

FICHE SYNTHÈSE

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : ANGES OU DÉMONS ?

Qualifiés de «bombes à retardement» par un rapport sénatorial rendu public le 16 juillet, relancés par Manuel Valls le 2 septembre, les partenariats public-privé (PPP) sont, depuis leur création il y a dix ans, l'objet de débats passionnés. Que faut-il en restituer, une fois les idéologies écartées ?

Dix ans de clivages

Les partenariats public-privé (PPP) ont été introduits dans notre droit par l'ordonnance du 17 juin 2004. Il s'agit, juridiquement, de contrats par lesquels les acteurs publics confient le financement, la réalisation, la maintenance d'équipements à des sociétés privées, pour une durée déterminée, souvent 30 ans, contre un loyer. Dix ans créateurs, ils ont suscité de vives critiques. Jean-Pierre Sueur (PS), conseiller du Sénat, a introduit un rapport sur les PPP, avant d'introduire des recours devant le Conseil d'État dès la publication de l'ordonnance. Les divisions transcendent le clivage gauche/droite : ainsi Charles de Courmon, député Nouveau centre, s'est montré sceptique en 2008 lorsque la majorité, qu'il soutenait, a voulu donner un coup de boost à ces contrats dans le cadre du plan de relance. Philippe Seguin, alors président de la Cour des comptes, avait mis en garde contre «la rapidité budgétaire» qu'ils engendrent. Inversement, à gauche, le conseil général de Seine-Saint-Denis, par exemple, a signé des PPP pour la construction de 12 collèges. L'actuel ministre du Travail, François Rebsamen, est passé par un PPP pour le tramway de Dijon, ville dont il était maire. De nombreuses collectivités, de droite comme de gauche, ont lancé des PPP.

... et de polémique

Le râteau voisinisme à Marseille, la cité du sud et de l'océan à Biarritz, l'hôpital

sud-français à Carleix-Escosse... autant de dossiers qui ont défrayé la chronique. À Biarritz, le Conseil d'État a annulé cet été la délibération municipale autorisant la signature du PPP. Celui de l'hôpital sud-français a pris fin par un accord entre la puissance publique et le groupe Eiffage... Dans ce climat, les PPP sont sous surveillance, bien plus que les chantiers réels sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Chantiers polémiques, rapports accablants... Les PPP ne représentent pourtant que 3% de l'investissement public, principalement dans les infrastructures innovatrices, les crèches de l'objectif de 15% fixé par le Gouvernement Fillon. Mais à chaque fois, ils sont dans l'œil du cyclone.

Mises en garde sénatoriales

Le rapport du Sénat de juillet 2014 met en garde contre l'engorgement pour les PPP. «Une loi a été votée pour faire passer les PPP... mais elle a été ignorée par des arbitres de court terme... une loi a été votée pour la justice publique... les sénateurs n'ont pas manqué d'insister. À l'origine, rappellent les rapporteurs Jean-Pierre Sueur et Hugues Fournier (UMP), les PPP sont une dérogation du droit commun et les contrats de partenariats ne peuvent être signés que sous trois conditions : la complexité du dossier, son urgence et l'efficacité économique. Le PPP doit être source d'économie pour la puissance publique par rapport à une MOP. Or, selon

les sénateurs, ce n'est pas souvent pas le cas, malgré l'obligation de l'évaluation préalable qui, théoriquement, «reconstitue pas un contrôle a priori d'aide à la décision mais une justification a posteriori». Le rapport pointe une «aggravité» entre les collectivités, qui n'ont pas les ressources juridiques et financières propres à estimer les plans de financement, face aux trois grands du ETP (Uxex, Bouygues, Eiffage) qui sont les principaux contractants et leur armée de juristes. Argument balayé par l'avocat Philippe Deléris. Selon sa pratique, «les collectivités font bien certains appels à des conseils extérieurs».

Un outil à ne pas écarter

Au-delà des polémiques et des dossiers emblématiques, les PPP soulèvent les collectivités car ils donnent une vision à long terme du coût d'un équipement, dans la mesure où la maintenance est intégrée. Bien entendu, ils permettent de ne pas faire l'avance de fonds et de lier le coût dans le temps. Faut-il rappeler que, comme tout contrat, ils nécessitent une préparation rigoureuse, avec un solide appui juridique. Le conseil général de Seine-Saint-Denis, pour ses collèges, a ainsi pu contractuellement imposer 155 000 heures de travail sous forme de chantier d'insertion ou réserver un tiers de la sous-traitance aux TPE et PME. S'il n'existe pas de seuil, les PPP sont à réserver aux chantiers au-delà de 20 millions d'euros. Pour les contrats signés par les collectivités territoriales entre 2005 et 2012, la moyenne s'établissait d'ailleurs à 26 millions d'euros, contre 250 millions d'euros pour les PPP de l'État. Une exception notable : l'éclairage public, qui représente 30% des contrats des collectivités.

Évolution à venir

On le voit, les PPP vont évoluer. La France a deux ans pour transposer les directives européennes sur les marchés publics publiés le 28 mars dernier. Il est probable qu'à l'occasion de cette réforme, la France adopte une forme unique de contrats de partenariat. Les derniers propos de Manuel Valls semblent indiquer une position assez ouverte du Gouvernement sur la question. ■ BRUNO WALTER

Les PPP victimes de «mauvais procès» ?

Philippe Deléris, avocat associé au cabinet Jones Day, auteur de Partenariats public-privé, 10 ans de jurisprudence (Jean-Benoît Edouard), est un de leur ardent défenseur, «sans être un idéologue» précise-t-il, «on peut en faire la critique, mais prêter par projet, pas dans l'abstrait». Ce qu'il reproche principalement aux détracteurs des PPP est leur nouveauté face à la comparaison des coûts entre contrats de partenariat et chantiers menés en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). «Selon la Chambre régionale des comptes, sur les dix dernières années de travaux à Paris en MOP, les dépassements atteignent 30%, mais qui en parle ?», rappelle-t-il. Et de citer de nombreux dossiers, du musée des Arts premiers aux Halles ou encore la nouvelle Philharmonie de Paris, entièrement en MOP, tous sujets à dépassement. Au contraire, pour lui, le PPP permet, pour la première fois, de connaître le coût global dans le temps, puisqu'il intègre les coûts de conception, construction et maintenance, qui donne une visibilité à long terme. «On accuse les PPP de créer de la dette publique mais tous les investissements publics en génèrent... conclut-il. ■