

Les Partenariats Public-Privé

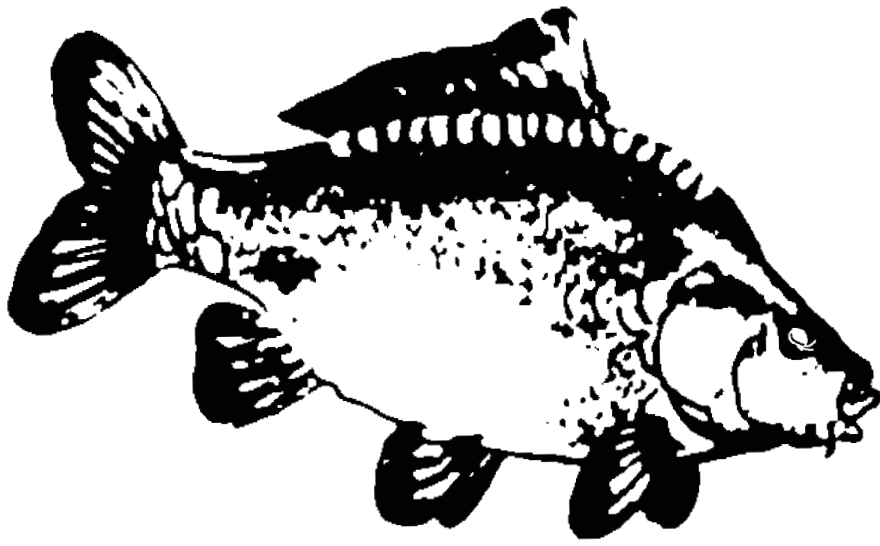
Le débat budgétaire a mis en évidence une extension des champs d'application et des financements de ces sortes de partenariats qui permettent de confier au secteur privé le financement et la réalisation d'équipements publics.

Le ministère de l'économie a confirmé cette tendance en janvier 2011 en annonçant, suite à un recensement de la « Mission d'appui aux PPP » que le montant des contrats de partenariats public-privé (PPP), pourrait atteindre 60 milliards d'euros d'ici à 2020.

De 2004 à fin 2010, 77 partenariats public-privé ont été lancés pour un montant de 3,5 milliards d'euros, à l'initiative, à parts égales, de l'Etat et des collectivités locales. Les principaux PPP ont porté ces dernières années sur des projets de prisons, le système de communication ferroviaire GSM-R ou encore les universités. Sont prévus de très grands projets immobiliers comme le « Pentagone à la française » et le TGI, à Paris, ainsi que les lignes ferroviaires à grande vitesse.

Une part importante des PPP concerne aussi des équipements urbains (éclairage public, voirie, vidéo surveillance...), l'énergie (adaptation du parc immobilier public aux contraintes écologiques...) et les établissements d'enseignement, culturels et sportifs.





DOSSIER

➔ QU'EST-CE QU'UN PPP ?

Les contrats de partenariat constituent une forme de partenariat contractuel, à côté des délégations de service public. Inspirée des principes de l'économie libérale, la tendance globale a été initiée au Royaume-Uni (sous Margaret Thatcher), relayée par l'OCDE et la Commission européenne. Les PPP poursuivent l'objectif d'ouvrir aux acteurs privés des services publics qui, à la différence de la distribution d'eau, de gaz ou d'électricité, ne peuvent être directement payés par l'utilisateur et auxquels les principales formes de délégation de service public, concession et affermage, ne conviennent donc pas, ou mal ; de contourner les statuts des agents publics ; de contourner les contraintes imposées par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique.

Ils permettent à une collectivité ou à l'Etat de déléguer à un ou plusieurs acteurs privés le financement, la réalisation, la maintenance, l'exploitation et la gestion d'équipements publics (autoroutes, stades, hôpitaux...) pendant une longue période, généralement 15 à 35 ans, en échange d'un loyer ou de recettes d'exploitation.

L'ordonnance du 17 juin 2004 instituant le « Contrat de partenariat » permet ainsi à une personne publique, de confier à un opérateur privé « une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation, leur gestion, et le cas échéant à d'autres prestations de service concourant à l'exercice par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ». Le texte a fait l'objet de modifications législatives en 2008 (loi n°2008-735 du 28 juillet 2008) relatives aux contrats de partenariat ayant pour objectif d'en clarifier le recours, puis en

2009 (décision du conseil constitutionnel du 12 février 2009).

ENDETTEMENT PUBLIC CONTRE ENRICHISSEMENT PRIVÉ

Dans un contexte de restrictions budgétaires et de remise en cause des Services Publics, les PPP participent de la privatisation de l'action publique : hôpitaux, établissements scolaires, prisons... avec des conséquences sur les missions et les personnels.

Les PPP ont longtemps constitué pour les collectivités un tour de passe-passe budgétaire : la collectivité commanditaire n'étant plus comptable des dépenses d'investissements puisque c'est le secteur privé qui s'en charge. Dégagement provisoire de marge d'investissement mais solution à courte vue puisque c'est par la suite que ça coûte, un phénomène que la Cour des comptes avait déjà dénoncé en 2007 comme une « myopie budgétaire », ce qui permet de dissimuler une part importante des dépenses du budget de l'Etat ou de la collectivité ; le coût global de l'opération n'étant jamais évalué correctement.

Les choses vont se modifier de ce point de vue en terme de comptabilité publique. En effet, suite à un arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable, les collectivités sont tenues de comptabiliser l'investissement réalisé en PPP comme un endettement, ce qui peut rendre les contrats de partenariat beaucoup moins attractifs à leurs yeux.

DES EXEMPLES EN COURS

CONTRATS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE (CPE). Ce type de partenariat public/privé a été promu par le Grenelle pour la réhabilitation du parc tertiaire public. Un marché énorme : 24 milliards d'euros pendant 10 ans rien que pour l'Etat, pour la rénovation énergétique de 50 millions de mètres carrés de ses bâtiments. Le Grenelle incite les collectivités à faire de même dans leurs 70 millions de mètres carrés, et dans ce cadre, les écoles, collèges et lycées, en raison de leur caractère extrêmement « énergivore » sont considérés comme prioritaires en matière de rénovation thermique. D'une durée de vingt ans, le premier contrat public-privé de grande ampleur a été signé il y a un an par le Conseil régional d'Alsace et Cofely, filiale de GDF Suez. Ce contrat de partenariat public-privé porte sur la conception, le financement, la construction et l'exploitation des équipements énergétiques de quatorze lycées alsaciens. La région Centre a signé avec Eiffage pour 18 lycées. La Manche a signé pour la gestion sur quinze ans de 20 collèges et de 3 musées (soit 20 millions d'euros d'investissement pour -38% de consommation) du département. Paris, de son côté, a commencé les appels d'offres pour la réduction de 30 % des consommations énergétiques de 600 écoles.

Montluçon a signé avec Dalkia (Véolia et EDF) un contrat portant sur 93 bâtiments commu-

naux pour 2 millions d'euros qui resteront gérés par la société dix ans durant.

Cette forme de privatisation de l'action publique constitue très clairement une menace contre les prérogatives et les compétences des collectivités et de leurs services techniques

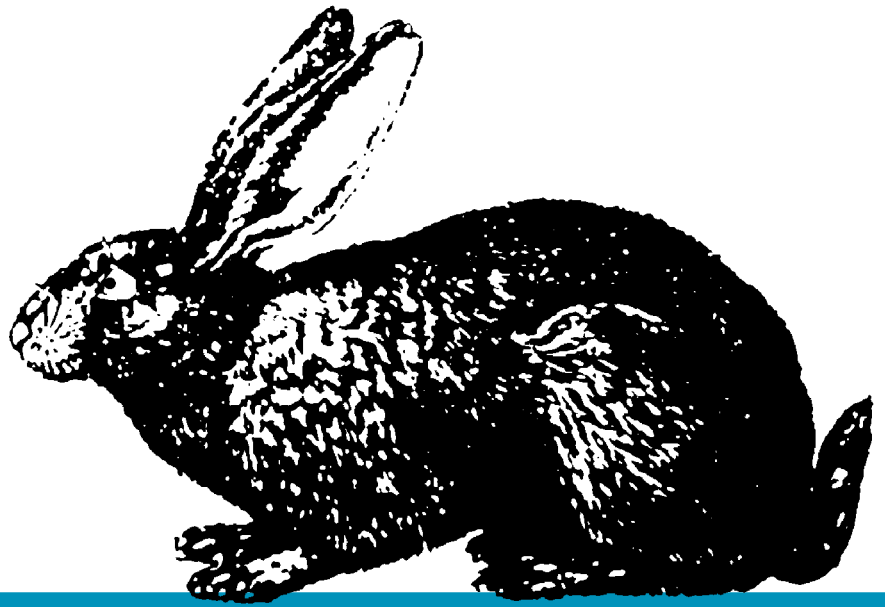
COLLÈGES, CONSTRUCTION OU RECONSTRUCTIONS. Après l'Yonne (pour la reconstruction des collèges de Noyers et d'Avallon), les Hauts de Seine (reconstruction du collège Pompidou à Courbevoie) et la Seine-et-Marne qui l'a envisagé pour le chauffage de 10 collèges, plusieurs conseils généraux se sont récemment engagés dans des PPP : la Seine Saint Denis pour la construction de six collèges, la Sarthe pour la reconstruction du collège de Mamers, le Loiret, où après Villemandeur construit en 2006-2007, plusieurs nouveaux collèges sont prévus en PPP. Il s'agit là d'opérations de reconstructions (Sainte-Geneviève : reconstruction du collège de Châtillon, Bazoches, Château-Renard, Meung ou de construction nouvelle (Saint-Ay, prévu en 2012-2013) pour lesquelles l'argument présenté par le conseil général est celui de l'urgence, avec délais plus courts (d'environ 15 mois). il s'agit aussi de bâtiments HQE et basse consommation : ainsi le conseil général du Loiret présente le collège de Sainte Geneviève, dont l'ouverture est prévue pour la rentrée 2011, comme un modèle - dans une démarche de développement durable - pour la construction des futurs collèges qui seront réalisés en PPP.

Dans le cas de Courbevoie, bâtiment également HQE, ouvert à la rentrée 2010, le conseil général loue le bâtiment pendant les 15 ans de durée du contrat, l'entreprise privée (un groupement dans lequel figurent GDF Suez, le CIC) assurant l'exploitation.

Le Conseil Général de Seine-Saint-Denis a voté, en octobre 2010, un plan exceptionnel d'investissement pour les collèges, mais près de la moitié est envisagée en Partenariat Public Privé pour 324 millions d'Euros. Seules les opérations de rénovation lourde seront financées par l'emprunt (400 millions d'euros). En revanche, pour mener à bien la construction de 6 collèges, il a décidé de recourir à un partenariat public-privé (PPP). Dans les faits, il s'agit de demander à de grands groupes privés (Bouygues, Eiffage, Vinci) de procéder à la construction et à l'entretien de ces six établissements. Le département devra s'acquitter d'un loyer pendant 25 ans avant d'en devenir propriétaire. Il s'agit donc d'un emprunt déguisé. Le problème tient notamment au fait qu'à la différence d'un emprunt classique qui se négocie autour de 2%, on estime à 9% le coût du remboursement des établissements issus d'un PPP.

DANS LE SUPÉRIEUR AUSSI

Dans l'enseignement supérieur, plusieurs constructions ou rénovations ont été engagées sous la forme du contrat de partenariat. Le « plan campus »



DOSSIER

(février 2008) prévoyait de développer le recours à ce type de contrat.

La construction du « campus du futur » Paris-Diderot (Zac RiveGauche) réalisée sous la forme d'un contrat de partenariat conclu en juillet 2009 entre l'Etat et une société de projet dont Vinci détient 25%, devait servir à la fois de laboratoire et de modèle. Or, plusieurs associations ont déposé un référé pour obtenir l'arrêt des travaux. Le permis de construire fait l'objet d'une demande en annulation dans la mesure où il comporterait « des irrégularités majeures mettant en cause la sécurité des personnes ». Enfin le projet fait également l'objet d'une procédure au tribunal de commerce : l'un des architectes dénonce le dévoiement de son travail et le non-respect des normes de sécurité par le constructeur. Les représentants de l'Etat et de l'université restent silencieux.

Selon la « mission d'appui » liée au ministère des finances, plusieurs opérations de ce type sont ou seraient en projet à Lyon Bordeaux (Bordeaux I), en Bourgogne (sous l'égide de la région), à Clermont Ferrand, Marseille, Nice-Sophia Antipolis, Montpellier, Paris IX Dauphine, Aix-en Provence. Selon la même source, aucun avis d'appel n'aurait encore été déposé.

INTERVENIR SYNDICALEMENT:

Avant la signature du contrat de partenariat, dans la phase « d'évaluation préalable » imposée par la loi, les représentants des salariés (SD et CFR de la FSU) peuvent intervenir dans les instances consultatives (CDEN, CESR et directement, au niveau local, auprès des assemblées délibératives pour exiger en premier lieu que soit mis en évidence le coût réel du contrat de partenariat (intégrant, notamment, l'usure des infrastructures...) ainsi que les risques financiers à long terme pour la collectivité et le contribuable... et clairement démontrer son intérêt supposé par rapport à d'autres formes de contrat.





DOSSIER

⇒ *A contrario*, ils pourront démontrer la supériorité, du point de vue du service public et de l'intérêt général, de la gestion en régie, ou d'autres formes «classiques» de contrat qui ne dessaisissent pas le commanditaire public du contrôle de l'investissement. Enfin, les représentants des salariés peuvent enfin exiger la prise en compte et la consultation des personnels concernés et de leurs représentants. Après la signature, il est toujours possible d'agir devant l'opinion publique et devant la justice lorsque les normes sont contournées (comme par exemple sur le campus Paris Diderot), que la sécurité des usagers et des personnels peut être mise en cause, que les statuts des agents sont menacés, enfin lorsqu'il apparaît que les risques financiers pour la collectivité ont été sous-estimés.

LE CRÉDIT BAIL, UN AUTRE RECOURS AU FINANCEMENT PRIVÉ DE LA PART DES COLLECTIVITÉS

C'est un montage financier par lequel une collectivité fait financer par un organisme de crédit-bail un équipement dont elle sera locataire pendant toute la durée du crédit. A l'issue de celui-ci, elle peut devenir propriétaire de l'ouvrage contre un prix défini au préalable. Elle a l'obligation de payer une redevance pendant toute la durée du crédit : le crédit-bail ne peut être résilié.

Il a comme point commun avec le Contrat de Partenariat public/privé le fait que dans les deux cas la collectivité paie un prestataire privé et d'autre part les deux dispositifs sont parfois considérés comme des moyens de réduire ou de cacher des dépenses d'investissement des collectivités.

MAIS CE SONT DES DISPOSITIFS DIFFÉRENTS :

- pendant la durée du contrat, la situation n'est pas la même pour la collectivité. Dans le crédit bail, elle a l'usage du bâtiment ou du matériel pendant la période où elle rembourse un loyer.

Dans le PPP, la gestion est confiée à l'opérateur privé pendant la durée du contrat.

- concernant l'opérateur : dans le PPP il s'agit d'une entreprise qui réalise, entretient et gère l'ouvrage (Bouygues, Suez, Vinci, etc.); dans le cas du crédit bail, c'est un établissement de crédit (Dexia, Natixis, Caisse d'épargne) qui a acheté le matériel ou l'immeuble et qui perçoit le loyer.

RISQUE FINANCIER ÉLEVÉ

Plusieurs régions ont notamment utilisé le crédit bail pour acheter du matériel ferroviaire, c'est le cas de PACA (contrat d'une valeur de 130 M€), de Rhône Alpes qui annonce en 2008 le recours au crédit bail comme «solution innovante» proposée par un groupement bancaire (Caisse d'épargne et Natixis), de la région Alsace dont le détail est assez intéressant. En décembre 2008, le Président du Conseil Régional et la Caisse d'Épargne d'Alsace ont signé une convention pour un contrat de crédit-bail destiné à financer le matériel roulant TER. Pour financer l'achat de 26 rames affectées au service public de transport régional de voyageurs, la Région Alsace a lancé un appel d'offres pour finaliser un contrat de crédit-bail d'environ 135 M€. C'est l'offre du Groupe Caisse d'Épargne qui a été retenue. Jusqu'alors, le matériel roulant du TER Alsace acheté par la SNCF dans le cadre d'un marché national, était financé à 100% par des emprunts classiques contractés par la Région. Il était ensuite exploité et entretenu par la SNCF. Depuis 2000, la Région Alsace a ainsi consacré entre 30 et 35 M€ par an pour l'acquisition ou la rénovation de matériel TER selon ce mode de financement. Avec le contrat de crédit-bail, les rames sont achetées par la banque et louées à la collectivité qui les met à la disposition de l'opérateur ferroviaire, en l'occurrence la SNCF. Au terme de ce contrat courant sur 35 ans, la Région pourra se porter acquéreur de chacune des rames pour un euro symbolique. Le gain pour la région Alsace est estimé entre 5 et 10 M€ par rapport à un financement classique par emprunt.

En 2010, une agence de notation a épinglé le recours au crédit bail de la part de huit régions ; le dispositif est analysé comme un instrument efficace pour financer des investissements importants tels que l'acquisition de trains, de métros ou de systèmes de télécommunications, mais représentant un risque financier élevé qui vient s'ajouter à la dette financière directe des régions et équivaut en moyenne à 10% de cette dernière.