

## Partenariats public-privé : gare au boomerang

Catherine Le Gall

*Alternatives Economiques* n° 315 - juillet 2012

Le nombre des partenariats public-privé ne cesse d'augmenter. Mais les doutes quant aux bienfaits réels qui en résultent également...

Le cas du nouveau Centre hospitalier sud-francilien (CHSF), issu de la fusion des hôpitaux de Corbeil-Essonnes et d'Evry, a attiré l'attention ces derniers mois sur les dérives potentielles des partenariats public-privé, les fameux PPP : un retard considérable à l'arrivée, des loyers de 40 millions d'euros annuels à verser sur trente ans et quelque 8 000 malfaçons relevées à la fin du chantier. Le projet de Pentagone à la française, commandé au groupe Bouygues par le ministère de la Défense pour 745 millions d'euros, sous la forme lui aussi d'un PPP, suscite également beaucoup d'interrogations. Et a soulevé des soupçons de corruption. Pourtant, depuis 2004, date à laquelle ces PPP ont acquis droit de cité en France, plus de 120 contrats ont été signés. Et en 2011, notre pays s'est hissé au premier rang du marché européen pour ce type de projets. Alors, qu'en est-il réellement de cet outil plébiscité par l'Etat et les collectivités locales ?

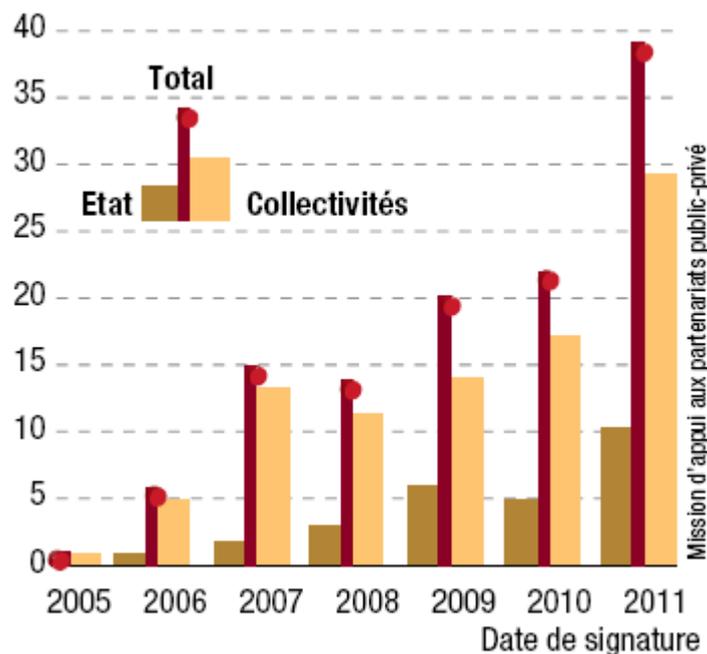
### Risque partagé

Le fait d'associer des acteurs publics et privés pour mener à bien une mission de service public n'est pas une nouveauté en France. On y pratique déjà depuis très longtemps la délégation de service public (DSP), par laquelle un acteur public confie la gestion d'un service à un opérateur privé. Tel est le cas, aujourd'hui, souvent des autoroutes, de la distribution de l'eau ou encore de la collecte des déchets. Dans ce schéma, l'acteur public fixe les tarifs et les conditions de service, et l'acteur privé se rémunère via le paiement des usagers. Ce qui l'expose notamment à un risque économique si les recettes diminuent.

Les PPP, qui se sont développés notamment au Royaume-Uni depuis les années 1990, vont plus loin, car ils concernent cette fois des fonctions pour lesquelles ce ne sont pas les usagers qui paient. Comme dans le cas d'une délégation de service public classique, l'opérateur privé (le plus souvent un conglomérat qui réunit une banque et un constructeur) finance, construit, entretient et fait fonctionner un équipement. Il assure alors des prestations variables qui vont de la restauration à la sécurité. Ce qui permet accessoirement de ne pas avoir recours à des emplois publics pour ces fonctions. De son côté, l'acteur public s'engage à le payer ensuite sous forme de loyers sur une certaine période et il devient ensuite propriétaire de l'équipement à l'issue du contrat. La différence avec une DSP classique c'est que, dans un PPP, *" l'opérateur privé ne supporte pas le risque d'exploitation puisqu'il est rémunéré sous forme de loyers. En revanche, il doit répondre aux objectifs fixés par l'opérateur public sous peine de payer des pénalités "*, explique Stéphane Saussier, professeur de sciences économiques à l'Institut d'administration des entreprises à Paris 1.

Au moment de l'introduction des PPP dans le droit français en 2003, le Conseil constitutionnel avait cependant imposé des limites assez strictes. Il a ainsi précisé que ces PPP ne devaient être utilisés que pour des travaux à réaliser en " urgence " ou bien présentant un caractère " complexe ", le recours aux marchés publics devant rester la norme.

Nombre de partenariats publics-privés signés chaque année



Avec la crise financière, le gouvernement de Nicolas Sarkozy a cherché à développer les PPP. Il y voyait un moyen de relancer l'économie. En juillet 2008, une loi avait élargi les possibilités de recours à ce mode de financement en introduisant un nouveau cas de figure : celui du " bilan économique plus favorable " : on pouvait avoir recours aux PPP lorsque cette solution s'avère a priori plus avantageuse pour la collectivité ou l'Etat. Cela a facilité l'essor des PPP, dans un contexte où les collectivités avaient aussi de plus en plus de mal à emprunter auprès des banques : le financement de départ est pris en charge par le conglomérat privé à la place de l'acteur public.

Réduction des coûts

Malgré cela, le recours aux PPP fait débat. Le principal atout que mettent en avant leurs défenseurs réside dans la réduction des coûts qui serait engendrée par une prise en charge globale du chantier. L'entreprise privée assure la construction et la maintenance de l'ouvrage. Ce schéma incite l'entreprise à faire les bons choix (de matériaux, par exemple) au moment de la construction, afin de baisser les coûts de la maintenance qu'elle devra assurer ensuite. Et surtout, elle évite à l'acteur public de devoir faire appel à des acteurs multiples, comme dans le cas d'un marché public où une première entreprise assure la construction et une autre l'entretien : " *La maintenance des bâtiments, après la livraison du chantier, était souvent négligée. Dans les PPP, au contraire, le partenaire privé est astreint à une obligation de résultat en matière d'entretien* ", explique Guillaume Fonouni-Farde, du cabinet d'avocats Mayer Brown, qui intervient dans ce type de contrats aux côtés des acteurs privés.

## Le Royaume-Uni en revient

Le Royaume-Uni est la Mecque des PPP. Le concept y a fait florès depuis les années 1990 : les Private Finance Initiatives (PFI), comme on les désigne outre-Manche, ont été largement utilisés dans des domaines aussi variés que les tribunaux, les écoles ou le trafic aérien. Mais ils sont aujourd'hui vivement critiqués. Dans une étude basée sur les travaux du National Audit Office (la Cour des comptes anglaise), Frédéric Marty, de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), cite ainsi le cas du Laboratoire national de physique, lancé en 1999 : la société chargée de la construction des bâtiments, destinés à accueillir plus de 400 laboratoires, a accumulé un retard tel que le commanditaire public a dû mettre un terme au contrat et terminer les travaux sous maîtrise d'ouvrage publique. Ou celui de la liaison à grande vitesse entre Douvres et Londres, construite en 1997 : l'opérateur ayant mal effectué ses calculs au départ, il s'est vite retrouvé en difficulté financière et l'Etat a dû intervenir pour éviter sa faillite.

La commission des Finances de la Chambre des communes a confirmé ces constats l'an dernier en rendant un rapport très critique : il pointe notamment que le recours au financement privé coûte en moyenne deux fois plus cher que le financement public. Alors que rien ne prouve que les économies réalisées dans l'exploitation des PFI équilibrent cette différence. En conclusion, le rapport enjoint au gouvernement d'utiliser les PFI avec parcimonie.

En savoir plus

" Les difficultés d'exécution des contrats de Private Finance Initiative britanniques ", étude de Frédéric Marty (CNRS et [OFCE](#)) et Arnaud Voisin (ministère de la Défense et université de Nice Sophia-Antipolis), accessible sur [http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00163919\\_v1/](http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00163919_v1/)

" Private Finance Initiative ", rapport du Comité de [trésorerie](#) de la Chambre des communes, juillet 2011. Disponible sur [www.ipfa.org/news/item.asp?n=13348](http://www.ipfa.org/news/item.asp?n=13348)

Toujours selon ses partisans, cette prise en charge globale justifierait le niveau élevé des loyers : ils représentent généralement, sur toute la période, deux à trois fois le coût de l'investissement, excédant significativement le coût de la dette qui aurait été contractée si l'investissement avait été public. D'autant que le financement privé est en réalité par lui-même plus coûteux qu'un financement public, puisque les entreprises privées empruntent quasiment toujours à des taux plus élevés que les Etats et les collectivités locales.

Bombe à retardement

Pour leurs détracteurs, les PPP seraient en revanche de véritables bombes à retardement. Tout d'abord, en amont, il s'agit d'une procédure lourde et complexe, coûteuse en termes de " coûts de transaction ", comme disent les économistes : il est indispensable de s'entourer d'une armée d'avocats et de conseillers financiers pour mener à bien ce genre de discussions. De plus, le rapport de force est souvent très déséquilibré en faveur des opérateurs, généralement de puissantes entreprises, habituées à négocier des contrats de ce genre. Les collectivités locales, notamment, sont mal armées pour les affronter et rédiger des contrats qui vont courir pendant vingt ou trente ans. Or, pour que cela fonctionne correctement, tout doit être parfaitement défini en amont : le projet de l'acteur public, les performances demandées et les pénalités prévues pour sanctionner l'opérateur privé en cas de défaillance. Si tel n'est pas le cas, les grands groupes privés ont beau jeu de s'engouffrer dans les failles en facturant des prix élevés pour toute modification postérieure à la signature du contrat. Les graves dysfonctionnements relevés sur le chantier du CHSF sont d'ailleurs liés pour l'essentiel à des négociations mal menées et à un cahier des charges mal défini.

Enfin, les contrats portent généralement sur des sommes considérables qui engagent les collectivités publiques ou l'Etat sur une période très longue. Si les PPP permettent aux équipes en place de ne pas engager de lourds investissements au départ, l'effort financier est en pratique reporté sur les équipes politiques et sur les générations de contribuables à venir, limitant d'autant leurs marges de manoeuvre. De plus, depuis 2009, les grands groupes privés rencontrent eux aussi des difficultés croissantes pour se financer. C'est pourquoi il est de plus en plus courant que les collectivités locales se portent garantes d'une partie du capital emprunté. Il s'agit dès lors d'une prise de risque supplémentaire qui, *de facto*, élimine l'un des principaux avantages supposé des PPP. Depuis janvier 2011, les règles de la comptabilité publique ont changé : les collectivités locales doivent faire apparaître leurs engagements liés à des PPP dans leurs documents comptables. Et l'Etat sera bientôt concerné lui aussi.

Pour finir, la nature même des missions confiées au secteur privé dans le cadre d'un PPP peut être problématique. Jean-Jacques Urvoas, député socialiste du Finistère, citait ainsi, lors d'un débat à l'Assemblée nationale sur les PPP en février dernier, le cas des prisons de Lille et de Réau, qui ont confié le transfert de détenus à une filiale de Bouygues : " *le noyau dur des missions régaliennes de l'Etat est atteint* ", avait-il alors estimé.

Pour l'instant, nous avons encore peu de recul sur cet outil qui engage les acteurs publics sur de longues années. Une étude réalisée par le cabinet PricewaterhouseCoopers, parue en octobre 2011, en dressait un

premier bilan plutôt positif quant à la tenue des délais et des budgets, mais ces observations ne portaient que sur la phase initiale. Aucune étude ne permet encore d'avoir une vision exhaustive du déroulement d'un PPP sur toute la durée du contrat. Cela devrait inciter plutôt à la prudence, d'autant que nos voisins anglais, pionniers en la matière, semblent douter de plus en plus de leurs bienfaits (voir encadré). Mais les acteurs publics, qui doivent répondre aux demandes de la population en matière d'écoles, de transports, de théâtres ou encore d'accès aux nouvelles technologies, alors que leur capacité d'emprunt est limitée, sont de plus en plus tentés d'y avoir recours. Quitte à prendre le risque d'hypothéquer l'avenir.

En savoir plus

[www.economie.gouv.fr/ppp](http://www.economie.gouv.fr/ppp) : la page de la mission d'appui aux PPP du ministère de l'Economie.

[www.cefoppp.org](http://www.cefoppp.org) : un observatoire des PPP.

" **Partenariats public-privé et actions locales** ", rapport du Commissariat du Plan, par Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier et Catherine Maubert, sur [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000493/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000493/index.shtml)

Catherine Le Gall

*Alternatives Economiques* n° 315 - juillet 2012

6273Array ( )

© Alternatives Economiques. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle des pages publiées sur ce site à des fins professionnelles ou commerciales est soumise à l'autorisation d'Alternatives Economiques (Tel : (33) 03 80 48 10 25 - [abonnements@alternatives-economiques.fr](mailto:abonnements@alternatives-economiques.fr) ). En cas de reprise à des fins strictement privées et non commerciales merci de bien vouloir mentionner la source, faire figurer notre logo et établir un lien actif vers notre site internet [www.alternatives-economiques.fr](http://www.alternatives-economiques.fr).