



Partenariat Public Privé, quels enjeux?

PAR DOMINIQUE CARRÉ, MAIRE ADJOINT EELV À PIERREFITTE-SUR-SEINE,
CONSEILLER COMMUNAUTAIRE DÉLÉGUÉ, LA PLAINE-COMMUNE

Qu'est-ce que le partenariat public-privé (PPP) ou « contrat de partenariat »?

Il existe plusieurs types de partenariats entre le public et le privé. Ni un marché, ni une DSP (délégation de service public), le **Partenariat Public Privé est un contrat administratif « de partenariat »**. Le PPP a la particularité de déléguer une mission globale de service public à une entreprise privée ou un partenaire public. Ces derniers ont alors la responsabilité d'un équipement public ou de services concourant aux missions de service public. La rémunération est étalée dans le temps, le plus souvent sur de nombreuses années. C'est un mode dérogatoire de la commande publique, soumise à conditions¹. Tous les projets publics ne sont pas éligibles. Dans un contexte de désengagement de l'État et d'incertitudes financières, les collectivités locales trouvent avec les PPP un levier de manœuvre supplémentaire pour engager rapidement des chantiers. Pour autant, le contrat de partenariat questionne sur la réalité des coûts, et la maîtrise du projet sur le long terme. **Selon les situations, d'autres solutions peuvent être mises à profit.**

LES CARACTÉRISTIQUES DU PPP

- **Le PPP est un contrat global** : il permet de confier, via un seul contrat, à un tiers (une entreprise ou à un groupement), la conception, la réalisation, la maintenance et le financement d'un ouvrage.
- **Le PPP est un contrat de longue durée** : Une durée étendue en fonction de la durée d'amortissement des investissements et des modalités de financement retenues (max. 99 ans).
- **Le PPP est un investissement public** : la rémunération émane essentiellement de l'acheteur public réglée sous forme de loyer.

POUR QUELS SECTEURS D'ACTIVITÉS ?

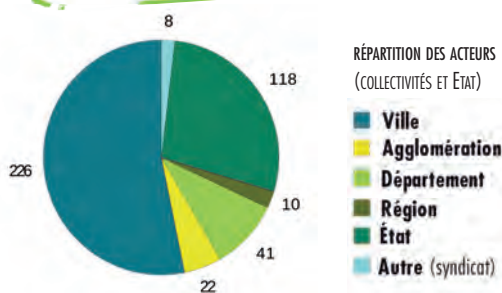
Le **bâtiment et l'équipement urbain** (l'éclairage public, le plus souvent) sont les deux gros secteurs concernés par les PPP, avec plus de la moitié des contrats (57 %). Viennent ensuite **l'énergie, la culture et le sport**. Alors que l'on pourrait croire ces secteurs plus complexes que les précédents, les Technologies de l'Information et de la Communication, les transports et la formation font encore peu l'objet de ce type de contrat. Les contrats de performance énergétique, renforcés par la loi du Grenelle de l'environnement prennent de l'ampleur et se développent souvent sous la forme d'un PPP.



d'une mission de service public, ou faire face à une situation imprévisible.

- **pour trouver une issue à un projet complexe** : lorsque la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule, et à l'avance, les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins, ou d'établir le montage financier ou juridique du projet. Cette incapacité doit être objectivement démontrée au regard de la nature du contrat et de ses capacités internes. Il existe trois type de complexité : technique, financière, juridique.

QUI PEUT RECOURIR À UN PPP ?



DANS QUELLES CONDITIONS ?

Le recours à un PPP s'effectue le plus souvent :

- **en cas de retard ou face à une situation imprévisible** : lorsqu'il est constaté, pour un secteur géographique donné, un retard particulièrement grave et préjudiciable à l'intérêt en général, qui peut concerner la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice
- **pour viser l'efficacité économique** : il s'agit de « bilan coûts/avantages » qui présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement en différé ne saurait constituer à lui seul un avantage.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1- Si le PPP peut-être considéré comme un mode dérogatoire de la commande publique, il ne l'est pas d'un point de vue strictement juridique (cf. arrêt Sueur du CE qui a qualifié les PPP de « marchés publics à part entière »). <http://www.conseil-etat.fr/fr/selection-de-decisions-du-conseil-d-etat/n269814-271119-271357-271362.html>

Les PPP, en chiffres

Entre 2004 et mars 2011, il y a eu 425 projets de PPP lancés ; 84 sont aujourd'hui attribués soit un peu moins de 20 % ; 30 ont été abandonnés soit environ 7 %. Le nombre de PPP lancé connaît une montée en puissance très marquée sur la période 2007-2009 avec un ralentissement suite à la crise de 2008.

SOURCE : http://www.ppp.bercy.gouv.fr/le_rapport_d_activite_2007-2009_de_la_MAPPP, et le rapport cef-o-ppp

LE PPP, UNE SOLUTION MAGIQUE ? LES INCONVENIENTS

- **Une externalisation totale du projet** qui est remis au privé dans sa globalité (conception, construction, exploitation, maintenance).
- **Une perte de compétence en interne** qui rend la collectivité de plus en plus dépendante des savoir-faire du secteur privé.
- **Des difficultés à irriguer les entreprises locales** car les PPP favorisent surtout les grands groupes
- **La question des garanties** : Comment sont traités les désordres du bâtiment au-delà des garanties légales ? En décomposant les différentes étapes de la commande et de la réalisation, le gain de temps peut n'être qu'apparent.
- **Un processus très difficile à maîtriser dans son ensemble** : avoir un service des Marchés publics très compétent et nécessité de bénéficier d'une Assistance à Projet et Partenariat, avec un excellent juriste.
- **La question du coût réel** : le loyer du contrat de partenariat pèse sur les dépenses de fonctionnement, non sur le budget d'investissement. Il est censé limiter le besoin d'emprunt. En fait, selon leur situation financière, l'analyse peut être très différente d'une collectivité à une autre. Le risque étant de reporter la dette sur les générations futures d'élus et de contribuables.
- De même, le paiement différé et éparpillé dans le temps rend **moins visible le coût final du projet** et risque d'inciter les collectivités à se lancer dans des projets démesurés sous prétexte d'un étalement de la dépense.
- **Quelle maîtrise sur le long terme ?** Une fois l'équipement réalisé, le promoteur en reste juridiquement propriétaire et la collectivité en devient locataire selon un bail de longue durée. Elle ne maîtrise donc pas le bâtiment ou l'équipement ce qui peut poser problème dans le cas où elle souhaite modifier sa destination.

LES ALTERNATIVES AUX PPP

- Pour réaliser les projets, les collectivités peuvent également créer des Entreprises publiques locales (EPL). La gamme des EPL est composée des Sociétés d'économie mixte (SEM), des Sociétés publiques locales (SPL) et des Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Au 25 mai 2011, il y avait 1066 EPL en France dont 1013 SEM, 18 SPL et 35 SPLA.
L'avantage majeur de ce choix :
- la maîtrise publique totale du projet, dans la durée
- l'implication des citoyens est plus importante, avec la possibilité de mettre en place un appel à l'épargne citoyenne pour financer les EPL.
- la collectivité, actionnaire, peut percevoir les dividendes liés aux recettes éventuellement générées par l'activité.

Les Sociétés d'économie mixte (SEM)

Sociétés anonymes créées par les collectivités locales (ou leurs groupements). Elles ont au moins 7 actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne privée. Les collectivités locales doivent être majoritaires et détenir plus de 50 à 85 % du capital. Les SEM sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. Leur champ d'action territorial n'est pas limité. Elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte. Les collectivités locales ne peuvent leur confier des missions qu'au terme d'une mise en concurrence.

Les Sociétés publiques locales (SPL)

Nouveau mode d'intervention à la disposition des collectivités locales, depuis mai 2010. Ce sont des sociétés anonymes créées et entièrement détenues par au moins deux collectivités locales. Comme les SEM, elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. Elles ne peuvent travailler que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires. Considérées comme des opérateurs internes, elles n'ont pas à être mises en concurrence par leurs actionnaires publics. Elles ont vocation à permettre aux collectivités locales d'optimiser la gestion de leurs services publics locaux.

Les Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)

Ces sociétés anonymes apparues en 2006 et pérennisées en 2010, sont entièrement détenues par au moins deux collectivités locales (ou leurs groupements). Elles ne peuvent intervenir qu'au bénéfice de leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires. Considérées comme des prolongements naturels de leurs collectivités locales actionnaires, les SPLA se voient directement confier des missions par ces dernières, sans mise en concurrence. C'est un statut qui séduit les collectivités locales désireuses de maîtriser pleinement leur développement urbain et de s'appuyer sur un opérateur unique qu'elles contrôlent totalement. Leur domaine d'intervention est limité à l'aménagement.

Dossier complet sur les PPP disponible sur demande auprès de la FEVE : info@lafeve.fr



Dominique CARRÉ

MAIRE ADJOINT EELV À PIERREFITTE-SUR-SEINE (SEINE-SAINT-DENIS), CONSEILLER COMMUNAUTAIRE DÉLÉGUÉ (LA PLAINE COMMUNE), ADMINISTRATEUR DE LA FEVE
d-carre@sic.univ-paris13.fr