

Les PPP, un contrat jugé “fallacieux” pour les collectivités locales

16 juil. 2014, PAR Sidaner Xavier

© Michel Gile/SIPA

Le Sénat s'inquiète, dans un rapport, des coûts que peuvent représenter in fine les contrats de partenariats, notamment pour les plus modestes des collectivités locales. La Haute Assemblée recommande de réserver les “PPP” aux marchés dépassant les 50 millions d'euros.

Le contrat de partenariat, ou partenariat public-privé, couramment appelé “PPP”, est une formule séduisante *a priori*, qui présente de nombreux avantages, mais qui peut s'avérer “fallacieuse, notamment en raison de son coût”. C'est ce qu'estiment les auteurs d'un rapport du Sénat rendu public le 16 juillet.

Le PPP, contrat global, visant à confier à un prestataire privé la construction, la transformation, l'exploitation et la maintenance d'un ouvrage, mais aussi son financement en contrepartie d'une redevance, est un outil “exceptionnel” dérogeant aux règles de la commande publique, motivé par des raisons d'urgence et de complexité, pas toujours bien appréhendées. Il s'en est conclu 156 entre 2004 et 2012, pour un montant total de 34 milliards d'euros hors taxes. Certes, ils ne représentent “que” 5 % du PIB, mais leur impact est jugé “inquiétant” par les sénateurs Jean-Pierre Sueur (PS) et Hugues Portelli (UMP), auteurs de ce rapport.

Apprécier le risque

La principale motivation, qui pousse la personne publique à choisir la formule “PPP” est d'ordre “budgétaire et financier”. Étalement de la dépense dans le temps et sécurisation des montants liés à la maintenance sont à mettre au crédit des PPP, comme l'accélération de la réalisation d'investissements publics et les économies d'échelle, selon les auteurs du rapport. Revers de la médaille, c'est “une bombe à retardement” budgétaire souvent ignorée, “un outil à haut risque”, estime le Sénat. Et pour cause, l'analyse des évaluations préalables, les données souvent biaisées en faveur des contrats de partenariat et l'absence d'information relative à la soutenabilité financière montrent que la personne publique se contente d'analyser les enjeux immédiats, sans apprécier l'ensemble des risques sur toute la durée du contrat.

Les coûts finaux font l'objet d'estimations, mais qui ne tiennent pas compte de l'évaluation des marchés financiers. Résultat : “La personne publique qui sélectionne un candidat n'est pas en mesure de connaître les conditions exactes et donc in fine la charge budgétaire réelle liée au contrat de partenariat.”

Les collectivités locales, qui font une large confiance aux majors du BTP, en leur confiant la réalisation d'un programme “clé en mains”, sont particulièrement exposées aux risques que présentent les PPP et notamment les “plus modestes d'entre elles”. “Elles ne disposent pas des ressources internes suffisantes pour négocier avec des grands groupes. La situation est asymétrique”, pointe le rapport.

• Dépense de fonctionnement

Les règles budgétaires jouent également en défaveur des collectivités, qui sont signataires de 80 % des PPP, contre 20 % pour l'État. Le paiement de la redevance due aux prestataires est une dépense de fonctionnement obligatoire. Cette *"rigidification est accrue par la règle d'or qui les empêche de recourir à l'emprunt pour équilibrer leurs dépenses de fonctionnement"*, note le rapport. Le corollaire de la rigidification est l'effet d'*"éviction"* sur les autres dépenses de fonctionnement. En clair, pour couvrir les paiements des loyers, les collectivités n'ont d'autre choix que de redéployer leurs moyens ou de réduire d'autres dépenses.

Face à la difficulté d'évaluer le coût réel d'un contrat de partenariat, le rapport suggère de substituer à l'évaluation préalable une étude approfondie sur les capacités financières prévisibles de la personne publique et sur ses capacités de remboursement à moyen et long termes. *"Car un PPP, c'est de la dette durable que l'on transmet aux générations futures"*, juge Jean-Pierre Sueur.

Parmi les 13 autres recommandations qu'il formule, le Sénat estime qu'il faut réserver les PPP à des contrats atteignant un montant d'un certain seuil. Toute collectivité – d'une ville comptant plus d'1 million d'habitants à la plus petite commune – peut conclure un PPP. Pour cette raison, les sénateurs, sur la base d'une suggestion de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb), proposent de fixer ce seuil à 50 millions d'euros.