



Le rapport sénatorial sur les contrats de partenariat

MM. Jean-Pierre SUEUR, sénateur (PS), président de la commission des Lois de la Haute Assemblée, et Hugues PORTELLI, sénateur (UMP) du Val-d'Oise, ont présenté hier leur rapport, d'information, sur "les contrats de partenariat" (cf. "BQ" d'hier). Nous présentons ci-dessous des extraits de ce rapport.

"De subsidaire et dérogatoire, le contrat de partenariat est devenu, depuis sa création en 2004, un outil contractuel parmi d'autres, concurrençant les marchés publics classiques ou les délégations de service public. L'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, (...) prévoyait qu'il ne pouvait être recouru à un contrat de partenariat que s'il était justifié de déroger au droit commun, au regard de l'un des deux critères suivants : la complexité du projet qui ne permettrait pas à la personne publique de définir objectivement elle-même les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ; l'urgence lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général (...). Ces deux critères ont ensuite été complétés, par l'article 2 de la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, par celui de l'efficacité économique, qui autorise la conclusion d'un contrat de partenariat si celui-ci est source d'économies par rapport à une autre modalité de la commande publique. Ces trois critères sont alternatifs et non cumulatifs. (...) La mission d'appui aux partenariats public-privé (...) organisme expert a pour mission de fournir un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat mais également de valider les évaluations préalables des contrats conclus par l'Etat et, à leur demande, par les collectivités territoriales. Ce cumul des fonctions de promotion et d'évaluation suscite des interrogations sur le parti pris favorable de la Mapp en faveur de ces contrats. (...)

Une formule a priori séduisante mais souvent fallacieuse pour la personne publique

Le contrat de partenariat peut présenter plusieurs avantages pour la personne publique qui en conclut. Contrat global, il permet à la personne publique de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour son exécution (...). Ce caractère global est censé également permettre une meilleure maîtrise des délais d'exécution et des économies pour la personne publique par une association de la conception et de la réalisation : le projet est ainsi conçu, dès l'origine, dans la perspective de son exploitation et de son entretien. Enfin, les coûts sont prévisibles dès la conclusion du contrat et le partage des risques mieux assuré. (...). Le contrat de partenariat présente plusieurs effets néfastes, notamment pour les générations futures. Sur le plan financier, le contrat de partenariat est une bombe à retardement budgétaire souvent ignorée par des arbitrages de court terme. Le contrat de partenariat rigidifie la dépense publique car les loyers sont des dépenses obligatoires pour la personne publique, ce qui provoque un effet d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement, parfois pour des projets en maîtrise d'ouvrage publique. De même, le paiement différé est une facilité pour la personne publique qui peut la conduire à surestimer ses capacités d'investissement. De surcroît, au gré de l'exécution du contrat, le coût final du projet peut évoluer, malgré l'évaluation préalable. En outre, le contrat de partenariat n'est pas forcément adapté aux projets en cours, comme le montre le plan Campus. Enfin, les collectivités territoriales, en particulier les plus modestes d'entre elles, ne disposent pas des ressources internes suffisantes pour négocier avec des grands groupes disposant de l'appui de plusieurs conseils : la situation est asymétrique. (...) Les contrats de partenariat sont conclus essentiellement avec des grands groupes (Bouygues, Eiffage, Vinci). Les



PME et TPE ont un accès très difficile aux contrats de partenariat, même de taille réduite. Elles sont alors reléguées à la sous-traitance du contrat de partenariat, sans bénéficier cependant des mêmes garanties que dans le cas d'un marché public classique.

Les principales propositions des rapporteurs

Préciser les critères de recours à un contrat de partenariat

- 1/ Préciser la définition du critère de complexité.
- 2/ Préciser la définition du critère de l'urgence.
- 3/ Supprimer le critère de l'efficacité économique pour justifier le recours à un contrat de partenariat.

Rendre effectif l'accès des PME-TPE à la commande publique

- 4/ Réserver les contrats de partenariat à des opérations dont le coût excède un montant minimal.
- 5/ Fixer par la loi ou le règlement une part minimale de l'exécution du contrat de partenariat confiée aux PME et artisans.
- 6/ Renforcer les garanties de paiement des entreprises auxquelles il est fait appel par le partenaire privé pour l'exécution du contrat de partenariat.
- 7/ Exclure le choix de l'équipe d'architecture du champ du contrat de partenariat et organiser en conséquence la concurrence pour l'établissement d'un tel contrat sur la base d'un projet architectural préalablement défini et adopté.

Définir une doctrine de recours aux contrats de partenariat et professionnaliser la commande publique

- 8/ Définir une doctrine qui permette de ne pas recourir au contrat de partenariat pour les services pour lesquels ils sont peu adaptés.
- 9/ Favoriser la mise en place par la personne publique d'équipes recouvrant des compétences de haut niveau à tous les stades de la vie d'un contrat de partenariat.
- 10/ Retirer à la Mappm son rôle de promotion.
- 11/ Substituer à l'évaluation préalable une étude approfondie sur les capacités financières prévisibles de l'instance se proposant de signer un contrat de partenariat et sur ses capacités de remboursement à moyen et long termes sans obérer ses capacités d'investissement et de fonctionnement eu égard aux données disponibles.
- 12/ Confier l'établissement de l'évaluation préalable, recentrée sur ses dimensions juridique et financière, à des organismes publics, indépendants et habilités.

Renforcer l'information des collectivités territoriales

- 13/ Pour les collectivités territoriales, rendre obligatoire l'avis de la Mappm ou de la DDFiP avant la conclusion d'un contrat de partenariat.