

La lettre du trombinoscope, juillet 2012

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Non à la généralisation des partenariats public privé

Par Jean-Pierre Sueur

Les partenariats public privé (PPP) sont assurément une procédure utile. Il est bon qu'elle figure dans la panoplie des outils juridiques, dont les élus et l'Etat peuvent se saisir pour réaliser des équipements. Mais cette procédure ayant un caractère clairement dérogatoire, eu égard aux règles de la concurrence, il est clair qu'elle ne se justifie que dans des cas très spécifiques.

Tel est le sens de l'importante décision qui a été prise par le Conseil constitutionnel à la suite de l'adoption des premières dispositions législatives relatives aux PPP. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que le recours aux partenariats public privé n'était justifié que dans les cas où il y avait urgence, ou que la complexité de la réalisation était telle, au regard des moyens dont dispose l'Etat ou la collectivité locale concernée, qu'il était légitime de faire appel à cette procédure. Depuis cette décision du Conseil constitutionnel, il y a eu plusieurs tentatives pour contourner ou dévoyer cette décision. Ainsi a-t-on cherché à parer et simplement déclarer par un article de loi – qui a ensuite été déclaré inconstitutionnel – que la plupart des réalisations, dans de nombreux domaines, étaient « urgentes ». On a également cherché à mettre en œuvre des critères très généraux selon lesquels il suffirait que le rapport entre les « avantages » et les « inconvénients » soit favorable aux premiers pour que l'on puisse dorénavant adopter cette procédure.

Je me suis toujours opposé à ces tentatives. Pourquoi ? Pour deux raisons essentielles. La première tient au respect de la spécificité des métiers. Le PPP consiste à choisir une seule entité qui sera chargée d'assurer le financement, la conception (donc l'architecture), la construction (sous corps d'Etat confondu), l'exploitation, la maintenance et l'entretien d'un équipement. On voit que seuls de très grands groupes ou des groupements importants peuvent répondre à un tel cahier des charges. Si bien que le décideur – l'Etat ou la collectivité locale doit choisir par une seule décision entre des aggrégats complexes et hétéroclites. Il n'est pas du tout évident – et c'est même le contraire qui est vrai que le même aggrégat intègre le banquier le

plus efficace, le meilleur architecte et les entreprises les mieux adaptées en matière de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintenance. On voit aussitôt l'avantage que présentent dans tous ces domaines des mises en concurrence ou des marchés séparés. Prenons en particulier aux concours d'architecture dont il est légitime de penser qu'ils doivent être autonomes par rapport aux autres procédures. Autrement dit, le PPP restreint de facto la concurrence entre trois ou quatre entités dans la plupart des cas. C'est une très forte restriction aux procédures de mise en concurrence ou de concours et il faut donc des raisons très fortes pour limiter ainsi l'accès d'un très grand nombre d'intervenants à la commande publique.

La seconde limite tient au financement. A la signature d'un contrat de PPP, l'Etat ou la collectivité locale n'a rien à déboursier. Mais ils s'engagent à verser régulièrement durant dix, vingt, trente, quarante ans ou davantage des loyers dont le coût sera loin d'être négligeable. Or, les collectivités comme l'Etat ont la faculté d'emprunter à des coûts moins élevés que les entreprises candidates au PPP. La loi prévoit, certes, l'obligation de produire un rapport préalable dont l'objet est de démontrer les avantages du recours au PPP par rapport à un marché classique. Mais la lecture des rapports qui ont été produits à cette fin est tout à fait édifiante, car la tâche est par définition impossible : en effet, au moment où le rapport est fait, on ne sait pas quels groupes, quelles entités seront candidats au PPP et à quelles conditions ; on ne sait pas non plus quelles entreprises seraient, dans le cadre d'un marché classique, candidates pour exercer chacune des prestations et à quelles conditions. Autrement dit, les auteurs du rapport doivent comparer quelque chose dont on ne sait rien avec autre chose dont on ne sait rien non plus. Bon courage ! Au total, la vérité c'est qu'il faut d'impérieuses raisons pour recourir au PPP compte tenu de ce qui vient d'être dit, faite de quoi, à l'heure du développement durable, on ne fait rien d'autre que de transmettre à nos enfants et petits-enfants des dettes durables !

Je conclus. Le PPP est un instrument utile dans les conditions très particulières pour lesquelles il a été créé. Le généraliser, comme certains veulent le faire, c'est restreindre drastiquement l'accès d'un grand nombre d'entreprises ou d'artisans du bâtiment à la commande publique et c'est faire un pari risqué en termes financiers pour le moyen et le long terme dont les générations futures feront les frais.



Jean-Pierre SUEUR  
Signataire socialista de Loi (depuis 2001)  
Président de la commission des Lois de  
Sénat. Le 1er vice-président de la délégation  
parlementaire au renseignement