

Idées

Le point de vue de JEAN-PIERRE SUEUR

■ Les contrats de partenariat ne sont pas la panacée !

Les partenariats public-privé (PPP) sont une procédure désormais inscrite dans la loi permettant aux collectivités locales et à l'Etat de mener à bien un certain nombre de réalisations. Toute la question que pose le projet de loi récemment débattu par le Sénat est de savoir si le recours à cette procédure doit être réservé à des situations spécifiques ou s'il doit au contraire être banalisé et généralisé. L'objet du projet de loi est, en effet, nonobstant quelques précautions formelles, de permettre cette généralisation. Or celle-ci ne va pas de soi. Elle pose, au moins, trois problèmes.

Le premier est juridique. Dans sa décision du 26 juin 2003, le Conseil constitutionnel a considéré que les PPP constituaient une procédure dérogatoire au droit commun et que la « généralisation » de telles dérogations serait « susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles » inhérentes, notamment, à « l'égalité devant la commande publique ». Cela l'a conduit à indiquer que le recours aux PPP devait se limiter à des circonstances particulières telles que l'urgence ou la complexité que présenterait pour l'Etat ou la collectivité locale tel ou tel projet.

Le récent projet de loi vide de leur sens les limites posées par le Conseil constitutionnel. Il dispose, d'une part, que le recours aux PPP sera légitime dès lors qu'il apparaîtra « plus favorable » que toute autre procédure - formulation tellement floue qu'elle pourra aisément servir d'argument de circonstance ! - et, d'autre part, qu'un grand nombre de domaines (de l'université à la politique urbaine) sont réputés « urgents » jusqu'en 2012. Décréter que tout (ou presque tout) est « urgent » est une manière tellement formelle d'appliquer la condition du Conseil constitutionnel que cela revient à la contourner purement et simplement.

Le deuxième problème, lié au premier, tient à l'accès équitable des différentes entreprises à la concurrence. Contrairement à ce qui est souvent dit, le PPP n'accroît pas, mais réduit considérablement l'accès à la concurrence. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit d'une attribution globale par laquelle on choisit pour réaliser, par exemple, un équipement public, un seul opérateur (pour les grosses opérations, c'est, en fait, un « grand groupe », un « major ») qui aura en charge la conception du ou des bâtiments (donc l'architecture), la construction, tous corps de métiers confondus, le financement, l'exploitation, la maintenance et l'entretien. Dès lors que le « major » est retenu, c'est lui qui choisit tout. La mise en concurrence des architectes devient parfaitement facultative.

Quant aux PME, aux entreprises de second oeuvre, aux prestataires divers et variés, sans parler des artisans du bâtiment, ils se voient privés de tout accès à la concurrence. Conclusion : plus le champ des PPP s'étendrait, plus l'accès à la concurrence de toutes ces entreprises se réduirait. C'est d'ailleurs pourquoi le Conseil constitutionnel a considéré que la « généralisation » du dispositif porterait atteinte à « l'égalité » quant à l'accès à la commande publique.

Mais, nous dit-on, il y aura une évaluation préalable par laquelle l'Etat ou la collectivité locale devra, en tout état de cause, démontrer que le recours au PPP est plus « avantageux » que le recours à un marché classique ou à une délégation de service public. L'ennui - et c'est le troisième problème - c'est qu'en dépit des clauses de style, cela est indémontrable. Rappelons que le recours aux PPP conduit l'Etat ou la collectivité locale à verser durant dix, vingt, trente ou quarante ans un loyer au « major » cocontractant. Il y a tellement de variables tenant aux taux d'intérêt, à la législation, au coût de l'énergie, au coût de la construction, aux normes en vigueur, qu'il est en réalité très difficile de faire la démonstration demandée, surtout que, de surcroît, on est censé effectuer une comparaison avec ce que coûterait le recours à un marché public pour lequel on ne connaît, par définition, ni les candidats ni les offres... En réalité, le recours au PPP s'apparente davantage à un pari qu'à un choix reposant sur des réalités chiffrées objectives.

On nous dit enfin que le recours aux PPP est très intéressant financièrement. Certes ! Avec ce système, l'Etat comme les collectivités locales décident et réalisent, en effet, sans payer. Mais il faut payer après... Or M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a fait remarquer que l'Etat et les collectivités empruntaient à un taux plus intéressant que les entreprises. Il a aussi déclaré le 6 février dernier, s'agissant de procédures initiées par l'Etat, que le résultat de ces « innovations », qui ne visent en fait, le plus souvent, qu'à faire face à l'insuffisance de crédits immédiatement disponibles, se traduit par des surcoûts très importants pour l'Etat qui aura fait preuve, en l'espèce, d'une « myopie coûteuse ». Ce sont des paroles qui ont le mérite de la clarté. Si le recours aux PPP devenait une facilité, aisément généralisée, il aurait pour les personnes publiques les mêmes lourds inconvénients que le « crédit revolving » pour les consommateurs.

Certes, le PPP peut avoir son utilité dans des circonstances précises. Mais il ne constitue en rien une panacée. Et il serait imprudent de minimiser les inconvénients non négligeables qu'entraînerait sa banalisation.

JEAN-PIERRE SUEUR est ancien ministre et député socialiste du Loiret.

Les contrats de partenariat ne sont pas la panacée !

JEAN-PIERRE SUEUR

