Une analyse socio-économique critique des PPP

Elisabeth Campagnac et Gry Deffontaines

dition lectronique

URL : <http://journals.openedition.org/rei/5474>

DOI : 10.4000/rei.5474

ISSN : 1773-0198

diteur

De Boeck Suprieur

dition imprime

Date de publication : 15 dcembre 2012

Pagination : 45-79

ISSN : 0154-3229

Rfrence lectronique

Elisabeth Campagnac et Gry Deffontaines, « Une analyse socio-conomique critique des PPP », *Revue d'conomie industrielle* [En ligne], 140 | 4me trimestre 2012, mis en ligne le 15 dcembre 2014, consult le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rei/5474> ; DOI : 10.4000/rei.5474

UNE ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE CRITIQUE DES PPP

Mots-clés : PPP, évaluation.

Key words : PPP, PFI.

INTRODUCTION

La presse générale ou spécialisée s'est récemment faite l'écho de potentiels dysfonctionnements dans la procédure de passation de grands contrats, ou d'importantes défaillances dans la livraison de projets hospitaliers et pénitentiaires. Ces opérations relèvent d'un outil nouveau de la commande publique, qui, dans l'esprit général, est connu sous le nom générique de Partenariat Public Privé (PPP) : le Contrat de Partenariat instauré par l'ordonnance du 17 juin 2004 (ensuite révisée par la loi du 27 juillet 2008), et les autres formes assimilées (1), qui pourraient être désignées sous le terme de « CPA » (contrats de partenariat et assimilés) (2).

Après quasiment une décennie de mise en œuvre, au départ hésitante, puis de plus en plus importante, par l'État, ses établissements publics, et surtout les collectivités territoriales, des solutions de type PPP, comment qualifier et articuler ces critiques assez médiatiques et spectaculaires, avec les promesses dont leur introduction était porteuse ?

- (1) Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA), Hospitaliers (BEH), Autorisations d'Occupation du Territoire associées à une Location avec Option d'Achat (AOT-LOA), ont des principes proches dans le cadre des lois sectorielles votées en 2002-03.
- (2) Le rapport de l'IGD (2006) comme le rapport Besson (2008) recommandent de se référer aux « CPA », quand une partie de la littérature économique englobe concessions et CPA sous le nom de PPP. Nous prenons le parti de désigner par « PPP » les CPA car la controverse se rapporte quasi exclusivement à eux.

Pour apporter une réponse quelque peu structurée, le présent article propose une réflexion sur les multiples dimensions de la critique formulée à l'encontre des PPP. L'analyse est alimentée par une lecture transversale des retours d'expérience disponibles. Mais ces évaluations comportent aussi des angles morts : aussi l'analyse critique propose d'élargir la réflexion au-delà de l'objet de commande publique PPP et de ses résultats pour s'intéresser à ses retombées indirectes, et en pointant un certain nombre de dérives liées au processus de PPP.

Il ne s'agit pas de relayer des critiques spontanées, politiques, ou catégorielles, mais, en partant de la justification des PPP par la promesse d'être intrinsèquement de meilleurs outils de commande publique (I), et donc, des vecteurs d'amélioration de la performance de la gestion publique, de confronter cette promesse à ses résultats et ses impasses sur trois niveaux d'analyse :

— (II) microéconomique : retours d'expérience et limites de la vérification des justifications théoriques des PPP, tant méthodologiques et métrologiques que liées à l'angle d'analyse, limité au lien *input-output* et négligeant le service ;

— (III) sectorielle : l'analyse économique par nature « globale », des PPP, manque une analyse variant selon les contextes locaux et sectoriels. Il y a un paradoxe à juger (par nécessité) un outil unique mais qui s'applique à des secteurs aux logiques différentes, avec donc des résultats contrastés ;

— (IV) une invitation à élargir l'analyse socio-économique critique des PPP au-delà de l'outil de commande publique lui-même : dépasser l'analyse *input-output* et même l'*outcome* (le résultat) pour exercer une réflexion sur les *outfalls* (les retombées extérieures).

I. — UNE JUSTIFICATION ESSENTIELLEMENT CONSTRUITE PAR LA THÉORIE MICROÉCONOMIQUE

Le premier niveau d'analyse critique répond à la théorie microéconomique sous-tendant les PPP. Il a pour point de départ l'idée que les atouts des PPP comme mode de commande publique performant sont inscrits dans leurs définitions et caractéristiques mêmes, qui organisent des modalités de gouvernance et de surveillance, combinées à une procédure concurrentielle. Cette promesse intermédiaire *qualitative*, « organisationnelle », d'amélioration du processus de commande publique et de la gestion de projet, est porteuse d'une promesse finale d'amélioration économique, *mesurable*, de la commande publique.

Alors que les résultats intermédiaires et finaux sont souvent supposés acquis *ex ante*, par l'emploi même de la formule PPP, l'exposé des promesses portées par ses mécanismes de fonctionnement permettra ensuite d'analyser avec

méthode les différentes évaluations et retours d'expérience systématiques ou simplement spectaculaires, qui ont été menées sur les PPP.

1.1. Définition en trois caractéristiques (pour isoler les PPP/CPA des DSP et de la commande publique traditionnelle)

Délimiter les PPP apparaît utile pour trois raisons : d'abord, il n'existe pas réellement de définition universelle, économique, des PPP ; deuxièmement, cette absence de définition entretient la confusion au sein d'un continuum qui va des PPP de type *sold to the private sector* (en France, les contrats de partenariat et formes associées) aux PPP de type *financially freestanding* (en France, les concessions et éventuellement d'autres formes de DSP) – or pour être rigoureuse l'analyse critique doit être ciblée sur un objet précis ; enfin parce que cette définition même est porteuse de certains des mécanismes assurant l'efficacité économique qui est précisément en question.

Qu'ils prennent la forme archétypique des Contrats de Partenariats définis par l'ordonnance du 17 juin 2004 (3), ou des types de contrats proches qui l'ont précédée [Baux emphytéotiques hospitaliers (BEH), administratifs (BEA), autorisations d'occupation temporaire du domaine associées à une location avec option d'achat (AOT-LOA), sous leurs formes dérogatoires liées aux lois de 2002 et 2003 (4)], sont qualifiables de CPA/PPP les contrats publics qui combinent de manière innovante trois types de caractéristiques. Celles-ci permettent de démarquer les PPP des marchés publics, d'un côté, de la concession/ délégation de services publics de l'autre :

— *contrats globaux*, les PPP délèguent à un même prestataire privé une mission globale de conception, construction, et entretien maintenance, voire une partie de l'exploitation, et fusionnent de fait une partie de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Cette innovation juridique et organisationnelle

- (3) « Contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction et à la transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».
- (4) L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (art. 1, peu modifiée par la loi 2008-508 du 28 juillet 2008) portant création des Contrats de Partenariat avait été précédée au début des années 2000 par des formules sectorielles spécifiques aux domaines de la justice (loi d'orientation sur la Justice [LOPJ] du 9 septembre 2002), de la police et de la sécurité intérieure (loi d'orientation pour la Sécurité intérieure [LOPSI] du 29 août 2002, de la Défense (loi de programmation militaire 2003-2008 du 27 janvier 2003), hospitalier (loi Hôpital 2007 de novembre 2002 concrétisée par l'ordonnance du 4 septembre 2003).

démarque nettement les PPP des principes d'organisation de la commande publique dans le cadre plus classique de la loi MOP (5) ;

— *à paiement public* : la seconde innovation réside dans la rémunération du prestataire par un paiement public, sous forme de loyers, en contrepartie de la mise à disposition de bâtiments, infrastructures ou équipements de service public. Une partie de ce paiement est soumise à des objectifs de performance à atteindre, définis en volume, en quantité et en niveau de qualité et qui se traduisent notamment par des obligations de disponibilité de services. Ce mode de rémunération démarque les PPP/CPA de la concession et de la délégation de service public et redéfinit le périmètre des risques ;

— *contrats de long terme à pré-financement privé* : la troisième innovation est de nature financière puisque les CPA consacrent l'ouverture des contrats publics à l'autorisation de paiements étalés sur une longue période, elle-même adaptée à la durée d'amortissement des investissements mobilisés pour assurer un préfinancement par le secteur privé.

En proposant ainsi une forme substitutive à la commande publique classique, et complétant dans certains cas les concessions, les PPP répondent à une double justification économique :

— apporter des fonds en période de contrainte budgétaire – argumentation déjà présente au début des années 2000 ;

— moderniser la commande publique en introduisant de nouveaux mécanismes de gouvernance inscrits dans les montages contractuels et financiers.

Nous insistons d'abord sur ces vertus attendues d'une modalité modernisatrice de la commande publique.

1.2. Les promesses « intermédiaires » des PPP : vertus d'efficience supposées d'une modernisation de la commande publique et de la gouvernance des projets

Les avantages économiques attendus des contrats de type PPP sont censés découler de la combinaison de plusieurs mécanismes :

- (5) La loi 1985-558 du 17 juillet 1985 sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique et ses rapports avec la Maîtrise d'Oeuvre Privée, dite « loi MOP », régit avec le Code des marchés publics, la commande publique « traditionnelle ». Celle-ci est pilotée par le client public qui assure l'interface entre les fonctions, alloue les tâches et organise de manière séquentielle diverses procédures d'appel d'offres et/ou de mise en régie, et finance lui-même le projet en s'endettant à ses propres conditions pour payer les travaux comptant.

— la délégation de certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage publique dans une perspective « partenariale » ;

— la réorganisation de la gestion de projet sous l'effet de l'introduction du contrat global incitatif ;

— une gouvernance du projet définie par les contrats et assurée à long terme par les acteurs du financement ;

— une procédure concurrentielle sophistiquée mettant en concurrence des solutions complexes comprenant solution technique, coût global, et structure de gouvernance.

1.2.1. La délégation de certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage publique dans une perspective « partenariale »

Première promesse « intermédiaire » inscrite dans le principe du PPP, la redéfinition des positions respectives des acteurs publics et privés : la personne publique endosse un statut de client qui délègue une partie de la maîtrise d'ouvrage au privé. Elle définit les besoins, non plus le détail des moyens pour les atteindre, et conduit une procédure de sélection qui l'amène à choisir, parmi des groupements candidats, un « partenaire » privé, prestataire unique qui sera le maître d'ouvrage délégué, en charge de la solution technique et juridico-financière, de l'exécution des travaux et de la prestation de services « à l'équipement ». En sus d'une réflexion sur ses besoins finaux, à traduire en objectifs de performance pour son prestataire, ce client public dont la fonction d'achat voit son périmètre repensé, doit se concentrer sur une procédure concurrentielle et par suite l'évaluation et le contrôle de la mise en place du dispositif de gouvernance de son projet. Cette petite révolution culturelle dans la commande publique, censée se traduire par une montée en compétence de la fonction achat et l'établissement d'une – hypothétique et irénique ? – relation « partenariale » entre le client public et le prestataire privé, est autant une réponse aux problèmes soulevés dans la théorie de l'agence qu'une traduction de préconisations de la nouvelle gestion publique (supériorité gestionnaire intrinsèque du secteur privé, recentrage du rôle du public sur sa mission première, le support devant passer par la fonction achat). La personne publique, une fois exprimés ses attentes et ses besoins dans un programme fonctionnel, est censée bénéficier d'un choix plus ouvert de solutions grâce à la liberté de proposition et aux capacités d'innovation des prestataires privés (6). En retour, son nouveau statut de « client » l'inciterait à plus d'attention et légitimerait son plus grand intérêt pour la qualité du service et de l'exploitation, participant à la garantie de durabilité du bien, à la préservation de sa valeur patrimoniale et à l'accroissement de la qualité des services.

(6) On prête à ces derniers l'avantage de disposer de ressources plus adaptées et de retours d'expériences plus riches et plus variés que ceux dont peut disposer la personne publique.

→ Quelle est la réalité de cette mutation de statut ? De la montée en compétence de la personne publique ? De la relation « partenariale » ?

1.2.2. L'optimisation de l'organisation de projet par les incitations inscrites dans des contrats globaux et de long terme

Les effets vertueux du contrat global incitatif de long terme signé entre la personne publique et le prestataire privé unique (qui en reporte le cas échéant les obligations sur ses sous-contractants) : plus encore que la crainte de résiliation en cours d'exécution du contrat (coûteuse pour toutes les parties) ou de non-renouvellement de celui-ci (car l'échéance est très éloignée), l'incitation majeure réside dans la menace de sanctions financières (loyer soumis à pénalités) pour non-respect des obligations de délai, qualité, ou niveau de service (en sus du risque de gestion pour le prestataire qui doit réaliser la prestation au coût promis). Ce système est par nature censé pousser les groupements candidats à traiter en amont les problèmes d'interface entre conception, construction, et entretien-maintenance (qui pourraient déboucher sur des surcoûts ou problèmes de délais). La dimension de long terme oblige à calculer les coûts complets actualisés sur la durée de vie du projet et à créer un optimum entre les coûts d'investissement immédiats et les coûts d'entretien et de renouvellement futurs. Par rapport à une procédure en contrats séparés, il doit en résulter une maîtrise des coûts et une meilleure assurance de qualité. Le contrat global incitatif est aussi, potentiellement, porteur d'innovations par la possibilité d'intégrer la maintenance, l'usage et les services dès la conception. Comment gérer cependant la contradiction entre une organisation de projet censée intégrer la dimension technique à coûts fixés sur la durée de vie d'un projet, et la possible évolution du besoin ?

→ Le contrat global inscrit dans le PPP a-t-il réellement permis le traitement des « problèmes d'interface » ? Observe-t-on réellement une meilleure intégration des fonctions de conception, construction, et de la maintenance à long terme des équipements ?

1.2.3. La gouvernance des contrats par la finance

Autre promesse intermédiaire, le contrat global incitatif doit également assurer un mécanisme de gouvernance à long terme des projets, par le rôle des intervenants financiers. De la phase de conception des contrats à la phase d'exploitation, par leur présence, le cas échéant, dans l'actionnariat de la société de projet (investisseurs en fonds propres), et par le travail de contrôle en amont des prêteurs et en prévision des cas extrêmes, la mise en place de clauses de substitution (*step-in*) au profit de ces derniers (7), les acteurs financiers sont censés jouer un rôle préventif, voire décisif de surveillance exécutoire du

(7) Montée au capital des prêteurs en cas de défaillance avérée et répétée des prestations – et donc expropriation partielle ou totale des investisseurs en fonds propres.

contrat. En cas de défaillance répétée, investisseurs et banques peuvent voir menacées la rentabilité de leur investissement, voire l'intégrité des fonds avancés (à l'exception de la part de dette, peu rémunérée, protégée par des mécanismes de cession de créances). Leur intérêt – un respect des performances de qualité définies contractuellement – est dès lors présumé aligné sur celui de la personne publique donneuse d'ordre sur la durée de vie du contrat – ceci contrastant avec les industriels, en particulier les constructeurs, présumés opportunistes. Les intervenants financiers veilleront donc particulièrement à l'optimisation du partage des risques, non seulement entre public et privé (pour éviter le transfert de risques non maîtrisables par le privé et appelant donc à de très coûteuses solutions d'assurance), mais aussi au sein des consortiums veillant tout particulièrement à la répartition efficace des risques et responsabilités sur les partenaires les plus à même de les assumer (en fonction de leurs positions, ressources et compétences respectives).

→ Est-il d'ores et déjà possible de juger de la qualité de la gouvernance contractuelle par les acteurs financiers?

1.2.4. Une procédure concurrentielle progressive et intégrée

La procédure de sélection porte sur cette offre globale, portée par un prestataire unique, qui assume à la fois une partie de la maîtrise d'ouvrage et l'intégration des fonctions de conception, construction, entretien-maintenance et/ou exploitation, et financement du projet. La mise en concurrence des offres met donc en comparaison le coût global, la qualité du projet technique, les modalités contractuelles gouvernant le projet en PPP. La qualité de cette procédure concurrentielle constitue la dernière promesse « intermédiaire » d'amélioration qualitative de la commande publique.

Deux modalités concurrentielles sont envisageables : réduit à quelques situations exceptionnelles (liées à l'urgence notamment) (8), l'appel d'offres (AO) simplifié consiste en la remise d'une offre ferme, en un seul tour, par les groupements candidats présélectionnés. Idéalement cependant, et dans la majeure partie des cas, la procédure applicable est un dialogue compétitif (9), qui comporte plusieurs remises d'offres progressivement affinées par des groupements candidats dont le nombre est éventuellement réduit à mesure de l'avancement. Ces offres sont censées être analysées séparément, et non comparativement, par la personne publique (et ses conseillers), tandis que la tension concurrentielle créée ainsi que les commentaires du client sont censés faire évoluer les offres pour correspondre au besoin de manière compétitive.

(8) Quoique liée à l'urgence, il n'est pas certain que cette procédure simplifiée fasse au final gagner du temps à la personne publique et aux cocontractants privés : elle peut conduire à d'importants décalages entre la solution optimale et le résultat obtenu, et donc à des risques plus importants, le tout pour ne gagner que quelques mois.

(9) Par ailleurs conforme aux directives CE 2004/17 et 2004/18 de mars 2004.

Le dialogue compétitif, ou à défaut l'AO simplifié, par le biais d'un programme ouvert, doit théoriquement permettre à la personne publique de bénéficier des capacités de proposition du secteur privé. Car là réside l'essentiel des performances attendues : de la mise en concurrence des contrats et donc des projets, des prix, mais aussi des procédures de gouvernance et de gestion des risques. La compétition se fait entre des solutions complexes et complètes, comprenant des dimensions technique, financière, contractuelle, solutions incarnant la compréhension des besoins publics par chaque groupement candidat, et dont découle un coût proposé en situation d'incertitude. Pour l'acheteur public, il y a aussi incertitude : sur le contenu technique (qui n'est autre qu'une « promesse » définie contractuellement), sur le coût complet sur longue durée (puisque l'engagement des candidats porte sur des formules de coût qui ne peuvent donner des chiffres fiables que pour les premières années), sur les équilibres contractuels (plus encore que le partage des risques, l'équilibre systémique d'un contrat de longue durée, souvent de l'ordre de 20 à 30 ans, est difficile à évaluer).

C'est cette procédure menée en situation d'incertitude qui est censée apporter un niveau de qualité matérielle et contractuelle optimal pour un coût minimisé par la pression concurrentielle.

→ Les effets vertueux de la concurrence se vérifient-ils ? Cette question est à double sens : elle peut porter sur la qualité constatée de la procédure de marché, mais la promesse de la concurrence peut aussi créer des attentes en termes d'ouverture du marché.

En articulant rationalisation de la gestion de projet, procédures concurrentielles mettant en compétition des offres globales intégrées, et dispositifs de gouvernance par le contrat global incitatif, dispositifs eux-mêmes contrôlés à long terme par les mécanismes du financement de projet, les PPP sont donc porteurs de promesses organisationnelles, qualitatives, « intermédiaires », dont est censé découler le respect de résultats quantitatifs finaux (coûts, délais, qualité de l'entretien et du service ...).

1.3. Résultats « finaux » attendus

Les résultats « finaux » attendus sont censés découler de ces promesses « intermédiaires ». Ils peuvent être regroupés en plusieurs catégories :

— *l'amélioration objective de la performance de la commande publique* : appréhendée de manière classique par le prisme de la réduction des coûts et délais, ou *a minima* le respect des coûts et délais contractuellement définis (leur non-observance mettrait en risque le cocontractant privé) ;

— *l'amélioration de la gestion du patrimoine public* (découlant de la planification contractuelle des obligations d'entretien-maintenance et de gros entretien-renouvellement) ;

— *l'amélioration de la qualité du service public*, inscrite dans la qualité de prestations support essentielles au service final – théoriquement mesurable à travers le respect d'indicateurs de qualité et de disponibilité pour un prix contractuellement défini.

1.4. Ces avantages sont supposés acquis *ex ante*

Qu'ils soient « intermédiaires » (observables dans l'amélioration organisationnelle de la commande publique et de la gouvernance des projets sur leur cycle de vie), ou « finaux », (et dans ce cas mesurable en termes de respect des coûts et délais, ou des objectifs de qualité contractuellement spécifiés), les bénéfices liés aux PPP sont supposés acquis à l'avance. Ce constat se vérifie dans les résultats de deux exercices mobilisés pour valider *ex ante* la pertinence du recours au PPP : l'évaluation préalable, et les rapports de retour d'expérience.

En premier lieu, par le principe de l'évaluation préalable (EP), dont est considérée ici la dimension économique comparative ajoutée par la loi de juillet 2008 comme alternative aux critères initiaux de l'urgence ou de la complexité (10) : mettre en évidence la solution la plus avantageuse entre commande publique traditionnelle et schémas de type PPP par un bilan coûts-avantages. Cette démarche a été systématisée en Grande-Bretagne en mettant en regard le coût global d'un projet mené en PPP avec le coût estimatif du même projet s'il était mené de manière classique (*Public Sector Comparator* – PSC). Si l'EP suscite l'intérêt des économistes et des partisans de la modernisation de la gestion publique (Marty et Voisin, 2008, Blanken et de Wulf, 2009, Ménard, Oudot, 2009), étant très sensible aux hypothèses retenues, elle est critiquée par les opposants aux PPP ainsi que par certains praticiens (11) comme exercice de légitimation pouvant prêter à des biais favorables vers un résultat implicitement inévitable : la démonstration de la supériorité économique du recours au PPP.

La construction *ex ante* de modèles en coûts complets sur le cycle de vie d'un projet, pour comparer commande en MOP suivie d'une gestion publique, et passation d'un PPP est indéniablement porteuse d'avancées en termes de

- (10) Les attendus de l'Évaluation Préalable étaient initialement réduits à des arguments essentiellement juridiques : la complexité ou le caractère d'urgence du projet. La rédaction de ces motifs n'impliquait guère de démonstration économique.
- (11) « La polémique est assez vive pour que dans leur journal professionnel, *Accounting and Business*, les comptables qui sont intervenus pour élaborer des PSC se posent des questions de déontologie, conscients qu'ils sont que leur travail est alors de présenter un bilan comptable favorable à l'option PFI, sur la base de données et de coefficients partiels, voire partiels », relèvent Weil et Biau (2004, pp. 54-55). Le rapport de la Chambre des Communes *Lessons from PFI (2011)* souligne pour sa part la sensibilité des PSC aux hypothèses sur l'impact des risques.

rationalisation des choix budgétaires. Pour autant, l'évaluation préalable ne constitue pas en soi un élément d'encadrement du fonctionnement des contrats de PPP. Il y a par ailleurs quelque paradoxe dans ce principe même de l'évaluation, qui se situe dans la contradiction entre valeur « auto-prédictive » du résultat de l'évaluation préalable et justification microéconomique théorique du PPP : si c'est l'intégration des fonctions par un prestataire privé sur un projet inédit, et la concurrence créée par le dialogue compétitif, qui sont censées produire des offres innovantes au meilleur prix, comment estimer *ex ante, in abstracto*, et surtout sans que l'auteur de cet exercice d'évaluation soit intéressé à la performance à long terme de son modèle prédictif, la forme et le coût de la solution technique optimale, du montage financier, et enfin l'ensemble des coûts sur la durée de vie qui émergeront d'un projet en PPP, par rapport à son équivalent mené en commande publique traditionnelle ? Nous soulignons ici la valeur *performative* des théories microéconomiques qui fondent la légitimité des PPP : l'exercice de l'évaluation préalable, par construction, tient pour acquis les objectifs finaux des PPP (en tout cas le respect des coûts et délais).

Par ailleurs, les études de retours d'expérience menées au début des années 2000 au Royaume-Uni ont été abondamment relayées en France comme des preuves irréfutables de l'efficacité économique des PPP (12). C'est en particulier le cas de l'étude de 2003 du Trésor britannique, soulignant une nette supériorité du PFI sur les schémas classiques en termes de respect des coûts et délais (13). Pourtant la méthodologie de ce rapport a été critiquée et démontée point par point (Pollock, Player, Price, 2007).

II. — LES PROMESSES DES PPP CONFRONTÉES AUX RETOURS D'EXPÉRIENCE ET À DES ÉVALUATIONS... CRITIQUABLES OU INCOMPLÈTES

Les avantages théoriques des PPP sont inscrits dans un fonctionnement et des formes d'organisation nouveaux, qui constituent les promesses « intermédiaires » des PPP. Par suite, elles sont censées garantir des résultats finaux : que nous enseignent les retours d'expérience et les évaluations menées ? Ne faut-il pas évaluer ces évaluations ?

- (12) « À Londres, les pouvoirs publics [...] observent que, dans huit cas sur dix, les coûts et les délais sont respectés, ce qui est loin d'être le cas avec les marchés classiques » *in* « Faire de l'investissement public un moteur de croissance » interview d'Éric Besson, secrétaire d'État à la Prospective, par Guillaume Delacroix, *Les Échos*, 7 décembre 2007.
- (13) « Les projets en PFI sont livrés dans le respect des délais et des budgets impartis. Les recherches effectuées par le Trésor sur les projets en PFI arrivés à leur terme montrent que 88 % d'entre eux ont respecté les délais, ou les ont devancés, sans dépassement du coût de construction supporté par le secteur public. De précédentes recherches avaient montré que 70 % des projets en maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle avaient dépassé les délais et 73 % le budget initial ». Cité par Pollock, Player, Price (2007). Notre traduction.

2.1. Quels résultats sur les promesses « intermédiaires » d'amélioration organisationnelle : une critique qualitative

Un certain nombre d'études ou de retours d'expériences permettent de comparer les vertus intrinsèques prêtées aux mécanismes des PPP et la réalité des pratiques vécues par les acteurs. Nous nous attacherons ici à quatre questions : la réalité de la relation « partenariale » qui devrait produire un déplacement bénéfique de la position et du rôle du donneur d'ordres public, la concrétisation du fonctionnement en contrat global, la surveillance à long terme assurée par les acteurs financiers, et l'intensité et la dynamique du jeu concurrentiel.

2.1.1. *L'externalisation de la commande publique : qualifier la relation partenariale*

Nous nous attacherons simplement ici à la question de savoir si le contrat de partenariat permet d'inscrire la rationalisation de la commande publique et de la gestion de projet – envisagée simplement ici sous l'angle de la définition partagée de la qualité des biens et des services – dans une relation partenariale sur le long terme. En d'autres termes nous nous contenterons de quelques remarques sur la capacité des mécanismes de gouvernance instaurés par le contrat de partenariat à garantir cette promesse intermédiaire (14).

Une série d'enquêtes menées dans le secteur hospitalier au Royaume-Uni en 2006 et 2007, et dans une moindre mesure en France (Campagnac, 2007) nous conduisait à souligner l'ampleur des procédures et des dispositifs accompagnant l'entrée dans un contrat de partenariat, ainsi que leurs limites à réduire l'incertitude liée à l'incomplétude du contrat, ou encore à prémunir le client public des risques associés à l'asymétrie d'information que subit la personne publique.

Incertitude et asymétrie d'information ne se déclinent toutefois pas de la même façon à chacune des phases du projet.

Dans la phase pré-contractuelle, c'est l'incertitude qui domine et qui se trouve renforcée par le changement des règles du jeu. La personne publique, si elle n'est pas entourée d'assistants à personne publique expérimentés, éprouve une grande difficulté à exprimer sa demande technique et fonctionnelle en termes d'objectifs et de performances à atteindre. La perspective du dialogue compétitif peut encourager des « programmes flous » comme nous avons pu l'observer lors d'une série d'enquêtes et dans certains secteurs, en 2006 ou 2007.

Incertitude et asymétrie d'information se manifestent aussi au moment de la sélection du candidat final et de la passation du contrat. La complexité et l'hé-

(14) L'analyse de la rationalisation de la commande publique, par le biais des CPA, demeure cependant incomplète si on ne l'inscrit pas aussi dans l'instrumentation de l'action publique accompagnant la diffusion de ces nouveaux contrats, en France et au Royaume-Uni, avec des modalités différentes dans chacun de ces pays.

térogénéité des critères à prendre en compte rendent difficile la comparabilité des offres ; elles répondent à des logiques juridiques, comptables et financières qui ne sont pas nécessairement celles qu'utilise la personne publique. Si elles lui ouvrent potentiellement de nouveaux champs de connaissances, elles cristallisent aussi des logiques et des modes de raisonnement qui lui sont étrangers (Deffontaines 2012).

Dès lors pour opérer son choix – et éviter le risque de sélection adverse – la personne publique n'a d'autres solutions, au cours de la période de mise en concurrence des candidats, que de recourir à un ensemble de consultants. Les experts et conseillers dont elle s'entoure reproduisent pratiquement à l'identique ceux qu'associent les groupements privés pour élaborer leur offre. Cette similitude nous a conduit à parler d'une « organisation miroir », vecteur de diffusion et d'imposition « douce » des nouvelles règles du jeu auprès de la personne publique.

Enfin, l'asymétrie d'information persiste, voire s'accroît dans la phase post-contractuelle ; l'exercice consistant pour l'acteur public à exprimer sa demande technique et fonctionnelle en termes de résultats à atteindre, à partir d'une spécification des *outputs*, ne le garantit pas de l'interprétation qu'en fera le partenaire privé, dans la phase post-contractuelle et le conduit à renforcer ses moyens de suivi et de pilotage.

Ces premières observations ne vérifiaient donc pas (15), dans le cadre des PPP, les hypothèses défendues dans le contexte de financements de projet en PPP, pour de grands projets d'infrastructure (Lyonnet du Moutier, 2003) (16).

Nos conclusions allaient plutôt vers une tendance au « dessaisissement » des compétences de la personne publique, à la perte de la maîtrise sur la gestion

- (15) Ainsi de l'absence d'autre alternative au financement en PFI, très nette au Royaume-Uni, et qui contraint fortement le client public – comme le souligne le rapport *House of Parliament* de 2011 – ou de la capture du client par la rigidité du contrat et la difficulté à le faire évoluer une fois signé.
- (16) Dans le contexte de financements de projet en PPP pour de grands projets d'infrastructure (ici en PFI) Lyonnet du Moutier (2003), en se fondant sur une modélisation des relations entre concédant et concessionnaire inspirée de la théorie positive de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) – selon laquelle la relation d'agence entre deux entités implique une transaction caractérisée par un échange de « droits de propriété » contre un transfert de connaissances spécifiques – conclut à un rapport de forces plus favorable au concédant lié, dans le cas des PPP. Cet avantage est dû notamment à deux éléments : l'acquisition de connaissance spécifique *ex ante* par le client, notamment dans les domaines juridique et financier, grâce à l'exercice préalable de la *Value for Money* et *Best Value for Money* (acquise par des procédures telles que l'évaluation préalable et le dialogue compétitif) ; la présence d'une nouvelle catégorie de participants, « le bailleur de fonds qui s'engage à financer le projet sur la base d'un contrat de construction clés en mains, à prix forfaitaire et à délai fixé, et qui met en place, dans une logique privée, un système d'audit et de contrôle du projet au cours de sa réalisation et de son exploitation » (Lyonnet du Moutier, 2003, p. 22).

du projet, et à un risque de capture qui se décline différemment dans les phases pré et post-contractuelle.

2.1.2. Quels retours d'expérience concernant le fonctionnement en contrat global sous maîtrise d'ouvrage privée ?

Au terme des promesses intermédiaires, de nombreux facteurs de performances sont attendus du fonctionnement en contrat global sous maîtrise d'ouvrage privée.

Les unes concernent la capacité de l'équipe réunie sous l'égide de la maîtrise d'ouvrage privée à apporter une réponse globale financière, fonctionnelle, technique et architecturale qui satisfasse à la pluralité des objectifs de la personne publique ET du partenaire privé ; les autres ont trait à la capacité de la maîtrise d'ouvrage privée à fonctionner en coût global.

Les réponses apportées par les retours d'expérience convergent au moins sur un point : le contrat global ne signifie pas systématiquement intégration de la filière autour d'un objectif unique. Quel que soit le montage retenu, en emphytéote ou en société de projet, la séparation des contrats est la règle, y compris entre filiales d'un même groupe ; elle se fonde sur le même principe du transfert des risques et de leur allocation aux partenaires, en fonction de leurs compétences respectives à les assumer.

À partir de là, les situations diffèrent quelque peu selon les phases du projet et bien entendu selon la nature des relations entre les partenaires au sein du groupement privé. Lors de la phase d'études précédant la remise des propositions, il est possible d'observer des moments forts de coopération entre les membres de l'équipe projet : concepteurs, constructeurs, exploitants et de plus en plus, mais pas toujours, mainteneurs et entreprises de services. La pluralité des objectifs à atteindre et de la diversité des logiques en présence explique que l'élaboration du projet se fonde sur un travail beaucoup plus collectif, au sein duquel les activités de propositions, d'échange, de dialogue et de négociation occupent une part croissante, dans une structure de travail élargie comparativement à l'élaboration d'un projet de construction traditionnel (Campagnac, 2009b).

Cela ne signifie pas pour autant que ce travail collectif débouche nécessairement sur des solutions innovantes en coût global, celles-ci demandant en général un investissement initial plus important compensé par une perspective de diminution des coûts d'exploitation sur le long terme. Sur deux études de cas britanniques le *King's College London* et le *University College London Hospitals NHS Trust*, l'auteur (Rintala, 2005) observait que certains principes contractuels des PPP et la configuration des acteurs tendent à freiner la mise en œuvre de solutions qui optimisent le coût global d'un projet, et que dans les deux cas observés, l'entreprise de construction influençait les décisions d'investissement et c'était elle qui arbitrait en dernier ressort. Le maintien de la séparation des logiques métiers, la faible association de l'exploitation et des

services à la conception, l'hétérogénéité des logiques d'acteurs notamment autour du dilemme coûts d'investissement/coût d'exploitation, viennent ainsi démentir l'automatisme du fonctionnement en coût global dans un contrat qui se veut optimal.

Selon nos observations, les résultats des premiers PFI étaient clairs : les attentes du mainteneur étaient relativement ignorées en phase de conception, alors qu'il supportait l'essentiel des risques en bout de chaîne dans de nombreux cas, ces risques de coût et de défaillance de qualité étant la conséquence directe des investissements « au plus juste » et de la « rationalisation » du produit et des matériaux de la part des constructeurs.

Néanmoins, une certaine évolution s'est produite par la suite, en vue de réduire les défaillances de qualité dans la maintenance et l'exploitation associées aux premiers PFI. Par ailleurs, la tendance en France des grands groupes de construction à répondre avec leurs propres filiales de maintenance peut jouer dans le sens de transactions plus en amont, voire plus collaboratives entre constructeurs et mainteneurs susceptibles de profiter à la qualité du projet (17).

2.1.3. Peut-on déjà juger de l'efficacité des logiques de gouvernance et de monitoring par la finance ?

Dès avant la mise en œuvre des PPP, une des critiques formulées *a priori* à leur encontre était que leur coût de financement serait supérieur à celui de la personne publique, et qu'ils seraient donc moins vertueux pour les finances de la collectivité que la commande en maîtrise d'ouvrage direct. Par une formule de son président, la Cour des comptes avait donné un écho assez retentissant à ce type de reproche dans son rapport de 2008 (18). Ce type de critique sur le coût de financement ne prend guère en compte les contreparties présumées positives du coût de financement supérieur des PPP comparé à celui des collectivités publiques, dont le niveau n'est pas si transparent qu'il y paraît (19).

- (17) D'une certaine manière, le conflit et le contentieux qui ont opposé l'architecte Philippe Blandin au groupe de construction Vinci, dans le cadre du contrat de partenariat pour l'université Paris VII-Diderot (coût : 273 millions €, durée 30 ans) confié au groupement Unicité témoignent aussi des tensions entre coûts de construction et coûts d'exploitation susceptibles d'opposer les partenaires au sein d'un contrat global sous maîtrise d'ouvrage privée.
- (18) La Cour des comptes posait dans son rapport sur l'opération d'AOT-LOA portant sur l'immeuble des archives du MAE à Aubervilliers, la question des « conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé ».
- (19) En effet, la comparaison du coût de financement d'un projet mené en PPP et de celui d'une collectivité finançant un projet en commande publique traditionnelle (CPT) ne porte pas sur des choses comparables, la personne publique étant l'assureur final des risques non réellement évalués, non répartis, et sans dispositifs destinés à les maîtriser, dans le cas d'une CPT. Par ailleurs, le coût de financement d'une collectivité publique est plus difficile à connaître qu'il ne le semble à première vue (comme le montre l'affaire des emprunts toxiques des collectivités) ; enfin il existe des dispositifs, en particulier les cessions de créances, visant à réduire le coût de financement dans le cadre des PPP.

En revanche, mérite d'être soulevée la contradiction entre des mécanismes de gouvernance à long terme des contrats de PPP fondée en partie sur le « monitoring » par les créanciers et actionnaires, et les dispositifs nécessaires à l'attraction des capitaux pour réduire certains risques pour les prêteurs et investisseurs et intensifier la concurrence lors des appels d'offres (et donc diminuer le coût de financement).

- Cessions de créances dont l'un des effets est de réduire la part de « dette projet » (permises contractuellement mais limitées depuis 2008 à 80 % de la dette),

- syndications des prêts, qui sont des opérations de partage des tickets, et donc de dilution des risques, entre la banque tête de file (qui a effectué le montage et donc analysé les risques) et des banques qui viennent *a posteriori* participer à la syndication de crédit sur les grosses opérations, et éventuellement titrisation des engagements bancaires dans les PPP,

- et enfin possibilité de cession des titres détenus par les investisseurs, industriels ou financiers, dans les sociétés de projet (20),

... contribuent à un éloignement de la responsabilité des investisseurs et prêteurs initiaux (qui ont participé au montage et à l'évaluation des risques, et possèdent donc la connaissance de chaque projet) de la gestion à long terme des PPP.

Les effets de cette contradiction, seront vraisemblablement difficiles à évaluer, *a fortiori* avec le peu de recul dont nous disposons. Ils pourraient pourtant contribuer à neutraliser une des promesses organisationnelles liées aux PPP, celle de la surveillance à long terme des contrats par les investisseurs en fonds propres dans les sociétés de projet et les banques prêteuses.

En revanche, l'une des contreparties de l'engagement de financiers autour des projets de la personne publique – la rigidité des contrats, condition même de la mise en place de montages en financement de projet – produit d'ores et déjà ses effets pervers, puisque les modifications techniques qui pourraient être demandées après la signature par le donneur d'ordres se traduisent sur certaines opérations par des retards et/ou des relèvements de la facture à la charge de la personne publique – en témoigne le devis revu à la hausse dans l'opération du centre hospitalier sud-francilien, afin de répondre à certains changements de spécifications techniques.

(20) Nous faisons à ce stade abstraction de la question de la redistribution des gains réalisés sur les PPP.

2.1.4. *L'intensité et la dynamique concurrentielle atteignent-elles le niveau promis ?*

Le bon fonctionnement des PPP s'appuie sur les présupposés de la concurrence « pour le marché » – tout entière concentrée dans la phase cruciale d'attribution des contrats par la procédure très encadrée du dialogue compétitif – pour obtenir au moindre coût la meilleure performance de la commande publique. Or le « marché » des PPP est par nature structurellement éloigné des conditions de la concurrence pure et parfaite : non seulement en raison de la nature de l'offre, mais aussi en raison de la difficulté dans la conduite de la procédure.

Rappelons que dans le cadre des PPP, la concurrence est mise en place entre des groupements candidats destinés à contractualiser avec le donneur d'ordres : il s'agit en réalité de la mise en concurrence de solutions contractuelles porteuses de solutions techniques, d'un coût associé, et de mécanismes de gouvernance. Le mécanisme concurrentiel du dialogue compétitif est censé conduire à un optimum, qui ne serait pas basé uniquement sur les prix – le tout, paradoxalement, en analysant les offres de manière étanche, ce qui suppose la mise en place de critères d'évaluation impartiaux et multidimensionnels, encadrés par un barème pondéré. Cette considération technique a pour effet un premier éloignement d'avec les conditions de la concurrence. Indéniablement, l'organisation de la procédure concurrentielle par contrats globaux réduit mécaniquement la concurrence (alors que des appels d'offres organisés de manière séparée par lots permettent d'organiser une concurrence plus intense : concours d'architecture, allotissement du gros œuvre et des travaux, contrats de service de courte durée, mise en concurrence des banques prêteuses...) ... elle en appelle à une procédure d'autant plus rigoureuse, transparente, et équitable, difficile à mettre en œuvre à la perfection dans les PPP.

Deux constats peuvent sembler constituer des semi-échecs dans l'ordre de l'appréciation économique du marché des PPP :

- son caractère structurellement oligopolistique,
- l'existence d'irrégularités dans la procédure à même de fausser la dynamique concurrentielle.

Après près d'une décennie de pratique, le constat attire une critique évidente, sinon facile : les trois majors du BTP sont présents à la tête de la très grande majorité des consortiums gagnants et bien souvent dans tous les groupements candidats présents au dialogue compétitif. Ce constat est encore amplifié en ce qui concerne tous les grands contrats, qui attirent l'attention (21). Il

(21) « Vinci, Bouygues, et Eiffage se partagent 92 % des plus gros contrats » *in* « Les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP », *Le Monde*, 24 janvier 2012.

doit être modéré quand sont considérés les PPP dans leur ensemble. Il vient décevoir l'espoir que de nouveaux entrants, groupes de BTP français de second rang, ou concurrents étrangers, viennent troubler ce jeu oligopolistique. Ils nous renvoient aussi à une appréciation globale des PPP considérés comme un marché « continu », alors que ceux-ci concernent des contrats qui vont du méga-projet d'infrastructures coûtant plusieurs milliards d'euros, au petit bâtiment à quelques millions d'euros.

Tandis que les exigences de la combinaison des métiers et la complexité de la mise en place de groupements réduisent mécaniquement le nombre de candidats sur chaque appel d'offres, c'est surtout la solidité intrinsèque, technique et financière, des entreprises de BTP souvent chef de file des groupements qui explique le processus éliminatoire conduisant de manière quasi systématique à cet oligopole. Une analyse optimiste de cette situation conduirait à voir dans le surcoût lié à une concurrence jugée insuffisante le prix à payer pour la sélection de concurrents plus robustes (réduisant par là même le risque de défaillance, y compris de faillite des entrepreneurs en cours de travaux) et bénéficier des avantages des PPP.

i) Critiques portant sur des irrégularités de procédure faussant la dynamique concurrentielle

Constater que les trois majors emportent la majorité des marchés constitue certainement une victoire d'estime pour les détracteurs des PPP, mais surtout un terrain propice aux soupçons d'entente, de corruption, de favoritisme dans certaines procédures. Le contentieux en cours entre *Le Canard enchaîné* et le groupe Bouygues, membre du consortium attributaire du PPP du nouveau siège du ministère de la Défense à Balard, vient évidemment à l'esprit, sans qu'il soit possible de jauger de la réalité ou de l'ampleur réelle des faits incriminés, ayant conduit à l'ouverture d'une procédure judiciaire (22). Dans l'état actuel de la connaissance de ce dossier, il n'est pas raisonnable de tirer des conclusions condamnant la procédure PPP dans son ensemble (23).

Quoi qu'il en soit, le constat (à relativiser) d'un apparent manque de concurrence, des soupçons, quels qu'en soient les fondements et la portée réelle, sur

- (22) Le tribunal de grande instance de Paris a débouté le mercredi 14 mars 2012 le groupe Bouygues qui réclamait 9 M€ au journal *Le Canard enchaîné* pour avoir fait état de soupçons de corruption sur l'attribution du futur siège du ministère de la Défense à Balard. Le groupe Bouygues a décidé le 13 avril 2012 de faire appel de ce jugement.
- (23) Notons toutefois qu'après l'attribution des deux plus gros contrats de PPP (ou formes concessives très proches), les LGV Tours-Bordeaux et « Bretagne-Pays de Loire », à des consortiums menés respectivement par les groupes Vinci et Eiffage, de nombreux professionnels considéraient posément qu'il n'était pas surprenant que le troisième très grand contrat de PPP attribué par l'État échoie au troisième « major » du BTP. Cette forme de politique industrielle masquée, cependant, est *a priori* contradictoire avec les bénéfices espérés de la mise en concurrence par le dialogue compétitif...

la perfection des procédures, viennent relativiser la promesse d'efficacité des PPP fondée pour partie sur des mécanismes de concurrence censés stimuler, lors de la phase d'attribution des contrats, les candidats pour fournir des offres de meilleure qualité au moindre coût.

2.2. Les évaluations des résultats « finaux », liées à l'angle d'observation et la distance focale retenue

Les avantages avancés et mesurés des PPP sont essentiellement centrés sur l'amélioration de la performance économique de la commande publique : respect des coûts, livraison dans les délais. Les évaluations menées semblent indiquer que les PPP atteignent, le plus souvent, leurs objectifs.

Il pourra rapidement, toutefois, être objecté qu'il s'agit là d'évaluations « autocentrées », contribuant à façonner le résultat en ne plaçant la focale d'observation que sur ce point, et contribuant à rester dans la vérification des résultats quantitatifs attendus les plus facilement mesurables des PPP, concentrés sur la phase de construction. *A contrario* émergent des critiques parfois spectaculaires alimentées par les « opérations ratées », ou encore des arguments à rattacher davantage à la réforme d'organisations publiques qu'au PPP lui-même. Plus largement, pourrait être fait le reproche aux campagnes d'évaluation d'avoir posé la focale sur les premières phases, en manquant peut-être l'essentiel sur les *outcomes*, les résultats finaux en matière de qualité de service.

2.2.1. La réduction de la focale d'évaluation sur la comparaison entre commande publique traditionnelle et PPP, axée autour du respect des coûts et des délais

La promesse de résultat final des PPP la plus évidente à évaluer est axée autour du respect des coûts et des délais. Récemment, l'étude menée par le cabinet Price Waterhouse Coopers a montré la bonne tenue de ces critères sur la majorité des opérations (les délais seraient respectés dans 7 % des cas, les surcoûts inférieurs à 10 % du devis contractuel dans 93 % des cas).

Il convient de remarquer que ces évaluations donnent un retour d'expérience favorable en ce qui concerne les PPP/CPA pour la période qui va du « *closing* » contractuel à la livraison. Pour les compléter, il conviendrait d'observer, sur des projets d'ampleur similaire, mais surtout sur la période comparable, les performances de processus de commande publique traditionnelle à la trop fameuse dérive des coûts et délais – comparaison rigoureuse à laquelle invitaient les universitaires britanniques Pollock, Player, et Price (2007).

Pernicieusement, on pourrait suggérer qu'il ne vient pas à l'esprit d'incriminer la procédure PPP pour la dérive des coûts prévisionnels, ou les retards observés dans l'avancement de projets, pourtant jugés d'intérêt national, comme la liaison Charles De Gaulle Express, ou le Canal Seine Nord : la vali-

dité de l'échantillon, la largeur « temporelle » de la focale retenue, comptent donc beaucoup.

Enfin, une critique plus réflexive encore peut être formulée à l'encontre de ces méthodologies métrologiques : ces évaluations ne portent que sur la phase de construction et la dimension immobilière. Elles s'intéressent peu à la qualité du service final, à son adéquation aux besoins (ce que serait une analyse de l'*outcome*), se focalisant principalement sur la question de savoir si le contrat est respecté dans sa première phase (analyse limitée à une adéquation *input-output*).

2.2.2. La réduction de la focale au cas particulier d'une opération ratée

Le risque d'un jugement mal étayé des PPP peut naître aussi de la focale sur quelques cas particuliers d'opérations ratées. La liste des PPP n'en est pas exempte, que ce soit dans le domaine de la justice avec les déboires rencontrés par quelques prisons lors de leur mise en service y compris avec la défaillance des systèmes de sécurité, entraînant le déménagement temporaire des prisonniers dans l'une d'entre elles, ou que ce soit dans le domaine hospitalier. Le cas du Centre Hospitalier Sud Francilien (CHSF), bail emphytéotique signé en 2006 et le « plus grand projet hospitalier en PPP sur la période 2006-2011 » (110.000 m², un millier de lits, 344 M€ de coût d'investissement) est à cet égard exemplaire d'une opération de PPP contre-performante. Il cumule pratiquement toutes les défaillances économiques : un important *retard* se traduisant par un dépassement de délais de huit mois (prévue initialement en mai 2011, l'ouverture de l'hôpital a lieu finalement en janvier 2012) ; de nombreuses *malfaçons* (8.000 erreurs dénombrées par la personne publique et constatées par huissier) ; un *surcoût* de 100 M€ correspondant à la réclamation déposée par le consortium privé, pour des études et travaux non prévus dans le cahier des charges initial, et les modifications demandées en cours de travaux ; une *réévaluation* à la hausse des loyers, le montant de ces derniers passant de 29 M€ à 43 M€ annuels sur 30 ans, un hôpital *boudé par le personnel*. Davantage peut-être que le cumul des dérives et insuffisances habituellement attribuées aux projets menés en MOP, l'enseignement principal est que le montage en PPP n'a pas démontré sa capacité supérieure à relever le défi de ces grands projets complexes, contrairement aux hypothèses qui avaient été suggérées en ce sens au moment de la construction de l'hôpital Georges Pompidou. Elle représente même sans doute un risque supplémentaire pour la personne publique dans la mesure où le niveau des loyers apparaît difficilement compatible avec les mesures d'économie demandées par l'Agence Régionale de Santé pour réduire les déficits de l'hôpital.

La focalisation sur un cas particulier est sans doute le meilleur moyen de construire une critique « spectaculaire » et de fait c'est celle qui est retenue par les médias. Mais en soi elle ne suffit pas à rendre compte des mécanismes qui ont contribué à produire ces défaillances et qui tiennent le plus souvent à une pluralité de facteurs : complexité des projets, nature évolutive (technique

[besoins, sécurité], architecturale), mais aussi mauvaise gouvernance d'un projet, défaut de coopération, antagonisme non résolu des logiques d'acteurs.

2.2.3. Le déport de la focale sur des questions qui ne sont pas directement liées au PPP lui-même

L'exemple du Centre Hospitalier Sud Francilien, avec les événements sociaux et les changements de direction qui ont accompagné la réception conflictuelle de l'hôpital et les mesures d'économie demandées simultanément par l'Agence Régionale de Santé, rappelle aussi qu'il est difficile de faire abstraction du contexte social et économique sectoriel : issu de la fusion prononcée en décembre 1998 (24), par l'Agence régionale d'hospitalisation d'Île de France de deux établissements de taille sensiblement comparables, le CHSF comprend un effectif de trois mille agents pour un budget de fonctionnement de l'ordre de 210 M€, dans lequel les coûts de personnel représentent 70 % des charges. Ce personnel est réparti alors sur les 27 sites qui composent le CHSF, entre lesquels se répartissent les activités de l'établissement. Elles vont de la médecine adulte et enfant, à la chirurgie et à l'obstétrique, en passant par la psychiatrie, les soins de suite et la réadaptation. Le CHSF devait aussi assurer les soins somatiques et psychiatriques aux détenus de Fleury-Mérogis. La répartition de ces activités sur 27 sites posait de multiples difficultés d'ordre logistique, de transport des patients, d'éclatement des équipes, d'entretien de bâtiments multiples, avec au final un effet non négligeable sur les coûts de fonctionnement. Les problèmes posés par cette organisation et ce fonctionnement de l'établissement sont largement soulignés par la chambre régionale des comptes d'Île de France en 2007, dans le cadre d'un contrôle qui porte sur l'organisation du service des urgences, la situation budgétaire et financière de l'établissement, sa préparation au nouveau mode de financement des établissements de santé, ainsi que sa mise en œuvre du contrat de retour à l'équilibre financier.

Au-delà de la situation particulière de l'établissement, ce sont aussi les contraintes associées à l'environnement économique, social et budgétaire qu'il convient d'intégrer pour mieux comprendre les difficultés de l'établissement. « Comme la plupart des établissements hospitaliers, le CHSF œuvre dans un contexte tendu par une démographie médicale et soignante difficile, un cadre budgétaire contraint et des modalités de financement qui ont fortement évolué avec le passage d'un budget global à une tarification à l'activité (T2 A), avec des tarifs déterminés au niveau national. Cette évolution du mode de financement conduit les établissements à introduire une culture de gestion nouvelle où tout projet médical nouveau doit être préalablement évalué à l'aune de ces recettes futures, sachant que celles-ci sont susceptibles de varier en fonction de l'évolution nationale des tarifs. C'est dans ce contexte qu'a été décidé le projet de construction d'un site unique regroupant l'ensemble des activités et la

(24) ARHIF, décision n° 98-1-72, en date du 2 décembre 1998.

décision de conduire ce projet sous la forme d'un bail emphytéotique hospitalier » (Arnaud A. 2009, p. 84).

Ainsi, un échec s'inscrit souvent dans un ensemble de dysfonctionnements qui peut dépasser la modalité PPP : malaise d'une institution, tensions sociales, crise économique d'une collectivité donneuse d'ordres. Dès lors certaines critiques d'opérations en difficulté, peuvent conduire à un mélange des genres dans les critiques (accuser les PPP de dysfonctionnements qui ne leur sont pas nécessairement liés : valse des directeurs, mécontentement du personnel...)

2.2.4. Une focalisation sur l'efficience (passage de l'input à l'output) matérialisée par des outils de mesure de performance du service qui peuvent passer à côté de la qualité du service (outcome)

À ce jour, il n'existe pas à notre connaissance en France de « mesure » de la promesse finale peut-être la plus importante des PPP : celle d'une amélioration de la qualité du service – sinon là où le dit service final est en réalité très proche du service à l'infrastructure. En revanche, plusieurs études conduites en Grande-Bretagne (Unison, 2005, HM Treasury, 2006) soulignent que les « soft services » fonctionnent en moyenne moins bien que les autres éléments confiés au secteur privé et que les données sur le niveau de satisfaction n'apportent pas la preuve qu'ils fournissent de la *Best Value for Money* de façon aussi régulière que d'autres éléments apportés par le PFI (cité en particulier par Jaffe dans Campagnac, 2009). Ces résultats ont été largement confortés par un récent rapport de la Chambre des Communes (juillet 2011) (25).

Sa mesure elle-même poserait problème, en ce qu'elle est nécessairement centrée sur des indicateurs clé de performance définis contractuellement – ce qui place la méthodologie métrologique, de nouveau, dans un cadre d'analyse borné par les *inputs* et les *outputs*, quand une qualité du service qui serait davantage un *outcome* gagnerait à être connue.

III. — REPLACER L'ANALYSE CRITIQUE « GLOBALE » DES PPP DANS DES CONTEXTES LOCAUX ET SECTORIELS DIFFÉRENCIÉS

L'analyse critique des PPP doit donc aussi nécessairement prendre en compte cette disparité sectorielle et les caractéristiques différenciant les grands domaines d'activité.

En effet, il y a une contradiction à vouloir porter un jugement global à un outil unique qui s'applique à des projets de dimension et de secteur différents.

(25) (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>).

À la fin 2011, 144 projets de PPP avaient été attribués, dont 113 par les collectivités locales, dans des domaines aussi différents que l'équipement urbain (45 projets – éclairage public essentiellement), le bâtiment (25 projets, scolaires notamment), les équipements culturels et sportifs (18), l'énergie (10), les transports (4) (26).

3.1. Des succès variables selon la taille et la nature des projets

En s'appuyant sur un échantillon de projets plus large que celui de la MAPPP, puisqu'il concerne les Contrats de Partenariat et Assimilés (CPA) et non seulement les seuls contrats de partenariat *stricto sensu*, l'étude sur la performance des contrats de partenariat établie par Price Waterhouse Coopers (2011) souligne le nombre croissant de contrats de grande taille : sur toute la période étudiée (2005-mai 2011) les contrats d'un montant d'investissement initial inférieur à 30 M€ représentaient 100 % des CPA, mais leur importance relative a diminué puisqu'ils ne représentent plus en 2010 que 42 % des CPA signés. 2010-2011 auront également été les années des méga-contrats (LGV, projet Balard). Or le rapport observe que le risque de surcoût, quelle qu'en soit la cause, augmente avec la taille de l'investissement initial (la moitié des projets avec surcoûts ont un investissement supérieur à 100 M€, alors qu'ils ne sont que 32 % dans l'échantillon) ; à l'inverse la propension à dépasser les coûts semble dépendre en partie de la nature du projet. Elle s'avère en particulier moindre dans les projets de travaux publics (6 % seulement des projets avec surcoûts alors qu'ils constituent 26 % de l'échantillon d'étude).

Trosa, Voisin (2007) reprennent les conclusions bien connues du NAO (2003) : la solution en PPP est mieux adaptée à certains secteurs qu'à d'autres. Ainsi les projets à forte dimension immobilière (rénovation des sièges londoniens des principaux ministères : Trésor, Défense, Intérieur) s'avèrent être des réussites, quand bien même ces opérations complexes impliquaient le déménagement du personnel durant les travaux. Mais les critères d'appréciation de ces succès se réduisent toujours inmanquablement au respect des délais et des coûts. Or il s'agit parfois de prendre en compte d'autres critères d'appréciation, comme dans les prisons (où les performances se mesurent aussi à des « *outcomes* » tels que les taux de suicide, de trafic de drogue ou de réinsertion) (27). Il est un autre domaine, celui des technologies de l'information, qui présente un bilan mitigé. Selon les rapports du NAO, les PPP n'y apparaissent pas plus efficaces que les méthodes d'achat classique, le rythme des évolutions technologiques militant pour des contrats de service offrant plus de flexibilité, plus courts, et donc contraires dans leur principe aux PPP.

(26) *Source* : MAPP (octobre 2011).

(27) Certes, le cas des prisons britanniques traduit un niveau de délégation du service final de bien plus grande ampleur que ce qui est réalisé en France.

3.2. Des enjeux et des problématiques contrastés selon les secteurs d'activité

Pour prolonger cette analyse critique des PPP au niveau sectoriel, il convient d'examiner la variation de leurs conditions de faisabilité, en les rapportant aux enjeux et aux problématiques singulières qui semblent se dégager sur chacun des grands domaines d'application. Ce niveau d'analyse appelle la construction d'une grille de comparaison qui ne se réduit ni à la seule dimension bâtiminaire des projets ni aux seuls critères de coûts et de délais, mais qui inclut aussi les enjeux et les problématiques relatives à la conception et à la fourniture des services dont ces bâtiments sont et seront le support durant toute la vie du contrat, ainsi que la pluralité des objectifs associés à ces contrats complexes. On pourrait proposer, par exemple, de prendre en compte des éléments tels que les modalités de régulation institutionnelle de cette activité, son organisation socio-économique, son mode de gouvernance, le contexte de changements de son périmètre et de sa gestion (externalisation, regroupements, mutualisation) mais aussi la manière dont il se traduit par un réagencement de l'immobilier ou des services, en liaison avec leurs enjeux sociaux, techniques et territoriaux ; on pourrait aussi apprécier, de façon comparative, les raisons susceptibles de conduire la personne publique à envisager le recours à ce type de contrat, au-delà de l'effet d'aubaine lié à l'existence d'un financement dit « innovant » ; et d'inciter les partenaires privés à investir dans le domaine d'activité concerné, au regard des opportunités qu'il recèle et qui ne se déclinent pas de la même manière pour l'une ou l'autre partie ; puis, apprécier les configurations organisationnelles qui se mettent en place et leur variation en fonction du degré plus ou moins élevé de risques et de complexité, et la nature des ressources et des compétences requises.

3.2.1. *L'immobilier public, domaine de prédilection initial des PPP*

Selon les témoignages d'acteurs historiques, deux domaines d'application étaient particulièrement visés par les auteurs de l'ordonnance de 2004, forts de l'expérience britannique : l'immobilier public et les grandes infrastructures de transport (28). Au sein de l'immobilier public, il convient de distinguer entre

- (28) Nous n'évoquons pas ici les grandes infrastructures de transport, sinon pour mentionner qu'elles portent souvent sur des montants très supérieurs à ceux des PPP bâtiminaires (le plus grand étant le projet Balard, pour environ 1,3 Md €) – qu'on songe aux LGV SEA (6,8 Mds € environ), BPL (3,2 Mds €), CNM (1,8 Md €), CDG-E (1,3 Md €), canal SNE (4,3 Mds €), ces deux derniers projets se trouvant déjà menacés. Compte tenu de la compétence de la maîtrise d'ouvrage publique dans ces domaines, l'intérêt était moins de la déléguer que de mobiliser des fonds privés pour lancer simultanément de grands projets. Par ailleurs ces infrastructures ont vraisemblablement une rentabilité insuffisante pour être éligibles à des montages en DSP classiques. La qualification de certains de ces projets n'est d'ailleurs pas complètement univoque, la LGV SEA étant lancée en concession, mais considérée par toute la profession comme un PPP, alors que le montage comporte une forte part de subvention publique. Le schéma de péages aux usagers pour les projets CDG-E et de canal SNE associe quant à lui une forme hybride entre la concession et le Contrat de Partenariat.

l'immobilier administratif du domaine régalien et l'immobilier public support des grands services sociaux tels que la Santé ou l'Éducation. Les uns et les autres ne posent pas tout à fait les mêmes problèmes et avaient d'ailleurs fait l'objet de mesures juridiques spécifiques à chacun des domaines concernés (sauf l'Éducation), avant l'intervention de l'ordonnance.

En effet, même à s'en tenir à l'immobilier administratif associé aux fonctions régaliennes, cette rubrique est profondément hétérogène, que ce soit par type de commanditaires (au-delà de l'État central, les différents ministères), par taille d'opération, par destination sectorielle des bâtiments, par degré de complexité. Elle regroupe aussi bien des projets de petite taille relativement simples, d'un montant inférieur à 10 M€ tels que les gendarmeries ou les commissariats, ou des opérations beaucoup plus complexes, comme le futur siège du ministère de la Défense ou encore le futur Palais de Justice de Paris qui peuvent comporter des spécificités techniques et des dimensions de service importantes, et portent sur des montants d'investissement de l'ordre du milliard d'euros. Les formules proches du crédit-bail appliquées aux premières ont autorisé la venue sur ce marché d'acteurs quelque peu différents de ceux impliqués sur les opérations de taille plus importante (ex. : des banques et leurs filiales immobilières, telles que le Crédit Agricole). Les enjeux et les risques ne sont donc pas tout à fait les mêmes. Pour les différents donneurs d'ordre impliqués dans ces opérations, les raisons de recourir au CPA sont multiples : la rationalisation du patrimoine immobilier traduit souvent à la fois des préoccupations de gouvernance, de recherche d'économies, de restructuration des services, avec des implications sur l'emploi et la gestion des effectifs, tandis que la construction ou le renouvellement des infrastructures traduit aussi la recherche d'une plus grande efficacité des conditions de travail dans une économie des coûts. Ce qui se joue avec les PPP relatifs à l'immobilier public administratif est bien un mouvement d'externalisation de la fonction immobilière tout autant que d'une partie des services, que ce soit de nouveaux services liés à l'actif comme la gestion des énergies, et la maintenance des bâtiments, ou des services ancillaires, ou encore d'une partie des services participant à la fonction régaliennne, sans que ce mouvement, en France n'atteigne le périmètre de délégation observé de l'autre côté de la Manche. Les enjeux et les problématiques sont donc bien plus larges que le simple outil alternatif de la commande publique. Mais c'est également sous cet angle qu'il conviendrait d'analyser et d'évaluer celui-ci.

Dans son rapport de 2008, c'est à propos de la gestion du patrimoine immobilier de l'État que la Cour des comptes soulève la question de la pertinence économique des PPP, sur la base de deux arguments : ces contrats sont une source fréquente de surcoûts au regard du niveau différentiel de taux d'intérêt auquel l'État peut prétendre comparativement aux taux d'intérêt accessibles aux partenaires privés. L'État fait montre d'une myopie récurrente qui se traduit par une forte asymétrie entre le prix de cession de ses immeubles à des promoteurs privés et le prix auquel ces derniers lui rétrocèdent l'immeuble, après travaux. Le premier argument est illustré sur l'exemple du déménagement-

ment de la direction des Renseignements du ministère de l'Intérieur à Levallois Perret; le second par l'exemple de l'installation des Affaires étrangères dans l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale.

On comprendra qu'au-delà de sa valeur intrinsèque, cet argument demeure insuffisant face à la nature des enjeux. Mais on comprend aussi que le rapide tableau que nous avons dressé demande à être spécifié pour chacun des domaines sectoriels concernés en fonction de la nature de l'activité exercée et de la manière dont est problématisée la tension entre ces divers objectifs.

Ainsi par exemple, dans l'externalisation de la construction et la gestion de l'immobilier public de l'État, le cas des établissements pénitentiaires et des prisons doit être traité à part, en raison de la nature de l'activité concernée et du large périmètre de la gestion déléguée y compris dans les services aux prisonniers. Le programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice soulignait que l'enjeu des programmes de construction était d'apporter une réponse, notamment technique et architecturale, aux objectifs d'un système pénitentiaire « modernisé ».

Dans les domaines de la Santé ou de l'Enseignement supérieur et de la recherche, là encore, il apparaît particulièrement difficile de ne pas restituer les PPP et l'ensemble des transformations qu'ils apportent tout autant que les tensions qu'ils suscitent, dans le contexte des différentes réformes dans lesquelles ils s'inscrivent. Ce contexte se greffe sur l'ampleur des enjeux associés à la gestion du patrimoine immobilier, mais qui se décline différemment dans les deux cas. De manière très schématique, on peut dire que le secteur de la Santé partage une caractéristique avec le secteur pénitentiaire, à savoir la préoccupation des contraintes et obligations du service, mais avec une très grande complexité de celui-ci qui se traduit par le grand nombre de métiers, les rapides innovations technologiques et leurs implications sur l'évolution même du système de soins. Une autre différence tient à ce que la conception et la production hospitalière sont moins standardisées que la production des prisons. De même les hôpitaux sont confrontés à une très forte complexité de la gestion des énergies ou de la maintenance; il n'est pas de service, jusqu'aux services de nettoyage, de propreté, qui ne présente dans les hôpitaux une complexité particulière. On a pu noter, du fait de toutes ces sources de complexité, de très gros échecs sur les PFI hospitaliers au Royaume-Uni (Pollock, 2004, Campagnac, 2009).

Quant aux PPP relatifs au domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont pu se mettre en place à travers le Plan Campus, il est difficile de les considérer simplement sous l'angle de la gestion d'un patrimoine immobilier souvent bien dégradé, sans l'associer aux enjeux des réformes relatives à l'Université et à la Recherche (loi de programme pour la recherche de 2006, loi relative aux libertés et responsabilités des Universités, dite loi LRU de 2007) ou encore à l'intérêt croissant que représentent l'université et la recherche dans le développement territorial pour les collectivités territoriales

et qui se traduit au niveau de la contribution au financement de l'immobilier universitaire.

3.2.2. *Énergie et équipements urbains*

Les PPP centrés sur l'énergie et les équipements urbains ont le mérite d'illustrer d'autres configurations sectorielles, qui se caractérisent à la fois par les caractéristiques des donneurs d'ordre (la présence forte ou exclusive des collectivités territoriales), l'influence de l'environnement institutionnel, la nature des produits avec une forte composante services, la part faite à l'innovation, la recomposition des acteurs. À des titres divers, ces deux types de PPP n'étaient pas nécessairement prévus par l'ordonnance de 2004 : ainsi pour l'énergie, comme le souligne une étude consacrée à ce thème (Bougrain, 2010), de même pour l'éclairage public, l'un des secteurs les moins visés à l'origine et pourtant les plus systématiquement utilisés par les collectivités territoriales.

En traduisant les conclusions de cette étude dans notre propre méthodologie, nous dirons que l'impératif d'une maîtrise de l'énergie sur les bâtiments, renforcé à la suite des *Grenelle de l'Environnement*, en dessinant un nouveau marché possible pour les PPP, a fait l'objet de nombreuses promesses « intermédiaires », tant du côté des personnes publiques que des sociétés de projets titulaires de contrats. Il est bien difficile d'en apprécier les effets réels, dans la mesure où la plupart des études menées en 2010 portent sur le montage du projet et les phases de conception et de construction. On manque encore de données sur les phases d'exploitation. « Certaines études menées sur des cas de bâtiments de bureaux en HQE (l'une dans le cadre des marchés publics, l'autre en maîtrise d'ouvrage privée) montrent que les consommations énergétiques réelles et les dépenses de maintenance ne reflètent pas souvent les intentions affichées au stade de la conception : ceci résulte d'une mauvaise prise en compte des usages, d'une dilution des responsabilités d'efficacité énergétique entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, de l'éloignement entre le gestionnaire et l'utilisateur et d'un manque d'approche globale liant conception, réalisation et gestion » (Bougrain, 2010, p. 87). Le contrat de partenariat saura-t-il faire mieux ? Ses potentialités théoriques demandent là encore à être vérifiées.

Le retour d'expérience en ce qui concerne les PPP d'éclairage public semble nettement plus positif (Garcin, 2008).

3.3. Face à des logiques contextuelles diverses, la constitution de compétences transversales au sein des industries liées à la commande publique

Il n'est pas anodin de rendre compte de l'hétérogénéité de ces contextes « locaux » ou « sectoriels », qui rendent l'analyse critique unifiée et uniforme des PPP parfois paradoxale, et la réalité de la constitution de compétences

transversales du côté privé, tant chez les consultants juridiques et financiers qui interviennent aux côtés de la personne publique pour l'assister dans la procédure (Deffontaines, 2012), que dans les banques, les fonds d'investissements spécialisés, et les grandes entreprises du BTP, qui ont une approche le plus souvent unifiée et trans-sectorielle des PPP. Le rapport *Lessons from PFI* du Parlement britannique (2011) souligne également la dissymétrie entre les compétences des investisseurs, qui ont une approche centralisée, tant sectoriellement que géographiquement, à comparer à l'éclatement des donneurs d'ordres.

IV. — ÉLARGIR L'ANALYSE AUX RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Après avoir suggéré de dépasser l'analyse *input-output* pour aller vers les *outcomes*, et proposé de replacer l'outil unique PPP dans des situations locales et des contextes sectoriels différenciés, cette partie propose une réflexion vers les *outfalls* : les retombées collatérales. Au-delà de la simple question de l'efficacité du PPP comme outil de commande publique, il s'agit ici de pointer certaines dérives que vraisemblablement les PPP amplifient, ou auxquelles ils contribuent, et qui pourraient générer des retombées macroéconomiques indésirables : la meilleure gestion du processus de commande par les PPP, quand bien même elle serait indéniablement acquise, ne signifie pas que la dépense est *affordable*, utile, ni sans effets pervers.

Il est proposé pour cette analyse de prendre pour point de départ les promesses plus larges de relance de la solution équipement grâce aux investissements permis par les PPP, voire *par* la solution équipement, et donc par les PPP. Précédant ou accompagnant l'introduction des PPP, des travaux économiques (Piron/Saint-Étienne 2006, Lafitte 2006) et un certain activisme des partisans du recours aux PPP (MAPPP, politiques, grands donneurs d'ordres, associations de collectivités locales) ont fait valoir le rôle bénéfique que pourraient jouer les PPP dans la satisfaction de certains besoins d'équipement pouvant accroître la compétitivité, répondre à une certaine demande politique et sociale (santé, embellissement et attractivité des villes, équipements sportifs et culturels), de développement durable, d'infrastructures de transport (report modal, transports collectifs en site propre, LGV), ou encore liés à l'économie de la connaissance (universités, TIC)... En 2004-2006, alors que l'exemple à suivre était britannique, il s'agissait tant de relancer des investissements d'avenir que de relancer l'économie par la dépense publique. Ces promesses ont été amplifiées (paradoxalement, tant l'assèchement du crédit affectait alors le financement privé) par la crise financière de 2008-09, quand les PPP sont devenus un instrument de relance. Au risque, à travers toutes ces promesses, d'une poursuite parfois peu raisonnée de la solution équipement ? Sont passées successivement en revue certaines des retombées défavorables potentielles des PPP, qu'une analyse socio-économique se devrait de considérer.

4.1. Repenser l'analyse en évaluant l'impact des PPP au sein des bornes d'un système de dépense publique

Une première considération est à rapprocher du contexte « local » (c'est-à-dire des problématiques budgétaires auxquelles est confronté le donneur d'ordres) ou « sectoriel » (c'est-à-dire aux particularités budgétaires propres à un « secteur » des services publics où il peut être fait appel à la solution PPP) : elle consiste à estimer les risques liés à cet outil au sein d'un système de dépense publique borné. Si le PPP est censé établir *ex ante* les coûts, tels qu'ils apparaîtront au cours de la vie du projet, et fournir un système de report des risques de dépassement de ces coûts sur le prestataire privé retenu, il n'en demeure pas moins porteur de risques de dérives de coûts. D'abord parce que le devis peut dériver entre l'enveloppe initialement allouée ou envisagée, et le prix qui sortira de la procédure concurrentielle. Ensuite parce que dans certains domaines, le donneur d'ordres, en contradiction certaine avec le choix de recourir à un contrat de type PPP, peut vouloir modifier *après la signature du contrat* certains de ses besoins... et ainsi provoquer une élévation de la facture. C'est une dérive typiquement observée dans les secteurs où la dimension technologique est forte... comme pour le CH Sud Francilien. Enfin parce que la dépense sur cycle de vie du PPP, définie par contrat, n'est pas tant un engagement sur des coûts de la part du cocontractant privé, qu'un engagement sur des *formules* de coûts (en ce qui concerne les dépenses d'entretien-maintenance, parfois les plus importantes sur la durée de vie des projets).

À mesure croissante au cours de l'avancement d'un projet – une fois acté le choix d'un projet (dont le coût, quelle que soit la modalité de commande, est susceptible de dériver par rapport à l'enveloppe envisagée), une fois acté le choix du PPP (dont la formule de coût ne sera connue qu'à l'issue du dialogue compétitif), une fois signés les contrats (qui peuvent ouvrir à des variations imprévues), le donneur d'ordres sera confronté à des formes de rigidification de la dépense, attachée à un projet qui doit voir le jour, puis à des modalités contractuelles qui le lient pour des décennies (sauf à résilier le contrat, ce qui ne se fera pas sans contreparties financières favorables au cocontractant privé s'il n'est pas coupable de défaillances répétées). Dans un système de dépense publique limité, le recours à une modalité de commande intrinsèquement plus onéreuse car révélatrice de la réalité de la totalité des coûts (fut-ce en compensation de risques neutralisés par les mécanismes du PPP) peut contribuer à créer des déséquilibres internes. Il est certes trop tôt pour identifier des problèmes liés au budget important alloué à des projets nouveaux comme le Grand Stade de Lille, le « Balardgone », les bâtiments universitaires qui seront lancés en PPP, et bien d'autres au niveau des collectivités ou des agences régionales de santé, mais selon toute vraisemblance les choix de dépenses élevées et rigides liées à des PPP auront un impact sur les équilibres budgétaires de ces donneurs d'ordres et de leur environnement. Ce point a d'ailleurs été soulevé dans le rapport du Parlement britannique, qui constate le manque de

flexibilité budgétaire d'institutions « verrouillées » par des contrats de PFI qu'il n'est pas possible de réviser.

Ces considérations contextuelles ouvrent la voie à des réflexions plus attendues sur la maîtrise de finances publiques.

4.2. Capacité budgétaire et logique d'endettement

Deux critiques possédant de potentielles retombées macroéconomiques ont été formulées à l'encontre des PPP. Elles sont liées à la bonne gestion des finances publiques, au sens large. Énoncées dès l'introduction des PPP, elles ont pris une tournure officielle dans le rapport annuel de la Cour des comptes de 2008, qui s'intéresse à deux opérations de type PPP menées par des ministères, et en dénonce, au-delà des défaillances propres à chaque contexte, le caractère déconsolidant faisant en quelque sorte illusion sur le niveau d'endettement réel, et le coût d'endettement inférieur qu'aurait obtenu la personne publique si elle avait mené l'opération en direct. La question du caractère déconsolidant des investissements menés en PPP, vraisemblablement porteuse de risques et d'incitations à mener des PPP pour de mauvaises raisons, n'est plus d'actualité depuis l'arrêt du 16 décembre 2010, en tout cas pour les collectivités locales. Quant à la focalisation sur le coût de financement, nous avons exprimé plus haut qu'elle manquait, à notre sens, de subtilité, même si elle doit demeurer présente à l'esprit. Le rapport du Parlement britannique salue les dispositifs français de cessions de créances, qui permettent de réduire le coût de financement.

La piste que nous souhaitons ouvrir est plus dérangeante : l'idée est de pointer qu'en tant qu'outil de financement, les PPP constituent des outils de solvabilisation à court terme, permettant un relais de la politique d'équipement par des formes nouvelles d'endettement pouvant « pousser au vice » en autorisant, voire incitant à lancer des programmes en les rendant finançables. Un certain nombre d'effets pervers peuvent être reliés au fait que les décideurs publics effectuent leur choix en poursuivant, consciemment ou non, divers objectifs parfois éloignés d'une certaine rigueur budgétaire ou économique. Ainsi est-il possible de trouver, derrière un certain nombre de projets, livrés ou en cours, certains traits des risques suivants :

— un dépassement de l'enveloppe budgétaire envisagée initialement, et/ou une disproportion entre la capacité budgétaire et les équipements achetés : les PPP incitent vraisemblablement à privilégier une forme de sur-qualité ; lors des procédures de dialogue compétitif le décideur peut privilégier le plus « beau » parmi les projets en lice. Il semble ainsi qu'au terme de certains dialogues compétitifs, les critères de sélection auront été modifiés *in extremis* pour que le choix objectif corresponde à la préférence des décideurs politiques,

notamment esthétique, architecturale, et symbolique... Le prix s'oubliera, tandis que la qualité est destinée à rester ?

— des effets de cliquet/hystérésis dans la dépense publique et/ou de mimétisme dans l'achat d'équipements publics : il ne paraît plus normal de ne pas avoir... son centre aquatique, son TCSP, sa LGV, son collègue HQE, son grand stade... le PPP permet de répondre à cette demande politico-sociale ;

— il y a désormais une certaine orthodoxie d'investissement dans des projets de « haute qualité », pour peu qu'ils soient labellisés « développement durable », « report modal » dans les transports, économie de la connaissance, renforcement de l'attractivité locale... au risque du surinvestissement ?

— le tout dans une logique d'« adaptation » des équipements achetés à chaque besoin particulier, tandis que la logique de premier équipement qui caractérisait en particulier la période des 30 Glorieuses, voyait la mise en place d'équipements standardisés sur tout le territoire – standardisation critiquée par ailleurs, ne répondant sans doute plus aux critères actuels, mais certainement génératrice d'économies d'échelle ; cet élément de réflexion a notamment été apporté en ce qui concerne les équipements sportifs aquatiques (Richet *et al.*, 2010).

La résiliation du contrat de partenariat pourtant signé du tram-train de La Réunion (1,4 Md€ d'investissements dans l'infrastructure et le matériel roulant) est un rare exemple d'une collectivité ayant mis en cause un investissement d'une telle ampleur, mené en PPP.

Les risques portés par la solvabilisation grâce aux PPP d'investissements pouvant être excessifs au regard de la capacité économique d'une collectivité, peuvent-ils être reliés à des formes de surendettement ? Certains éléments inviteraient à réfléchir en ce sens : la concentration de l'attention et des débats autour de la phase de montage et de dialogue compétitif peut éloigner de la question de la soutenabilité de l'investissement. Lors du montage financier, les banques prêteuses ne se conforment-elles à d'évidentes conventions sur la capacité de paiement des collectivités ? La partie la moins étudiée par les banques qui financent les projets semble être la capacité de payer des collectivités à long terme, tant il semble y avoir consensus sur la non-faillibilité de la personne publique... Comment se feront les ajustements si des collectivités ayant eu recours à des contrats de très longue durée – plusieurs décennies – subissent une contraction continue de leur base fiscale ? Des alternances politiques seront-elles l'occasion de mener des ajustements sur des dépenses moins engageantes (en raison de la forme contractuelle plus souple) ?

Pour décaler le regard de la question des finances publiques à la macroéconomie financière, les PPP peuvent-ils être analysés comme une forme de poursuite de la croissance à crédit qui a caractérisé les économies occidentales depuis trois décennies (Aglietta, 2002) et conduit aux crises actuelles ?

4.3. Les PPP poussent-ils à négliger la question de l'utilité des équipements ?

Ces questionnements sur les risques d'endettement et de surinvestissement sont amplifiés par la marginalisation de la question de l'utilité socio-économique des équipements, structurellement reléguée au second plan dans les opérations de PPP – car jugée indécente.

Il convient pour justifier ce point, de rappeler que, par nature, les PPP répondent à deux types de besoins :

— les concessions intrinsèquement non rentables (puisque ouvrant aux paiements publics et/ou à de forts niveaux de subventions d'équipement des objets autrefois limités aux DSP). Il est noté que la dépense publique dans le cadre des grands projets d'infrastructure en PPP, repose pour bonne partie sur une quête de subventions (participation des collectivités dans les grands projets d'infrastructure d'intérêt national, subventions d'État et communautaires pour les projets des collectivités). Le lien entre la dépense publique incombant à un acteur et les retombées socio-économiques qu'il peut espérer de son investissement (et censées lui permettre, indirectement, de rembourser !) semble, dans de telles configurations, de plus en plus ténu ;

— les services publics régaliens ou sociaux collectivisés dont l'utilité socio-économique n'est pas, ou difficilement, mesurable à l'aune des outils de calcul d'utilité socio-économique (29) : au final, seul est connu leur coût : ainsi en est-il, typiquement, des équipements régaliens. Dans le cas des PPP, en dépit de l'existence d'une enveloppe budgétaire préalable, ce coût apparaît bien souvent à l'ouverture des offres et en vérité ne sera pas connu avant la fin du contrat.

Le constat empirique est dès lors que les PPP servent pour des projets dont l'utilité socio-économique n'est guère évaluable. Divers éléments, pas nécessairement imputables aux PPP, mais dont les dérives sont parfois amplifiées par eux, méritent d'être notés :

— les donneurs d'ordres se situent de plus en plus dans une logique de remplacement – qui doit nécessairement comprendre une dimension de montée en qualité des équipements, des bâtiments... – plutôt que dans une logique de premier équipement, où la valeur socio-économique était plus élevée ;

— le grand exercice de rationalisation des choix budgétaires lié aux PPP porte sur l'évaluation préalable. Or celle-ci n'est pas (sinon dans quelques cas où doivent être chiffrés les avantages liés à une livraison anticipée qui serait

(29) Outils qui de toute façon ont été assouplis par la modification des taux d'actualisation consécutive au rapport Lebegue de 2005.

permise par la solution PPP comparée à la solution en maîtrise d'ouvrage publique) un exercice de mesure de l'utilité, mais un exercice théorique de comparaison des coûts associés au PPP par rapport à la commande publique traditionnelle ;

— par dérive, les PPP deviendraient un outil où la capacité d'attirer des offres sur un projet viendrait certifier son utilité. D'autant que le travail préalable aux contrats de PPP est plus axé sur la phase de montage (difficultés de levée des fonds en période de *credit crunch*, équilibres contractuels) que sur l'utilité socio-économique intrinsèque des équipements, qui elle-même semble essentiellement proportionnelle au poids des coalitions d'acteurs locaux.

S'il s'agit ici de remarques plus empiriques que démontrables, force est de constater que dans le débat public ou spécialisé concernant les équipements et infrastructures, reviennent plus fréquemment les questions de la répartition des subventions publiques et de la difficulté de lever des fonds privés, tandis que le consensus semble spontané sur l'utilité de ces investissements, et que le rapport entre cette utilité et leur coût relève d'un débat presque interdit.

4.4. Les PPP et l'accroissement du poids du secteur financier dans la gestion des actifs publics

En dernier lieu, et ce indépendamment des mérites réels ou exagérés des PPP, vérifiés ou non, il ne peut être fait l'impasse d'une réflexion sur l'accroissement du rôle et de la position économique du secteur financier à laquelle contribuent les PPP, tant dans ce qu'ils portent d'inscription des « équipements publics » dans des logiques de gestion d'actifs, que dans une réflexion plus large sur l'origine et la répartition des gains collectifs qu'ils apportent.

4.4.1. Les PPP porteurs du basculement des équipements publics dans une logique de gestion d'actifs

Quelles que soient les justifications du recours au PPP (commande publique plus performante, ou besoin d'équipement) la logique est non seulement celle d'une capture de rente (enfermée dans des contrats) et d'exigence de rentabilité des capitaux, qui porte le risque de voir à terme réapparaître des problèmes politiques comparables à ceux liés à la rentabilité élevée des capitaux constatée dans les dernières années des concessions. C'est un angle d'attaque qui revient fréquemment en Grande-Bretagne (dernier rapport en date du *Public Accounting Committee* en Grande-Bretagne (30)).

(30) « Equity investment in privately financed projects », *Public Account Committee*, 2 mai 2012.

Par ailleurs, la rationalité des investisseurs et des prêteurs dans les PPP, contribue à en faire une classe d'actifs dans une logique de gestion parfois transnationale de portefeuille (Torrance, 2008). Cette évolution, fut-elle le prix pour l'amélioration du processus de commande *via* l'introduction des PPP, est certainement à prendre en compte.

4.4.2. Dans une perspective régulationniste, les PPP doivent aussi être interprétés sous l'angle de l'origine et de la répartition des gains

Enfin, dans une perspective plus régulationniste d'analyse du lien entre le régime financiarisé et la répartition des revenus, il ne faut pas minimiser le fait que les PPP contribuent, à leur échelle, au phénomène de déstructuration du système salarial resserré de la fonction publique au profit d'un système plus distendu (Shaoul, 2005). Le montage des projets (source d'une partie des gains par le réagencement du système de commande et de gestion des services publics) est confié à des expertises juridiques et financières lucratives (quoique pas les mieux rémunérées au sein de leur profession), tandis qu'à l'autre bout de l'échelle il peut y avoir précarisation des personnels d'entretien, alors que le système de service public protégeait ces « petits métiers ». La très forte rentabilité dégagée par les investisseurs sur certaines opérations, une fois évacués les risques de construction, a attiré l'attention des rapporteurs du Parlement britannique (2011).

Ce mouvement ne s'est pas traduit en France, au contraire du Royaume-Uni, au travers de mouvements de résistance unifiés, des employés ou services potentiellement concernés par les PPP. Il est néanmoins porteur de risques politiques qui doivent être anticipés.

Les éléments énoncés ici doivent rester sous forme de questions ouvertes, auxquelles nous ne prétendons pas pouvoir apporter de réponses définitives, mais que les décideurs devraient avoir en tête.

CONCLUSION

L'analyse des retours d'expérience des premières opérations de PPP s'est essentiellement concentrée sur l'évaluation du PPP comme outil d'amélioration de la commande publique : elle visait à valider ou infirmer les promesses organisationnelles intermédiaires et finales d'amélioration du processus de commande. En ce qu'elle limite le périmètre de ce qui est à considérer, elle n'est pas sans limites. Nous avons également insisté sur la nécessité, pour comprendre la portée réelle de certains échecs apparemment spectaculaires, de recontextualiser l'analyse, de manière à la fois locale et sectorielle – contextes différents que la focalisation sur un outil unique pour des situations sans rapport, qu'elle soit analyse à charge ou au contraire, favorable (comme le sont les analyses de la littérature économique) conduit à ignorer.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA M. (2002), *Macroéconomie financière 1. Finance, croissance et cycles*, Repères/ La Découverte, Paris, 128 p.
- ARNAUD A. (2009a), « L'expérience du dialogue compétitif », in Campagnac E. (dir.), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses des Ponts et Chaussées, pp. 83-95.
- BLANKEN A., DEWULF G. (2009), « Évaluer la *value for money*: vers un cadre d'évaluation », in Campagnac (2009c), pp. 225-246.
- BOUGRAIN F. (2010), « L'énergie dans les Contrats de Partenariat », CSTB, rapport ronéoté, septembre 2010, 90 p.
- CAMPAGNAC E. (2009a), « Contribution à l'analyse des contrats de Partenariats Public-Privé en France et au Royaume-Uni », in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 130, pp. 364-382.
- CAMPAGNAC E. (2009b), « Le bouleversement des organisations de projet dans le cadre des partenariats public-privé », in Biau V., Tapie B. (dir.), *La fabrication de la ville: métiers et organisations*, Éditions Parenthèses, 220 p.
- CAMPAGNAC E. (ed.), (2009c), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe: quelles conséquences pour la commande et le projet, quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services? Quelles méthodes d'évaluation*, Presses des Ponts et Chaussées, Paris, 351 p.
- DEFFONTAINES G. (2012), « Les consultants dans les PPP: entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le "marché" », in *Politiques et Management Public*, vol. 29, n° 1, pp. 113-133.
- GARCIN L. (2008), « Le Contrat de Partenariat facilite-t-il l'intégration d'objectifs de développement durable dans la gestion de services en réseaux? Une illustration par le cas de l'éclairage public », in *Flux*, n° 74, octobre-décembre 2008, pp. 47-55.
- JAFFE M. (2009), « Leçons tirées de l'externalisation des services publics au Royaume-Uni: l'impact sur l'emploi et la qualité de service », in Campagnac (2009c), pp. 271-286.
- JENSEN M. (1976), « Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure » in *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, pp. 305-360.
- LAFITTE M. (2006), *Les partenariats public-privé: une clé pour l'investissement public en France*, Paris, Revue Banque éd., DL, 158 p.
- LYONNET du MOUTIER (2003), « Financement sur projet et partenariat public privé: la relation entre concédant et concessionnaire dans les BOT d'infrastructure », in *Politiques et management public*, vol. 21, 2003, pp. 1-25.
- MÉNARD C., OUDOT J.-M. (2009), « L'évaluation préalable dans les Contrats de Partenariat », in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 130, pp. 349-365.
- MARTY F., TROSA S., VOISIN A. (2006), *Les partenariats public-privé*, Repères/La Découverte, Paris.
- MARTY F., VOISIN A. (2008), « L'évaluation préalable des contrats de partenariat: enjeux et perspectives », in *Revue Lamy des Collectivités territoriales*, n° 39, pp. 80-83.
- POLLOCK A. (2004), *NHS Plc: the privatisation of our health care*, Verso ed. London, New York, 319 p.
- POLLOCK A., PLAYER S., PRICE D. (2007), « An examination in the UK's Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal », in *Public Money Management*, April 2007, pp. 127-133.
- RICHET C., DURAND Ch., BOURHIS M. (2010), « Contrats de partenariats et centres aquatiques: une rencontre incongrue? », in *Politiques et Management Public*, vol. 27, n° 4, pp. 25-52.
- RINTALA K. (2005), *The economic efficiency of accommodation service PFI projects*, VTT publications 555, Espoo.
- SAINT-ÉTIENNE Ch., PIRON V. (2006), *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi: méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité économique du choix public*, Paris, IGD, La Documentation française, 223 p., Revue Banque éd., DL.
- SHAOLU J. (2005), « A critical financial analysis of the private finance initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth? », in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 16, pp. 441-471.

- TORRANCE M. (2008), « Forging global governance ? Urban infrastructures as networked financial products », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n° 1, pp. 1-21.
- TROSA S., VOISIN A. (2007), « Du bon usage des PPP : les enseignements des comparaisons internationales », in *Pouvoirs locaux*, n° 74, III/2007, pp. 110-118.

SOURCES ET DOCUMENTS CITÉS

- CAS – CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (2008), *Mieux acheter pour un meilleur service du public. Des marchés publics complexes aux partenariats public privé*, rapport présenté par Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des Politiques publiques, mai 2008, 101 p.
- CAMPAGNAC E. (2006), *Les nouveaux contrats de partenariat public privé, vecteur de transformation de la commande et des organisations de projet*, rapport ronéoté, Plan Urbanisme Construction Architecture.
- CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE (2007), *Rapport d'observations définitives Centre Hospitalier Sud Francilien, exercices 1999 et suivants*, transmis le 8 janvier 2007.
- COUR DES COMPTES (2008), Rapport annuel.
- HM Treasury (2003), *PFI: meeting the investment challenge*, HMT, London.
- HM Treasury (2006), *Strengthening long term partnerships*, HMT, London.
- HM Treasury (2008), *Infrastructure procurement: delivering long term value*, HMT, London.
- HOUSE OF COMMONS (July 2011), Treasury, Seventeenth Report, *Private finance initiative*.
- IGD (2006), *Le financement des PPP en France*. Rapport du groupe des banques et organismes financiers membres de l'IGD, octobre 2006.
- MAINH (2007), *Le partenariat public privé hospitalier, une première évaluation*, ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, septembre 2007.
- NAO (2003), *PFI: Construction performance*, Report by the controller and auditor general HC 371 session 2002-2003, 5 février 2003.
- NAO (2009), *Performance of PFI construction, a review by the private finance practice*, octobre 2009.
- PWC, « Étude sur la performance des contrats de partenariat », 1^{ère} partie, 2011.
- UNISON/DAVIES S. (2006), *Hospitals contract cleaning and infection control*, UNISON.
- WEIL S., BIAU V. (2003), *Comprendre les pratiques européennes: le développement de la procédure de PPP/PFI en GB*. Rapport remis à la mission interministérielle pour la Qualité des Constructions publiques.