



## Lettre d'information N°25 - Mars 2015

### La Cour des comptes s'inquiète des PPP dans les collectivités territoriales

1

Comme le rapporte Bénédicte RALLU sur le site [lemoniteur.fr](http://lemoniteur.fr), la Cour des comptes, dans son rapport annuel présenté en Février dernier (lire note 1) sous le titre « *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser* », recommande aux collectivités territoriales de veiller à réunir « toutes les conditions qu'elle préconise avant de se lancer dans un contrat de partenariat. Recourir à un tel outil dérogatoire de la commande publique présente des risques. Aujourd'hui, nous ne sommes pas capables d'apprécier l'efficacité des contrats de partenariat ».

La Cour considère qu'il est encore trop tôt pour bien évaluer toutes les conséquences des partenariats public-privé (PPP) pourtant passés par les collectivités territoriales depuis maintenant dix ans. Pour porter un jugement sur ceux-ci, la Cour a examiné 29 contrats, soit près de 20% sur les 149 recensés en Août 2014 par la Mission d'appui aux PPP (MaPPP) et signés par les collectivités territoriales (sur 540 projets de CP identifiés depuis la publication de l'ordonnance de 2004). La majeure partie des contrats relève du domaine de l'équipement urbain (41 % des contrats) qui intègre notamment les contrats relatifs à l'éclairage public (soit 60 projets sur 149).

D'autre part les grands stades (Lille, Marseille et Nice) représentent de loin les investissements les plus importants.

Les communes et les intercommunalités sont les principaux donneurs d'ordres devant les conseils généraux.

Tableau n° 1 : répartition des contrats selon le type de collectivités

	Régions	Conseils généraux	Communautés urbaines et d'agglomération	Syndicats	Communes
En % par rapport aux CP signés	7%	15%	9%	5%	64%

Source : MAPPP

La durée des contrats étudiés varie de 10 à 20 ans pour un montant moyen de 26 M€ contre environ 250 M€ pour les contrats signés par l'Etat. Notez qu'une autre enquête sur les PPP dans le secteur hospitalier avait donné lieu à une publication dans le rapport public annuel 2014 (lire note 2) publié par la Cour.

#### Loyers élevés, coûts prévisionnels dépassés.

« La mise en œuvre des contrats ne permet pas encore, faute de recul suffisant, de trancher la question de la performance réelle de ce mode dérogatoire de gestion des services publics par rapport à des formules plus classiques de la commande publique », a tempéré le président Didier MIGAUD. Contrats récents, diversité des périmètres, complexité des modèles financiers, contrats mal négociés qui donneront lieu à la passation d'avenants (selon la MaPPP, 97% des contrats seraient renégociés), formules d'actualisation mal estimées... expliqueront la difficulté pour la Cour de tirer un bilan de l'efficacité réelle des contrats passés par les collectivités et de leurs coûts.

La Cour souligne toutefois certains avantages avérés des contrats de partenariat : performance (notamment énergétique), respects des délais de construction, vision long terme en matière de maintenance. Mais son enquête conclut en l'état que « les contrats de partenariat peuvent s'avérer a posteriori plus coûteux que les marchés classiques. Les loyers versés sont souvent élevés et les coûts prévisionnels largement dépassés, du fait de clauses contractuelles défavorables aux collectivités, mais aussi d'avenants conclus dans un sens généralement favorable aux entreprises (titulaires). Des dérives financières peuvent également être à l'origine de contentieux susceptibles de donner lieu à des résiliations, conduisant à des transactions coûteuses pour les collectivités ».

Ces contrats « tendent à aggraver » l'endettement des collectivités, à « limiter leur autofinancement » et leur capacité d'investissement.

#### Des analyses comparatives qui reposent souvent sur des hypothèses contestables, favorables au CP.

Comme l'indique la Cour : « sur le fondement des dispositions de l'article L. 1414-2 du CGCT (lire note 3), l'analyse comparative entre les différentes options juridiques susceptibles d'être retenues se limite, dans tous les cas examinés, à la comparaison entre deux options, essentiellement celle du CP avec celle de la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). L'évaluation préalable apparaît dès lors comme un moyen de valider un choix fait a priori par la collectivité en faveur du CP ».

Dans certains cas, des évaluations préalables ont été réalisées sans qu'elles soient en rapport avec l'objet ou le périmètre du contrat finalement signé, ce qui fausse le bilan coûts-avantages de l'analyse comparative.

Un cas a également été identifié où l'obligation de réaliser une évaluation préalable a été contournée.



## Le rôle ambigu de la MaPPP.

Le « rôle ambigu » joué par la MaPPP est souligné par la Cour. Elle estime que cet organisme expert rattaché à Bercy « a constitué un outil essentiel de promotion des contrats de partenariat » (CP) en plus de ses fonctions de conseil aux collectivités.

Résultat : les avis qu'elle a rendu étaient « systématiquement favorables à l'option du CP », à l'exception de quelques uns.

La Cour indique que « le contrat de partenariat est souvent préféré aux formules classiques de la commande publique à partir d'une évaluation préalable orientée qui repose souvent sur une analyse comparative biaisée, tant en ce qui concerne l'analyse des risques et de la performance que des conditions financières ».

Toutefois, la Cour reconnaît que : « lorsque la mission donne un avis favorable assorti de recommandations ou de réserves, ces dernières ne sont pas toujours prises en compte par les collectivités qui ne retiennent et ne rapportent que les considérations de l'avis favorables au CP ».

2

## Opacité dans l'attribution des contrats, des clauses mal rédigées et un suivi des contrats problématique.

Pour ce qui concerne l'attribution des contrats, outre le manque de traçabilité des dialogues compétitifs, l'égalité de traitement entre les candidats et la transparence des procédures sont parfois méconnus durant la phase de l'analyse des offres. La Cour a relevé une certaine opacité dans leur notation, une indexation irrégulière des marges financières, des variantes étudiées pourtant non permises dans les règlements de consultation.

Certains dispositifs contractuels « sont, dès l'origine, peu protecteurs des intérêts de la personne publique » en raison de l'omission ou du non respect de clauses pourtant obligatoires dans les contrats (continuité du service public non traitée, non-respect de l'engagement de recourir à des PME, modalités de contrôle du CP non précisées...) ou encore en raison de clauses contractuelles déséquilibrées (mauvais indices choisis pour la révision des loyers, clauses financières imprécises, plafonnement ou application tardive des pénalités...).

La Cour note que « des dérives spécifiques ont été relevées en matière d'éclairage public, secteur où la procédure du dialogue compétitif est souvent précédée d'une offre spontanée (autorisée par la réglementation) effectuée en liaison avec un ancien titulaire de marché. La brièveté du délai accordé aux entreprises concurrentes pour déposer une première offre a (ainsi) favorisé l'entreprise qui connaissait déjà le dossier pour avoir déposé (en premier) l'offre spontanée. »

Les risques qui devraient en théorie être assumés par le partenaire privé « sont souvent assumés par les seules collectivités ». L'étape de l'exécution des contrats n'est guère plus réjouissante, les collectivités ne la maîtrisant pas toujours. La mise en œuvre des contrats par les collectivités « est souvent déficiente » car elles « ne se dotent pas des moyens techniques et humains nécessaires ».

## Pas d'avantages décisifs du contrat de partenariat ?

En conclusion de son rapport, la Cour indique que : « le contrat de partenariat ne présente pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande publique ou de gestion déléguée ». En regard de ses précédents rapports (lire note 2) elle recommande qu'il « convient donc de ne pas faire de cet outil dérogatoire un instrument financier détourné de ses objectifs initiaux, qui permettrait notamment aux collectivités de s'affranchir à court terme des contraintes budgétaires et comptables et de différer dans le temps le coût et la charge de certains investissements. »

Dans ce cadre, le recours au contrat de partenariat ne se justifie que s'il respecte un certain nombre de conditions, parmi lesquelles :

- un montant d'investissement significatif,
- une soutenabilité budgétaire démontrée,
- un motif avéré de complexité, d'urgence ou d'efficacité économique (ce dernier étant très difficile à établir par rapport au deux premiers, note la Cour),
- une évaluation préalable non biaisée,
- un partage des risques réellement équilibré entre la collectivité et le titulaire du CP,
- une réelle mise en concurrence dans l'attribution du contrat,
- une capacité de la collectivité à négocier et à assurer le suivi du contrat sur sa durée.

Aux yeux de la Cour, la nécessité d'utiliser à bon escient l'outil CP justifie, dix ans après sa création, un encadrement plus strict des procédures. Ainsi, elle formule les recommandations suivantes :

### A l'attention des collectivités :

- 1 - intégrer dans le débat d'orientation budgétaire le compte rendu annuel d'exécution du CP, décrivant et expliquant son évolution avec son coût réel par rapport au document contractuel,
- 2 - éviter de recourir au même partenaire contractuel comme assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) aux différentes phases du projet, notamment lors de l'évaluation préalable et de l'aide à la passation,
- 3 - éviter d'opter pour la formule du CP en l'absence d'expertise et de moyens suffisants pour assurer son suivi dans de bonnes conditions.



**À l'attention de l'État :**

**4** - étendre aux collectivités territoriales les dispositions du décret du 27/09/12 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics, applicables à l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé et imposant une étude de soutenabilité budgétaire au stade de l'évaluation préalable,

**5** - modifier les normes comptables en vue de rendre obligatoire, lorsqu'une collectivité a confié à un tiers (SEM, EPCC, etc.) le portage ou l'exécution d'un contrat de partenariat qu'elle a préalablement conclu, de faire figurer hors bilan les engagements financiers qui en résultent pour elle,

**6** - modifier les normes comptables en vue de faire figurer, en engagements hors bilan, l'ensemble des coûts (financement, maintenance et exploitation), au-delà des seuls coûts d'investissement,

**7** - retirer à la MAPPP sa mission de promotion du CP et renforcer sa fonction d'expertise indépendante en faveur des collectivités locales.

Enfin, en annexe de son rapport, la Cour rapporte les propos des élus qu'elle a auditionné ou interpellé.

Ainsi, le maire de Nogent-sur-Seine rappelle « *tout d'abord et sans conteste, je tiens à mettre l'accent sur les difficultés rencontrées par une collectivité de petite ou moyenne importance sur sa faculté à suivre de manière pérenne ce type de contrat que ce soit sur les plans technique, économique, juridique, etc. Surtout sur une durée d'engagement de 25 ans ! La conséquence de cela est que la collectivité doit s'entourer d'un ou plusieurs cabinets conseils. Concept évident au moment du lancement de la procédure, lequel devient aussi obligatoire pendant la durée de vie du contrat ! Le recours à des conseils extérieurs, donc indispensables pour des collectivités telles que Nogent, génère de manière générale une certaine situation de dépendance vis-à-vis de ceux-ci, lesquels conseils jouent également bien évidemment un rôle important lors du dialogue compétitif. Cependant, il s'agit (de tenir compte) du rapport de force entre l'opérateur privé, qui dans une procédure de PPP est incontestablement un groupe important, et la collectivité publique. Les représentants d'une petite ville comme Nogent-sur-Seine (malgré la qualité de certains de ses cadres) ne sont généralement pas rompus aux pratiques du monde des grandes entreprises.* »

De son côté, la Ville de Marseille rejoint la Cour sur le fait que le suivi des CP nécessite une bonne compréhension des enjeux financiers et contractuels, en même temps que techniques. « *La question de l'expertise publique sur ce type de contrats [...] nécessiterait une réflexion spécifique pour doter les collectivités, comme l'État, d'une expertise et expérience plus riche (pour chaque) porteur de projet, les groupes privés s'étant structurés autour de cette spécificité. L'enjeu est bien la répétition de ce type de contrat.* »

En conclusion de sa réponse, le maire du Barcarès rappelle à la Cour que « *les positions très récentes prises par les plus hautes autorités de l'Etat contrastent fortement avec les positions dogmatiques de la Cour Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon :*

- Monsieur Manuel VALLS, Premier Ministre, lors de l'inauguration du viaduc de la Dordogne : « *Pour retrouver de la croissance et donc des emplois, la France doit impérativement relancer l'investissement public comme privé et notamment dans les secteurs des travaux publics et de la construction. Il a besoin de partenariats entre les entreprises, les collectivités territoriales, l'État, pour bâtir des projets ensemble* ».

- Monsieur Emmanuel MACRON, Ministre de l'Économie, lors des dernières Rencontres des PPP : « *La clé de l'investissement, c'est de permettre à des acteurs (venant) d'horizons divers de se projeter ensemble dans l'avenir. Pour y parvenir, de nombreux outils juridiques en matière de partenariats publics-privés existent. Leur diversité ainsi que l'expérience française en la matière sont un atout formidable* ».

Enfin la Cour émet une opinion positive sur le CP, en mentionnant que « *l'amélioration du service rendu est réelle et les équipements bien entretenus* ». A nous tous, acteurs des PPP, de faire en sorte que cette opinion positive s'étende à l'ensemble du modèle.

*Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.*

*Cordiales salutations.*

**Denis CHAMBRIER**  
Gérant & Consultant Senior  
[denis.chambrier@dcr-consultants.fr](mailto:denis.chambrier@dcr-consultants.fr)

**Note N°1** : Cour des comptes, *extrait du rapport public annuel 2015* :

<https://www.ccomptes.fr/content/download/79160/1980604/version/1/file/125-RPA2015-partenariats-public-privé.pdf>

**Note N°2** : Cour des comptes *rapport public annuel 2014* : « Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée » téléchargeable sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

**Note N°3** : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000019265325>

© DCR Consultants - Mars 2015