



Lettre d'information N°60 – Mai 2018

Les partenariats public-privé dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités

1

Les partenariats public-privé (PPP) mobilisent à la fois les donneurs d'ordres publics et le secteur privé pour l'offre de biens et de services traditionnellement fournis par le seul secteur public, tout en allégeant les strictes contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les dépenses de celui-ci.

La Cour des comptes européenne, gardienne des deniers de l'Union Européenne, a constaté que, même si les PPP avaient le potentiel pour accélérer la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'investissement et pour maintenir un bon niveau de préservation et de maintenance des ouvrages, les quelques projets audités (*note 1*) n'étaient pas toujours gérés de manière efficace et n'ont pas permis une optimisation adéquate des ressources.

La Cour note que souvent, les PPP n'ont pas permis d'obtenir les avantages potentiels en raison de retards, de l'augmentation de leur coût et de leur sous-utilisation in fine. Ainsi, 1,5 milliard d'euros, dont 0,4 milliard d'euros de fonds de l'UE, auraient été dépensés de manière inefficace. Cette situation s'expliquerait par le fait que les cadres institutionnels et juridiques étaient, et restent à jour, insuffisants et qu'il n'existait pas suffisamment d'analyses appropriées ni d'approches stratégiques concernant le recours à ces partenariats.

Étant donné qu'au sein de l'Union, seuls quelques états membres disposent d'une réelle expérience et d'une expertise confirmée en matière de mise en œuvre réussie de projets en PPP, ces partenariats risquent fort de ne pas contribuer dans la mesure espérée à la réalisation de l'objectif qui consiste à mettre en œuvre davantage de fonds de l'UE au moyen de projets bénéficiant de financements mixtes, comme le sont les PPP.

Pourtant depuis les années 90, 1.749 contrats de partenariat d'une valeur totale de 336 milliards d'euros, ont été mis en œuvre dans l'UE. Ils concernent essentiellement le domaine des transports, qui a représenté un tiers des investissements de l'exercice 2016 (dernier exercice compilé), devant les soins de santé et l'éducation.

Les leçons de la Cour

Entre 2000 et 2014, l'UE a fourni 5,6 milliards d'euros pour 84 projets en PPP, dont le coût total représentait 29,2 milliards d'euros. Les auditeurs de la Cour ont évalué 12 PPP cofinancés par l'UE en France, en Grèce, en Irlande et en Espagne dans les domaines du transport routier et des technologies de l'information et des communications (TIC), dont le coût total s'élève à 9,6 milliards d'euros, la contribution de l'UE à ces projets représentant 2,2 milliards d'euros (soit 24%).

Globalement, ils ont constaté que les PPP audités ont permis aux pouvoirs publics d'acquérir de grandes infrastructures au moyen d'une procédure unique, mais que ces partenariats ont accru le risque d'une concurrence insuffisante, ce qui a affaibli la position de négociation des pouvoirs adjudicateurs.

De plus, la majorité des PPP audités ont pâti d'un manque considérable d'efficacité pendant leur phase de construction. Ainsi, sept des neuf projets achevés, dont le coût correspondait à 7,8 milliards d'euros, ont accusé des retards allant jusqu'à 52 mois et ont connu une forte augmentation des coûts et des délais.

« Des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros ont été nécessaires à l'achèvement des cinq autoroutes auditées en Grèce et en Espagne. L'UE a fourni quelque 30 % de ce montant, soit 422 millions d'euros », a déclaré Monsieur Oskar HERICS, l'auditeur de la Cour des comptes européenne responsable du rapport. « Ces dépenses ont été inefficaces dans la mesure où les avantages économiques potentiels n'ont pas été obtenus ».



En Grèce (qui est de loin le principal bénéficiaire des contributions de l'UE avec 3,3 milliards d'euros soit 59% du total des 9,6 Mds investis), le coût par kilomètre des trois autoroutes examinées a enregistré une forte augmentation pouvant atteindre jusqu'à 69%, tandis que l'étendue des projets a connu une réduction considérable dont la proportion maximale était 55%.

Selon la Cour, les principales raisons de l'inefficacité de ces dépenses étaient les suivantes :

- il a fallu combler les déficits de financement dus à la renégociation de contrats de PPP,
- les acteurs publics ont mal préparé les projets,
- et surtout, des contrats avec des concessionnaires privés ont été signés avant la résolution des problèmes importants.

Les auditeurs ont aussi constaté que les analyses préalables étaient fondées sur des scénarios trop optimistes. Dès lors, l'utilisation réelle des infrastructures a été inférieure de 69% et de 35%, respectivement, pour les TIC (en Irlande) et pour les autoroutes (en Espagne). Pour la plupart des projets examinés, le choix du PPP n'avait été précédé d'aucune analyse comparative des autres options. Logiquement les auditeurs ont estimé que la preuve n'a donc pas été apportée que l'option retenue était la meilleure pour optimiser les ressources et qu'elle protégeait l'intérêt public.

La répartition des risques entre les partenaires publics et privés était souvent inappropriée, incohérente et inefficace, tandis que le taux de rémunération élevé (jusqu'à 14%) du capital-risque du partenaire privé ne reflétait pas toujours les risques supportés par celui-ci. De surcroît, la plupart des six projets TIC audités étaient difficilement compatibles avec des contrats de longue durée, alors que par nature ils sont exposés à l'évolution rapide des technologies.

Selon la Cour, le financement de PPP comporte des exigences et des incertitudes supplémentaires. La possibilité d'enregistrer les PPP comme des éléments hors bilan était un facteur important. Cinq des douze projets en PPP évalués, dont le coût total s'élevait à 7,9 milliards d'euros, ont initialement été comptabilisés hors bilan. Cette pratique peut augmenter les risques d'effets négatifs pour les acteurs publics.

Seul un petit nombre d'états membres disposent actuellement des cadres institutionnels et juridiques appropriés et des capacités administratives considérables qui sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre réussie des PPP. Les états membres visités n'avaient mis au point aucune politique ou stratégie claire pour l'utilisation de ces partenariats. Cette situation est inadéquate pour remplir l'objectif visé par l'UE, à savoir mettre en œuvre davantage de fonds au moyen de projets bénéficiant de financements mixtes, comme le sont, et doivent l'être, les PPP.

Les préconisations de la Cour

Pour capitaliser sur ses enseignements et promouvoir un bon usage de cette forme de commande publique, les auditeurs formulent une série de recommandations à l'intention de la Commission et des états membres, en les invitant notamment à prendre les mesures suivantes :

- ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés par l'audit de la Cour n'auront pas été résolus,
- atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public,
- fonder le choix du PPP sur des analyses préalables comparatives et solides permettant d'en faire, réellement, la meilleure option en matière de marché public,
- veiller à disposer de la capacité administrative, juridique et technique nécessaire au sein des acteurs publics,
- définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP afin de réussir la mise en œuvre des projets soutenus par l'UE,
- améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP, de manière à ce que le choix de cette option soit justifié par des considérations d'optimisation des ressources.



Un bon point côté français, le partenariat d'innovation

Au Sénat, Monsieur Jean-Raymond HUGONET, sénateur de l'Essonne (LR), a attiré dernièrement l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur les contrats de partenariats.

Le décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 (*note 2*) a permis de transposer en droit français la notion de partenariat d'innovation autorisant un acheteur public à contractualiser dans le cadre d'une procédure spécifique avec une ou plusieurs entreprises en vue de permettre la recherche et le développement ainsi que l'acquisition de fournitures, services ou travaux innovants qui en seraient le résultat.

L'ancien article 70-1 du code des marchés publics énonçait de manière assez large le caractère innovant d'un produit ou d'un service. Malheureusement, rares ont été les acheteurs publics, en particulier les collectivités locales, à s'engager dans un tel partenariat.

La réforme du 1^{er} avril 2016 et le décret N° 2016-360 du 25 mars 2016 (*note 3*) relatif aux marchés publics ont introduit plusieurs nouveaux dispositifs visant à favoriser le développement de l'innovation dans l'achat public : sourcing, variantes, etc. Elle est aussi venue préciser le cadre applicable à ces partenariats d'innovation, dont les caractéristiques propres sont exposées dans les articles 93 et suivants du décret précité.

Ces partenariats présentent une excellente opportunité pour les acheteurs publics, notamment les collectivités locales, de travailler sur le long terme à favoriser la transformation des avancées de la recherche fondamentale en véritables potentialités de développement économiques et industriels.

Compte-tenu de l'amélioration sensible du cadre juridique applicable aux contrats de partenariats intervenue en 2016, le sénateur a demandé au ministre d'indiquer le nombre de contrats conclus ou en cours de négociation, et si le Gouvernement prévoit de prendre des dispositions de nature à favoriser la diffusion de ce type de marché public notamment auprès des acheteurs des collectivités locales.

Dans sa réponse, le ministre Bruno Le MAIRE a rappelé que le partenariat d'innovation est un nouveau type de marché public visant à pallier les difficultés structurelles des marchés publics de recherche et de développement (R&D) qui imposent une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D pour pouvoir acquérir les produits, services ou travaux innovants qui en sont le résultat.

Ce type de marché public est ouvert à tous les types de pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices, État, collectivité territoriale ou organisme de sécurité sociale. Il requiert toutefois l'identification, en amont, des objets de recherche et de développement envisageables, et un délai d'exécution important, sans garantie de réussite du fait des incertitudes liées aux activités de R&D.

La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère met à disposition des acheteurs et des opérateurs économiques une fiche technique relative au partenariat d'innovation (*note 4*) qui expose les règles applicables et la spécificité de ces marchés publics. Pensée comme un guide d'accompagnement de l'acheteur public qui voudrait recourir au partenariat d'innovation, elle insiste sur l'intérêt que présente ce nouvel instrument par rapport aux autres moyens de favoriser l'innovation et l'achat de produits et services innovants.

Il reste désormais aux dits acheteurs publics eux-mêmes à s'en emparer. Les montants des investissements matériels que supposent un partenariat d'innovation et l'incertitude quant au succès de la recherche et du développement, et donc à la satisfaction du besoin lui-même via l'acquisition, sont toutefois de nature à décourager les collectivités territoriales à y avoir recours. Il s'agit des raisons pour lesquelles seules des structures comme le centre national de la recherche scientifique (CNRS), la société nationale des chemins de fer (SNCF), l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) et le ministère de la défense (MINDEF) semblent, à ce jour, y avoir eu recours.



Mais rien n'interdit aux autres personnes publiques habilitées par leurs instances de décision à souscrire à ces partenariats d'y faire appel.

*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
Mob : 06.7777.1883

Note 1 : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_FR.pdf

Note 2 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029504714&categorieLien=id>

Note 3 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032295952>

Note 4 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/parteneriat-innovation.pdf