

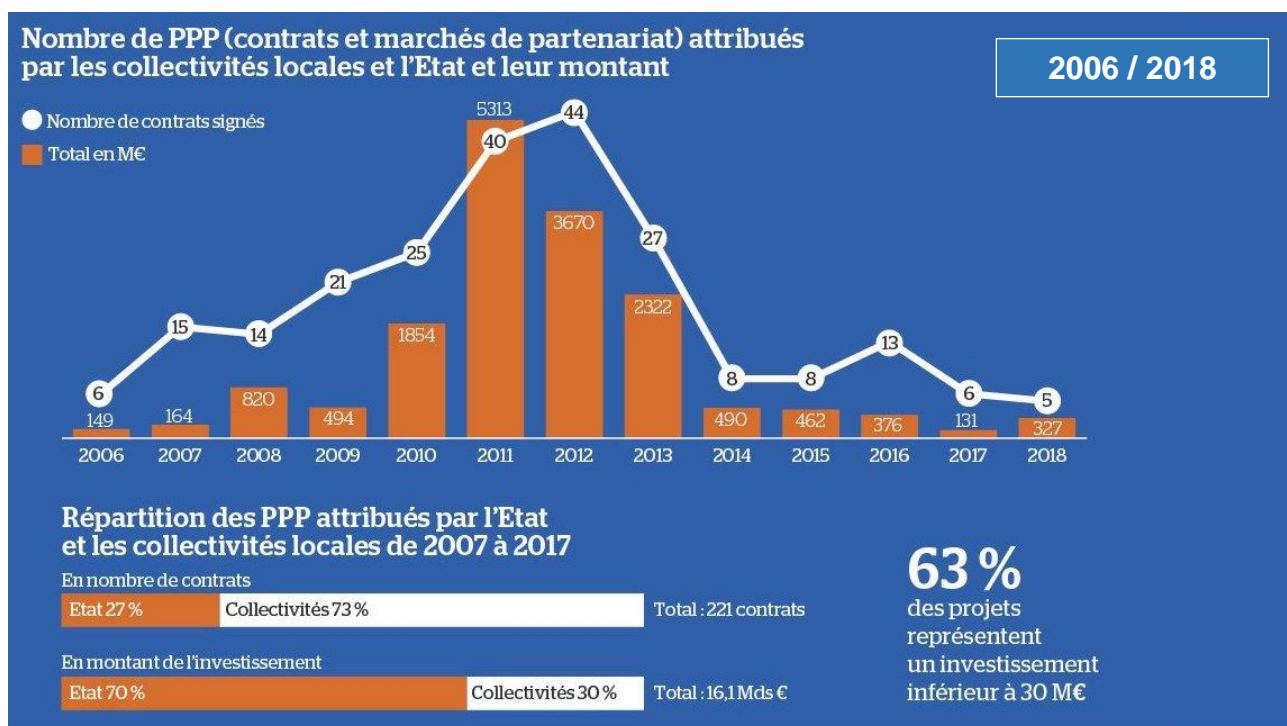


Lettre d'information N°88 – Décembre 2020

Les partenariats public-privé peuvent-ils participer à la relance ?

1

En 2004, les décideurs de l'immobilier et les acteurs du BTP faisaient la connaissance des contrats de partenariat, rebaptisés en 2016 *marchés de partenariat* et, couramment appelés depuis, partenariats public-privé (PPP). Dans un contexte financier compliqué, ce nouvel outil permettait de satisfaire les besoins d'acteurs publics impécunieux et désireux de faire construire et d'exploiter rapidement des infrastructures nécessaires. Entre 2010 et 2013, l'idylle a battu son plein, avec près de 130 contrats signés. Mais durant les années qui suivent, elle semble s'essouffler (*voir graphique ci-dessous*).



Ainsi, seuls cinq contrats ont été conclus en 2018 (dernier exercice consolidé). Le compteur est au plus bas pour 2019 et ne parlons pas de la présente annus horribilis 2020. D'ici à parler de rupture pour ce mode de commande publique, il est encore trop tôt pour l'affirmer. En revanche, une chose est sûre : les raisons du désamour sont nombreuses.

L'an dernier dans un article du *Moniteur du Bâtiment*, Romain CAYREY admettait pour l'une d'entre elles une mauvaise réputation. Le PPP souffrirait tout d'abord d'un problème d'image et fait l'objet d'une bataille idéologique ou corporatiste, voire dogmatique pour certains. Ainsi Grégory BERKOVICZ, avocat associé au cabinet GB2A (*lire en note 1*), pointe du doigt les syndicats de fonctionnaires qui défendent leur statut en combattant l'externalisation des projets et services publics.

De son côté, un autre conseil, Jérôme GRAND d'ESNON, avocat associé chez Carbonnier Lamaze Rasle & Associés, dénonce la constante et forte opposition des architectes, dont beaucoup ne vivent que des concours et des primes et ne jurent donc que par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).



Position que Denis DESSUS, président du Conseil national de l'ordre des architectes, fait sienne en notant que « *le maître d'ouvrage en PPP est une société de projet en général menée par une entreprise de BTP. Cette situation pervertit notre position de défenseur des intérêts de l'acheteur public. Cet affaiblissement de notre rôle se traduit par des difficultés à obtenir le niveau de prestations attendu d'un service public* ». Ce n'est pas vraiment démontré par les faits mais les architectes ont du mal à avaler leur position de sous-traitant alors qu'en loi MOP, ils se positionnent en patron des projets, du moins s'imaginent-ils comme tels.

Il est vrai que quelques loupés retentissants ont aussi contribué à ternir l'image des PPP. L'exemple le plus cité par leurs détracteurs est celui du Centre hospitalier sud-francilien dans l'Essonne où surcoût et retards importants, innombrables réserves à la réception, ont abouti à la résiliation du contrat au bout de huit ans. Mais ils oublient de dire qu'il ne s'agissait pas d'un contrat de partenariat, mais d'un bail emphytéotique hospitalier. Et qu'une bonne part des dysfonctionnements est due à de multiples errements de la Personne Publique. Malheureusement, le bruit de fond médiatique a fait que le fiasco de cette opération a rejailli sur tous les PPP.

Serait-ce un problème de financement ?

Largement utilisées dans les PPP, les cessions Dailly (*lire en note 2*) grâce auxquelles la Personne Publique peut garantir jusqu'à 80 % de l'endettement de l'opérateur privé sont devenues un frein. « *Très rassurantes pour le banquier, elles permettaient, à l'origine, de faire baisser les taux d'intérêt. Or, en période de taux bas, ce n'est plus un argument ! De plus, ce système a un revers : il fait entrer l'endettement dans les critères de Maastricht* », rappelle Jérôme GRAND d'ESNON. De son côté, Grégory BERKOVICZ explique la chute des PPP depuis 2014 par un fort lobbying de la Direction du Trésor : « *Bercy veut freiner les dépenses publiques et, comme il a peu de marges de manœuvre sur celles de fonctionnement, il devient hostile à l'investissement public.* »

Avec la présente crise sanitaire, cette position semble avoir évolué si on retient certaines lignes du Plan de relance qui est sensé relancer l'économie et la croissance en 2021 et 2022 (*lire en fin de lettre*).

Ou est-ce un manque de souplesse contractuelle ?

Tous les acteurs s'accordent sur un point : le PPP est effectivement un contrat rigide. « *Toute modification va coûter très cher à la collectivité publique, pieds et poings liés au même opérateur pendant vingt ou trente ans* », témoigne Denis DESSUS.

Affirmation que modère Jérôme GRAND d'ESNON : « *il est nécessaire d'avoir un besoin bien défini, et de s'entourer d'une équipe suffisante pour bien fixer les règles du jeu, déterminer des pénalités crédibles et facilement contrôlables.* »

Par ailleurs, avec la réforme de la commande publique de 2016, les critères pour pouvoir recourir aux PPP se sont concentrés sur le volet financier. A l'obligation de réaliser une évaluation préalable comparant les différents modes de réalisation d'un projet, s'est ajoutée une étude de soutenabilité financière, auparavant exigée pour les seuls PPP étatiques. Un avis motivé doit en effet être rendu par le ministère chargé du budget. Même si son avis n'est pas liant, Fin Infra peut en pratique freiner, voire stopper, un projet de PPP.

L'atout de taille des PPP par rapport aux contrats globaux reste le paiement différé.

Pour autant, la flamme des PPP brûle toujours : de nombreux contrats sont en phase d'exécution, et quelques acteurs s'engagent encore dans cette voie (*lire ci-après*). Ceux-là sont convaincus des atouts du montage, qui conserve notamment une différence de taille avec les contrats globaux : le paiement différé.

En outre, les PPP limitent le plus souvent les dérapages de délais pendant la phase exécution, l'opérateur privé travaillant, à ce stade, à ses frais. Et ils présentent l'avantage de sanctuariser les dépenses liées à l'entretien, à la maintenance et aux opérations de gros entretien renouvellement (GER). Ces dernières garantissent à la



Personne Publique de récupérer en fin de contrat des biens pérennes en parfait état de fonctionnement et aptes à être exploités dans des conditions économiques satisfaisantes.

Selon la Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra, ministère de l'Économie et de la Relance - lire en note 3) les marchés de partenariat public-privé conservent une zone de pertinence assez large.

Comme le rappelle Jean Bensaïd, son directeur, « l'année 2019 a été riche en réalisations pour Fin Infra qui, par son expertise et ses recommandations, a contribué à 28 projets d'investissements publics de toutes catégories : écoles, universités, résidences étudiantes, bâtiments publics, routes, transport ferroviaire, aéroports, énergie, télécoms... Et en termes de contrat, Fin Infra a traité 8 concessions et 13 marchés de partenariat ».

Les PPP peinent à retrouver leur niveau d'engagement de 2011.

Le dernier rapport annuel de Fin Infra indique qu'en termes de flux, le montant des investissements réalisés en PPP (y compris les concessions) a beaucoup varié depuis 2010. Après la vague des PPP ferroviaires lancés au début de la décennie (concession Tours-Bordeaux, marché de partenariat Le Mans-Rennes, notamment), un reflux très net est observé depuis 2014. On constate qu'en 2018, les investissements réalisés en PPP représentent environ 4 Mds€, soit un peu moins de 10 % du montant total dédié aux investissements en infrastructures.

Chargée de rendre un avis sur les évaluations préalables réalisées par l'Etat et, depuis 2016, par les collectivités territoriales, la Mission reconnaît pourtant émettre assez peu d'avis défavorables, notamment parce que les porteurs de projets viennent généralement la consulter en amont, ce qui lui permet le cas échéant de les orienter vers des montages plus adaptés que le PPP si leurs opérations le nécessitent. Les avis de Fin Infra sont non liants : cependant ils doivent être transmis à l'assemblée délibérante de la Personne Publique, ce qui leur donne un certain poids au moment de voter le recours au PPP.

Comme l'indique Yann Le TOURNEUR (lire en note 3) : « Il y a un effet lié au ralentissement du cycle d'investissement, que ce soit pour l'Etat ou pour les collectivités locales. De plus, les acteurs se reportent sur d'autres modes de réalisation, dont les conditions de recours ont été assouplies, comme les marchés globaux de performance, ou ceux récemment créés, comme les Semop. »

De son côté, Antoine TARDIVO (lire en note 3) pense que s'y ajoutent les contraintes budgétaires des collectivités et l'incertitude des recettes fiscales. « Cette absence de visibilité n'incite pas à opter pour le marché de partenariat, qui sanctuarise l'affectation de crédits budgétaires. Côté Etat, on constate également une forte contrainte sur la dette, et la difficulté d'obtenir le feu vert au vu de l'étude de soutenabilité budgétaire. »

Enfin, depuis 2015, certains organismes divers d'administration centrale (ODAC – lire en note 4) tels que les hôpitaux, universités... sont interdits de recours direct aux PPP. Ils doivent préalablement passer par leur ministère de tutelle et obtenir l'accord du Budget.

Selon Fin Infra : quel avenir pour ces contrats ?

Yann Le TOURNEUR reconnaît que si le marché de partenariat a des atouts, il reste néanmoins un outil de commande publique parmi d'autres.

Comme le rappelle utilement Fin Infra sur son site (lire en note 5), la boîte à outils de la commande publique correspond schématiquement à une échelle d'externalisation, c'est-à-dire au choix décisif de la Personne Publique entre *faire* ou *faire faire* :



- Marché public (MOP) : contrat de fourniture, de travaux ou de service pour une activité gérée en régie ou externalisation de services simples où la Personne Publique assure pratiquement l'ensemble de la responsabilité,
- Marché global de performance (MGP) : contrat de conception/réalisation/maintenance d'un ouvrage (logique de *facilities management* en coût complet),
- Marché de partenariat (MP) : marché global de conception/réalisation/maintenance/exploitation/GER d'un ouvrage avec l'externalisation de tout ou partie du financement,
- Concession : externalisation complète d'une activité de service public (financement compris) et d'une part prépondérante du risque lié à la demande (exploitation commerciale, trafic, etc ...).

	Conception	Réalisation	Maintenance Exploitation & GER	Financement	Exploitation commerciale avec risque d'exploitation
La maîtrise d'ouvrage publique (MOP)					
Le marché public global de performance (MGP)					
Le marché de partenariat (MP)					
La concession					

	Responsabilité de la personne publique
	Responsabilité de la personne privée

© Fin Infra - 2019

Toujours selon les experts de Fin Infra, la zone de pertinence du MP reste assez large : dès qu'il y a des enjeux en matière de performance ou de coût global, des problématiques d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, des contraintes fortes de délai ... et de financement, son utilisation peut être étudiée. Ce PPP est particulièrement bien adapté pour les contrats d'éclairage public par exemple, ou encore pour les bâtiments scolaires ou universitaires, d'autant plus que l'alternative représentée par la concession est à exclure dans ces secteurs.

Ce type de marché a de l'avenir dans la mesure où, depuis plusieurs années, la maîtrise d'ouvrage publique s'affaiblit, obligeant ses décideurs à se reposer de plus en plus sur des assistants au maître d'ouvrage (AMO), avec une efficacité réelle pour autant qu'on leur en donne les moyens.

Parallèlement, le marché de partenariat permet de mobiliser les compétences des acteurs privés en matière de maîtrise d'ouvrage, puisque dans ce type de montage, ils en reprennent le rôle et les responsabilités.

Ils ont fait ou font - encore - le choix du PPP : pour quelles raisons ?

Projet N°1 : aménagement du MIN de Nice, signé en mars 2019 pour 35 ans

« Nous avons opté pour le MP notamment en raison de la complexité du projet, qui suppose la délocalisation des deux marchés d'intérêt national existants à Nice. La procédure a duré six ans : la Mission d'appui aux PPP [aujourd'hui Fin Infra] a rendu un avis favorable en 2013, et le contrat a été signé dans les mois suivants. C'est un *travail de longue haleine*, qui a nécessité beaucoup de réflexions et de réunions afin d'harmoniser les demandes de chacun. Il y a eu aussi un travail de préparation dans le montage du contrat, il a fallu tout analyser et négocier pour avoir un certain nombre de garanties.



Le lauréat a obtenu une mission de construction de l'équipement et d'entretien. En revanche, nous conservons la gestion, compte tenu de la spécificité des métiers concernés. »

Alain PHILIP, DGS technique, Métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes)

Projet N°2 : éclairage public et vidéoprotection, signé en janvier 2018 pour 15 ans

« Nous n'avions pas d'autres solutions que le marché de partenariat pour réaliser nos travaux d'éclairage public. Il nous fallait remplacer la totalité du parc pour des raisons de vétusté, mais aussi d'économies d'énergie. La maire d'alors avait par ailleurs choisi de faire son mandat sans emprunt. Ainsi, au vu de notre capacité à investir, ce contrat était le plus adapté. Nous avons alors recruté un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour sécuriser notre procédure de passation et nous accompagner tout au long du projet, car c'est un contrat extrêmement complexe. Nous nous sommes engagés pour quinze ans, et pour être certains que tout se passe bien, nous avons inclus des garanties et des pénalités élevées. Résultat, le parc a été entièrement renouvelé et livré le jour convenu ».

Maureen IBÁÑEZ, responsable marchés publics, ville de Bruay-sur-Escaut (Nord)

Projet N°3 : réhabilitation de l'îlot Perrée (Paris) en commissariat, signé en février 2019 pour 13 ans

« Le ministère peut, dans le respect des critères, recourir au marché de partenariat pour des projets complexes, nécessitant des ressources de maîtrise d'ouvrage que ne possède pas la structure concernée, et pour lesquels un retour sur investissement est avéré. Ici, la soutenabilité budgétaire de l'opération concernée - restructuration d'un îlot pour y regrouper les commissariats de quatre arrondissements de Paris - est très attractive. Le foncier libéré permettra la location d'immeubles dans le centre de la capitale, couvrant le loyer qui sera versé à l'opérateur privé durant une courte période. D'autre part, le ministère dispose de capacités d'expertise bâtiminaire de haut niveau, ce qui garantit une prise en charge optimale du projet. »

Antoine GOBLET, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur

Projet N°4 : Théâtre de l'Archipel à Perpignan (Pyrénées Orientales), signé en 2008 pour 32 ans

« Cette opération de rénovation urbaine s'est construite en partenariat avec l'État, la Région (opération inscrite au contrat de plan 2007/2013) et avec l'Europe. L'ambition était de créer un haut lieu de diffusion du spectacle vivant, aujourd'hui labellisé en Scène Nationale. Encore fallait-il maîtriser les risques financiers, techniques et commerciaux du projet de Jean NOUVEL qui fut choisi à l'unanimité par le jury du concours d'architecture (réalisé suivant les dispositions de la loi MOP). Le choix du PPP obéissait à une logique de maîtrise des coûts de construction et de la connaissance des coûts de maintenance et des charges de fonctionnement d'un projet complexe et contemporain. En effet, l'expérience précédente de la réalisation de l'extension-restructuration du Palais des Congrès nous avait démontré la faible capacité de la maîtrise d'ouvrage publique à maîtriser les conséquences financières des aléas de chantier sur des projets complexes et les coûts réels de maintenance ont été découverts après la réalisation et se sont avérés très éloignés de nos prévisions. D'ailleurs sur le Palais, la Cour des Comptes, dans son rapport de 2012, a elle-même fait le constat de dérapages impressionnants entre les coûts prévus et ceux constatés dans ce cas de maîtrise d'ouvrage publique classique. La procédure PPP retenue pour le Théâtre de l'Archipel a eu un dépassement inférieur à 1 % de coût initial inscrit dans le contrat. Pour conclure, le choix de la procédure PPP, conduite à partir d'un projet architectural ambitieux, avait pour logique principale la maîtrise des coûts dans une épure financière en investissement et en fonctionnement cohérente avec les équilibres financiers de la collectivité ».

Jean-Paul ALDUY, maire de Perpignan en 2011 (date de livraison du projet)

En quoi le Plan de relance peut-il relancer les partenariats public-privé ?

Sur les 100 milliards alloués à ce plan (*lire en note 6*), certains sous-budgés pourront être réellement mobilisables, quelque soit le mode de commande publique (en MGP ou PPP, les concessions étant hors scope du Plan) mais aussi en MOP, aucun mode d'investissement n'étant privilégié ni imposé.



Pour mémoire, on peut citer :

- 4,5 Mds pour la rénovation des bâtiments publics et des logements sociaux,
- 4,7 Mds pour le soutien au ferroviaire,
- 3,4 Mds pour l'hydrogène vert,
- 3,4 Mds pour l'innovation écologique,
- 2,5 Mds pour les projets hospitaliers prioritaires.

Au vu des grands chiffres annoncés lors de sa présentation le 3 septembre dernier, le monde du BTP a applaudi le Plan de relance. « *Nous sommes satisfaits que la rénovation énergétique soit un volet prioritaire* », a réagi le président de la fédération française du bâtiment (FFB) Olivier SALLERON.

Dans la foulée, l'État, les collectivités et ces mêmes acteurs du bâtiment ont signé le 13 Novembre un pacte pour la relance de la construction durable (*lire en note 7*). Ce pacte (signé côté collectivités par les présidents de l'AMF, de France Urbaine et de l'ADCF) prévoit *"de s'engager collectivement dans la promotion de la construction neuve durable de logements, notamment de logements sociaux, et la réhabilitation des logements existants, en particulier en zone tendue ou sur certains secteurs en mutation des zones peu denses"*. Ce qui passe entre autres par une simplification et une accélération des procédures d'urbanisme (*lire en note 8*).

L'avenir nous dira si effectivement, les Personnes Publiques (État & collectivités territoriales) reconnaitront les intérêts multiples des MGP et MP, assistées en cela par Fin Infra et leurs AMO, pour les retenir dans leurs engagements à long terme, financés – ou non – par le Plan de relance.

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre collectivité, organisation ou de votre entreprise, 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

Consultant Senior

denischambrier@dcr-consultants.com

Mobile : 06.7777.18

Note 1 : <https://gb2a.fr/equipe-avocats>

Note 2 : https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2016/11/La_cession_de_creances_attachees_a_un_contrat_public.pdf

Note 3 : <https://www.economie.gouv.fr/fininfra/lequipe-de-fin-infra>

Yann LE TOURNEUR - Directeur de projet au Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique
Antoine TARDIVO - Directeur de projet à la Direction générale du Trésor, tous deux membres de Fin Infra

Note 4 : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1451#:~:text=Dans%20les%20comptes%20nationaux%2C%20les%20une%20activit%C3%A9%20principalement%20non%20marchande>

Note 5 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/200603_boite_outils_commande_publicque.pdf

Note 6 : <https://www.gouvernement.fr/france-relance>

Note 7 : [Pacte National pour la Relance de la Construction Durable.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

Note 8 : https://dcr-consultants.fr/telechargement/2020-info87_novembre.pdf