

« 10 ans de PPP » en 5 questions

Le partenariat public-privé (PPP) fait à présent partie intégrante de la palette d'outils dont disposent les décideurs publics. Les critiques dont il fait l'objet, nourries par l'alternance politique et une poignée de dossiers mal engagés, traduisent souvent une méconnaissance de ce mode contractuel et de ses vrais enjeux. Au-delà de sa capacité désormais avérée à tenir délais et budget, le PPP peut en effet contribuer à la modernisation de la gestion publique.

1) Quelle est la réalité du marché des PPP aujourd'hui en France ?

Les PPP au sens large, c'est-à-dire l'association dans la durée d'un acteur privé au financement et à la mise en œuvre d'un ouvrage ou équipement public support d'un service public, existent depuis plusieurs siècles en France, marquant l'histoire du développement de nos réseaux d'infrastructure. Dans son acception moderne, le PPP à paiement public, via le contrat de partenariat (CP) créé en 2004, a connu un développement significatif dans certains secteurs: bâtiments administratifs, scolaires ou universitaires, hôpitaux, prisons, infrastructures de transport, aménagement urbain, équipements sportifs ou culturels... 10 ans après sa création, un premier bilan quantitatif des projets réalisés peut être tiré (*voir pp 25-102 de l'ouvrage*). Près de 600 contrats ont été signés et lancés pour un investissement généré d'environ 18 milliards d'euros (CP, baux emphytéotiques administratifs ou hospitaliers et autres montages domaniaux - *voir exemples pp 111-120*). Il s'agit toutefois d'un marché de niche au regard du volume global de la commande publique (70 milliards par an).

2) Quels premiers retours d'expérience pour le PPP ?

Les premières analyses disponibles sur les projets livrés montrent clairement que la formule fonctionne, tant au plan technique (ouvrages réceptionnés dans les délais) qu'au plan financier (enveloppes contractuelles de loyers respectées) et ce dans plus de 90% des cas (Cf Etude IAE Paris-1). Les cas de dépassement sont souvent imputables à des changements de programme à la demande du partenaire public ou à la force majeure.

« Le premier constat est celui de la rapidité de la mise en chantier en PPP. Les entreprises en compétition vont en effet très loin dans les études pendant la procédure de dialogue compétitif, ce qui leur permet d'être opérationnelles dès la signature du contrat. Au final, nous avons gagné un an par rapport à la loi MOP » - Jean-Pierre Weiss, ancien directeur général de l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (2007-2013)

« Le contrat de partenariat a une véritable valeur ajoutée en phase de conception. Nous allons faire, en deux ans, ce que nous aurions fait seuls en quatre ans et demi. Les économies issues de l'approche globale du projet font que cela ne coûte pas plus cher » - Emmanuelle Champigny, directrice générale adjointe des services, Conseil général de la Moselle (quatre collèges réalisés en PPP)

« Le dialogue compétitif et l'approche en coût global se sont traduits par un travail collaboratif remarquable qui a permis d'améliorer le projet » - Abbès Tahir, directeur général délégué, Arte Charpentier architectes (Pôle Logistique du CHU de Rennes en PPP)

Par ailleurs, si le coût n'est pas systématiquement moindre en PPP, le délai de réalisation des projets déjà livrés est nettement plus court qu'en maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle (MOP). En témoigne l'analyse comparée de trois programmes (université, collèges, hôpitaux) regroupant des opérations similaires réalisées pour partie en PPP et en MOP (*voir ci-après et pp 140-146 de l'ouvrage*), qui livre un bilan à l'avantage du PPP, tant en termes de délais que de coûts. A la grande satisfaction de nombreux acteurs (*pp 121-134*), même si, bien sûr, la performance des PPP en phase d'exploitation ne s'appréciera que dans quelques années.

3) Les critiques de cet outil sont-elles justifiées ?

Le PPP a suscité espoirs et critiques hors de proportion avec la réalité de son utilisation. Son image auprès du grand public comme des décideurs est aujourd'hui affectée, souvent de manière infondée et irrationnelle, par diverses controverses qui en masquent les vrais enjeux (*voir pp 135-140*). Ainsi en est-il de l'idée que le PPP « dessaisit » l'administration de ses compétences et constituerait une « privatisation » déguisée, alors qu'à l'inverse des délégations de service public (concessions et affermages), les PPP ne comportent pas le transfert au privé de la mise en œuvre d'un service public : celui-ci reste assuré par la personne publique concernée (soins dans les hôpitaux, enseignement et recherche dans les universités...). De fait, la procédure d'évaluation/attribution/contractualisation est parfois perçue comme lourde et complexe, et la mise en œuvre d'un PPP exige de la part de la personne publique des compétences de haut niveau tant au stade de la passation du contrat (structuration en mode « projet ») que pour son suivi.

Enfin, les PPP restent souvent assimilés à un mode de financement (sorte de crédit-bail immobilier amélioré), nourrissant des critiques qui se limitent à comparer le coût de travaux « secs » en MOP avec le « coût complet » dans la durée d'une opération en PPP. En réalité, le PPP inclut la conception-construction, la garantie de livraison dans les délais et dans l'enveloppe, l'entretien-maintenance-renouvellement et la garantie de performance-disponibilité dans la durée. Le coût global de possession, qui représente la vraie charge sur la durée du projet pour la personne publique, pouvant être 2 à 3 fois supérieur à celui des seuls travaux, il n'est pas étonnant de conclure que le PPP coûte trop cher puisqu'on compare des choses qui ne sont comparables!

Certes, quelques ratages sont survenus, largement médiatisés – comme le centre hospitalier sud-francilien. Mais à y regarder de plus près, ces difficultés ne sont pas toutes à imputer au partenaire privé : elles ont en bonne part été causées par une mauvaise évaluation socio-économique du projet en amont et un pilotage défaillant côté public. Les leçons sont en train d'être tirées : la sélection et la priorisation des projets de l'Etat seront ainsi dorénavant validées par le Commissariat général à l'investissement et la soutenabilité budgétaire dans le temps vérifiées ex-ante.

Dans le même temps, les premières illusions se sont dissipées, comme celles qui identifiaient les PPP à une martingale budgétaire et comptable, générant de la « dette cachée » : il est maintenant établi que les PPP à paiement public doivent être comptabilisés dans la sphère publique (règles Eurostat).

4) En quoi le PPP peut-il engendrer une révolution culturelle ?

Au-delà de sa réussite désormais démontrée, les bénéfices du PPP sont aussi à rechercher dans les avancées qualitatives qu'il a entraînées pour la commande publique, notamment via le dialogue compétitif, l'évaluation comparative, l'obligation de rendre compte et le « benchmarking » des coûts et performances sur longue période (voir pp 103-109). La démarche PPP oblige en effet le porteur public de projet à changer d'angle de vision : Il s'agit ni plus ni moins d'inscrire l'action publique dans une logique de résultats à atteindre et d'évaluation de la performance et non plus de moyens à employer. Cela permet à l'administration de se concentrer de façon plus efficace sur son cœur de métier : ses missions de service public.

« La réussite de l'université Paris VII-Diderot est le fait du PPP. Il a généré un gain substantiel dans la qualité de la réponse aux besoins, source d'économies futures. Sans parler de la tenue des coûts et des délais, que nous n'aurions pas obtenu en MOP » - François Montarras, vice-président de l'université Paris VII-Diderot

« Le PPP a permis à RFF d'accélérer fortement ses investissements, notamment en lançant quatre projets de LGV en quatre ans, pour près de 15 milliards d'euros d'investissements. Cette approche globale, très innovante, a le gros avantage d'obliger personnes publique et privée à s'engager conjointement sur le long terme en intégrant dans un même contexte la conception, l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage » - Hubert du Mesnil, ancien président de Réseau ferré de France et président de l'Institut de la gestion déléguée (IGD)

« Le PPP a permis une « densification » des installations hospitalières - à capacité d'accueil et de traitement égales, limitant ainsi les frais d'entretien-maintenance – et mis en avant les questions d'exploitation-maintenance sur le long terme » - Christian Berehouc, ANAP

5) Quel avenir pour les PPP?

Quels que soient les avantages qu'on peut en attendre, le PPP ne pourra jamais transformer un mauvais projet en bon projet. Pas plus qu'il ne dispense le porteur public de projet d'évaluer si le CP est le mode de contractualisation le plus approprié et le plus efficient, sans se limiter à des considérations budgétaires d'étalement des dépenses dans le temps, et de consacrer les ressources nécessaires à préparer et contrôler la bonne exécution du projet.

La question principale se situe aujourd'hui au niveau de la vision stratégique attendue des pouvoirs publics : quelle doctrine d'emploi pour les PPP et pour répondre à quels besoins, quelles priorités sectorielles ? Plusieurs raisons plaident en faveur d'une pérennisation de l'outil. La situation actuelle oblige les administrations à se recentrer sur leur cœur de métier dans un contexte de ressources limitées et de perte d'expertise interne. Les PPP apportent une réponse globale à ce besoin, en termes de performances et services, et une visibilité sur les coûts. Sans oublier la facilité de préfinancement qu'ils procurent. Nombre de secteurs n'ont pas encore, ou très peu, expérimenté cet outil qui pourrait s'y prêter a priori : rénovation énergétique du parc immobilier public, régénération d'infrastructures, rénovation urbaine...

Bilan comparatif de trois programmes réalisés à la fois en loi MOP et en PPP (synthèse)

Exemple 1 : L'université Paris-7 Diderot

Six opérations similaires réalisées en loi MOP et quatre en contrat de partenariat (CP) livrées avec des architectes différents entre mi-2007 et mi-2012 (Source des chiffres : vice-présidence de l'Université)

- Coût moyen/m² (valeur 2012) :
Loi MOP : 2909 euros
CP : 2809 euros
- Variation de prix entre la signature et la livraison des bâtiments :
Loi MOP : +29% et +42,6% pour les deux tranches en coût d'investissement
CP : de +11,4% (en coût d'investissement) à -5% (en loyer correspondant)
- Retards de livraison :
Loi MOP : 8 à 36 mois
CP : 4 à 6 mois

Exemple 2 : Six collèges du Loiret

Trois paires de collèges comparables lancés au même moment (Source: département)

- Coûts constatés /Coût estimé
Loi MOP : de 14,4 à 16,65 millions d'euros (contre 7,5 à 15 millions estimés)
CP : de 12,5 à 15,8M€ (contre 10,3 à 16,7 millions estimés)
soit des coûts toujours moindres en CP qu'en loi MOP
- Délais de réalisation :
Loi MOP allotie : de quatre ans à 4ans ½
CP : entre 20 mois et 32 mois

Exemple 3 : Les hôpitaux

A ce jour, une soixantaine de projets livrés au titre du Plan Hôpital 2007, dont plus de la moitié livrés (pour un tiers en PPP sous forme de baux emphytéotiques), de taille et de nature assez variables. (Source: ANAP)

- Ecart moins net sur les coûts entre PPP et loi MOP en conception/réalisation ; coûts généralement conformes aux prévisions faites dans le cadre du CP si le programme fonctionnel n'a pas changé en cours de route.
- Délais de livraison tenus en CP; gain de deux ans en moyenne / loi MOP.