



المركز التونسي للإقتصاد  
Observatoire Tunisien de l'Économie

# Les Partenariats Public-Privé : Une bombe à retardement ?

---

01/12/2012

## Sommaire

<b>I. Définitions</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Historique des PPP en Tunisie : le développement des PPP, un enjeu après la révolution</b> .....	<b>3</b>
1) Depuis 2007 .....	3
1) L'accélération de la privatisation via la généralisation des PPP sous le gouvernement de transition de Béji Caid Essebsi .....	4
<b>III. Les arguments en faveur du PPP ne tiennent pas et sont remis en cause par nombres de rapports</b> .....	<b>6</b>
1. LES ARGUMENTS FINANCIERS .....	6
a.La capacité d'emprunt du secteur privé serait plus élevée que celle du secteur public .....	6
b. En réalité, le secteur privé n'assume pas les risques .....	6
c.Les PPP garantirait une meilleure rentabilité:.....	11
d.Impact sur l'endettement :les PPP ont été conçus pour dissimuler la dette publique:.....	12
e. Les procédures de mise en concurrence associées aux PPP ne garantissent pas les économies de coûts.....	13
2. FLEXIBILITE.....	13
a.Lourdeur des devis et des contrats .....	14
b.La difficulté pour les renégocier et les modifier.....	14
3. IMPUTABILITE .....	15
4. TRANSPARENCE .....	15
5. CONCURRENCE .....	16
a.Une formule plus adaptée aux très grandes entreprises .....	16
b.Le phénomène pourtant bien réel des ententes de cartel .....	17
c.La corruption .....	17
d.Des stratégies pour stimuler la concurrence : fractionner les lots, réduire les durées et concurrencer le privé .....	18
6. QUALITE ET EFFICACITE DU SERVICE .....	18
a.Le secteur privé n'est pas nécessairement plus efficace pour diriger des services.....	18
b.Exemples .....	19
<b>IV. Exemples pertinents pour la Tunisie : l'échec flagrant des PPPs au Portugal, proclamé même par le FMI</b> .....	<b>20</b>
<b>V. Solutions alternatives au PPP</b> .....	<b>21</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>24</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>26</b>
ANNEXE 1 : PRINCIPAUX TYPES DE PPP.....	27
ANNEXE 2 : LES DIFFERENTS TYPES DE TRANSFERTS DE RISQUE .....	28
Pour aller plus loin.....	29

## I. Définitions

**Partenariat Public Privé (PPP)**: Il désigne toutes les formes de partenariat public-privé pour la gestion des services publics ou la conception, réalisation, maintenance et gestion des infrastructures par lequel une entreprise privée est chargée et investit les capitaux **en contrepartie de versements effectués par l'État sur une longue période pouvant atteindre par exemple 20 ans, ou de redevances versées par les utilisateurs (concessions)**.

**Concession**: La concession est un type de PPP dans lequel les revenus proviennent des redevances versées par les utilisateurs au lieu de versements fait par l'État. Puisque les concessions se rémunèrent directement auprès des usagers-clients (péage d'autoroute, péage de parking souterrain, redevance d'infrastructure pour les aéroports et les lignes ferroviaires), les concessions comportent un risque de manque de financement lié à la fréquentation, ce risque est appelé « risque trafic ». Le risque trafic se répercute sur le coût payé par les utilisateurs ce qui explique que l'utilisation d'une infrastructure conçue selon un mécanisme de concession soit en générale plus chère pour les utilisateurs.

**PFI** : Littéralement « initiative de financement privé », la *Private Finance Initiative* est le principal programme de PPP du Royaume-Uni.

Ce partenariat serait une alternative à la procédure d'aménagement conventionnelle inscrite dans le cadre d'un marché public afin de sélectionner des entreprises sur la base de leurs propositions techniques, de leurs moyens et de leur prix.

*Cf. Annexe 1 : tous les types de PPP*

## II. Historique des PPP en Tunisie : le développement des PPP, un enjeu après la révolution

Ce type de privatisation a déjà débuté en 2007. Une première expérience a été initiée par l'instauration d'un cadre juridique des PPP applicables au secteur des TIC avec la loi d'orientation n°2007-1 du 19 février 2007 relative à l'établissement de l'économie numérique, puis il y a eu la ratification d'une loi relative aux concessions réglementant la participation du secteur privé à la réalisation des projets d'infrastructure et d'équipements collectifs promulguée en 2008 (loi n° 2008-23 du 1er avril 2003 relatif au régime des concessions)

### 1) Depuis 2007

Une personne publique dénommée « concédant » peut déléguer pour une durée limitée à une personne publique ou privée la gestion d'un service public ou l'utilisation et l'exploitation des domaines ou des outillages publics en contrepartie des rémunérations qu'il perçoit sur les

usagers à son profit. Le concessionnaire peut être en plus chargé de la réalisation, la modification ou l'extension des constructions, ouvrages et installations ou d'acquiescer des biens nécessaires à l'exécution de l'objet du contrat. Le contrat peut également autoriser le concessionnaire à occuper des parties du domaine revenant au concédant afin de réaliser constructions, ouvrages et installations susvisés.

**La concession est un type de PPP financé par les redevances des utilisateurs (le prix est plus élevé du fait de la prise en compte du risque de fréquentation basse ou de demande basse) alors que le PPP classique est financé par des loyers versés par l'Etat sur plusieurs années (25 à 99 ans) tel qu'un crédit-bail. Il s'agit d'un endettement des entités publiques auprès secteur privé ou partenaire privé. C'est cette formule de partenariat qui est aujourd'hui présentée à l'étude à l'Assemblée Nationale Constituante.**

## **2) L'accélération de la privatisation via la généralisation des PPP sous le gouvernement de transition de Béji Caid Essebsi**

Aujourd'hui, un projet de loi sur le développement des PPP est soumis un vote à l'Assemblée Nationale Constituante pour le développement de ce type de PPP<sup>1</sup> financé par l'Etat.

Le projet de loi du partenariats- public – privé<sup>2</sup> a été préparé sous le gouvernement de Béji Caid Essebsi et notamment son ministre des Finances Jalloul Ayed. Emna Kallel, était en charge de ce dossier sous son Ministère. Les autorités à cette époque, malgré le caractère transitoire du gouvernement, ont évoqué la nécessité de développer des stratégies de partenariat public-privé (qui sont une stratégie de privatisation) au niveau national.

**Ainsi, fin 2011**, après la révolution, 13 conventions de partenariat public-privé avaient été signées dans les domaines des TIC (6 conventions) du transport intelligent (4 conventions) et du domaine bancaire (3 conventions) conformément à la loi d'orientation n°2007-1 du 19 février 2007 relative à l'établissement de l'économie numérique.

**De plus, une réforme institutionnelle et réglementaire est engagée afin de fonder un cadre favorable à l'émergence des PPP sur une base solide et durable.** Ainsi, la direction générale du PPP a été créée **en octobre 2011** dans le cadre de la nouvelle organisation du ministère des Finances (**décret n°2011-2856 du 7 octobre 2011**) ainsi qu'une la loi sur les PPP aujourd'hui soumise à l'ANC préparé sous le gouvernement de Béji Caid Essebsi.

Cette nouvelle direction a pour mission de

- Moderniser, adapter la réglementation nationale et superviser la mise en œuvre des réformes en la matière

---

<sup>1</sup> Le projet de loi : <http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/projets/projets.jsp?n=69&a=2012>

- Planifier à long terme les besoins et développer des modèles de PPP en particulier dans le cadre de la coopération internationale
- Assurer l'organisation des relations entre les opérateurs et les collectivités publique sur la base de règles claires et rigoureuses tout en veillant au respect des exigences de la concurrence

Les autorités ont prévu des formations pour les acteurs concernés ainsi que la création des fonds publics d'appui au PPP pour les grands projets. (Ces derniers feront l'objet d'une étude ultérieure).

De plus, le nouveau code d'investissement prévoit une partie consacrée à la loi sur les PPP, la nouvelle structure de la « direction générale » créée en octobre 2011 ainsi que les règles régissant ces fonds d'investissement publics d'appui au PPP et une stratégie entière de partenariat public-privé.

Les secteurs concernés par le PPP sont : les secteurs des télécommunications, de l'énergie (notamment énergie verte, solaire), du transport (infrastructures), des services liés à l'eau, le traitement des déchets et à l'assainissement de l'eau.

La définition retenue par la loi tunisienne est la suivante : *« un partenariat public-privé pour le financement, la conception, la réalisation ou la modification , la maintenance, l'exploitation ou la gestion de l'ouvrage ou des équipements ou des infrastructures ou de biens indispensables pour subvenir à des besoins d'une personne publique en échange de versements effectués par la personne publique ».*

Les personnes publiques habilitées à contracter des PPP sont: l'Etat, les collectivités locales, les entreprises publiques ayant autorisation de l'autorité de tutelle.

Il y a aussi la possibilité pour le partenaire privé de faire une offre spontanée selon laquelle il offre un projet et demande son exécution de sa propre initiative.

### III. Les arguments en faveur du PPP ne tiennent pas et sont remis en cause par nombres de rapports parlementaires de Royaume-Unis (qui a la plus longue expérience en PPP), la cour des comptes française, le FMI et aussi la BEI

D'après le rapport du Bureau de recherches internationales sur les services publics (PSIRU) de la FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics)<sup>2</sup>, les PPP soulèvent de graves problèmes financiers et opérationnels. Les conclusions du rapport sont claire : « Ces informations s'appuient sur un large éventail d'études et d'éléments de preuve empiriques (BEI, FMI et rapport parlementaires et études empiriques) et se réfèrent notamment aux conclusions des enquêtes parlementaires réalisées au Royaume-Uni, pays qui enregistre, à lui seul, un très gros pourcentage des PPP européens et qui possède la plus longue expérience des PPP. La conclusion est claire : les PPP ne complètent pas les dépenses publiques mais les absorbent. »

#### 1. LES ARGUMENTS FINANCIERS

- a. La capacité d'emprunt du secteur privé serait plus élevée que celle du secteur public : FAUX

Tout d'abord, les collectivités publiques et Etat empruntent à des taux plus avantageux que les entreprises privées « *The UK government accepts that private finance is more expensive than conventional procurement, but argues that the extra costs of private finance are offset by the transfer of risk and responsibility for performance to the private sector* »<sup>3</sup>.

- b. Les PPP assureraient un partage des risqué équitable : FAUX

En réalité, le secteur privé n'assume pas les risques (Cf. Annexe 2 : tous les types de risques)

En effet, le coût d'emprunt est plus élevé pour l'entreprise privée et, bien qu'il serait en principe compensé par une meilleure efficacité (**c'est-à-dire par une optimisation des ressources** à savoir meilleur contrôle des coûts au moment de la construction et de

---

<sup>2</sup>Rapport de la FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics) sur les partenariats public-privé (PPP) « 10 éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP) », Novembre 2011, [www.epsu.org](http://www.epsu.org).

<sup>3</sup> Pollock, Allyson, David Price et Stewart Player. (2005). *The Private Finance Initiative : A policy built on sand. An examination of the Treasury's evidence base for cost and time overrun data in value for money policy and appraisal*, rapport réalisé à la demande du syndicat britannique UNISON, par des chercheurs du Public Health Policy Unit, UCL (University College London), 22 p., p. 4, se référant eux-mêmes à HM Treasury (2003). *PFI: Meeting the Investment Challenge*, p.109

l'opération, salaires plus faibles, etc.), **la principale raison invoquée pour le recours au PPP est le partage de risques**: le partenaire privé prenant sur lui une partie des risques qu'autrement, avec une formule plus traditionnelle, le public serait seul à supporter.

Les principaux risques sont ceux liés à la construction de l'infrastructure et les risques liés à la demande (quand les paiements de location liés au niveau d'utilisation de l'actif ou des services d'un PPP ne sont pas élevés).

Le risque est ainsi évalué dans le calcul de l'optimisation des ressources (prime du transfert de risque), **or ce calcul n'est pas public du fait de la clause de confidentialité du contrat**. Il n'existe aucune vérification indépendante du calcul du partenaire privé. De plus il est **difficile d'évaluer le transfert de risque car les contrats de PPP sont assujettis aux dépassements de coûts, aux retards, des éléments qui sont parfois cachés lors de la renégociation de contrats**.

- Au Royaume-Unis, où les PPP existent depuis beaucoup plus longtemps, l'étude de l'Association britannique des comptables agréés et celle de l'école d'administration des affaires de Manchester ont récemment conclu que les avantages du financement privé, du transfert de risque et du processus décisionnel amélioré sont « trop nébuleux pour permettre d'affirmer avec certitude qu'ils compensent les coûts additionnels connus qui découlent en moyenne du coût en capital, des coûts de transaction et de la réduction de la marge de manœuvre ». Examinant l'expérience mondiale des PPP des 30 dernières années, le rapport conclut que « l'optimisation des ressources est difficile à établir de manière convaincante étant donné les coûts plus élevés associés au financement privé et l'importante prime à payer pour le transfert de risque, en plus des sérieux problèmes de reddition de comptes pour les engagements pris à l'égard des fournisseurs de financement privé »<sup>4</sup>
- Au Canada, une étude réalisée en 2010 sur des grands projets de PPP au Canada a aussi conclu que le transfert de risque était généralement très faible<sup>5</sup>.

Dans le cas où le partage de risque est faible pour le partenaire privé ou s'il n'y a pas de transfert de risque (dans le cas de certaines négociations mal menées) : **la personne publique devra assumer les coûts de dépassement ou retard partiellement ou entièrement** qui sont très élevés et ce sur de longue période (contrat de plus de 20 voir 99 ans). Sans compter que dans le cas où l'exploitant privé fait faillite ou se soustrait à ses responsabilités car le profit n'est pas assez élevé, **tous les risques souvent amplifiés reviennent au secteur public**.

De plus, le risqué lié à la demande (dans le cas d'autoroutes par exemple) ou à la construction ou autre est souvent un risque plus important et il devrait être transféré.

---

<sup>4</sup> Winch, Graham M., 2012, « Thirty years of private finance in the United Kingdom », chapitre 13 dans Graham M. Winch, Masamitsu Onishi et Sandra Schmidt (eds) 2012, *Taking Stock of PPP and PFI Around the World*, The Association of Chartered Certified Accountants, février, p. 122,

« The private finance of public infrastructure », chapitre 2 dans Winch et al, 2012, p.15

<sup>5</sup> Loxley, John avec Salim Loxley, 2010, 2010, *Public Service, Private Profits; The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*, Fernwood Publishing, Halifax et Winnipeg, p. 91-183.

Les entreprises exigeront toujours des versements supplémentaires en contrepartie de risques supplémentaires : **il ne faut certainement pas s'attendre à ce que les entreprises du secteur privé qui maximisent les profits assument ce risque sans compensation.**

En dépit d'une longue expérience des PPP, le gouvernement britannique n'a accumulé aucune compétence propre pour évaluer le risque et gérer de manière efficace les contrats de PPP : « *les départements devraient avoir développé une expérience commerciale propre à partir de leur utilisation des PPP, mais nous continuons à voir des exemples de projets et de contrats qui manquent clairement de sens commercial* »<sup>6</sup> Les unités de PPP n'ont pas de responsabilité en matière d'évaluation. Elles ont pour mission de promouvoir les PPP mais ne sont pas responsables des résultats.

**Or, faut-il nécessairement un PPP pour assurer le transfert de risque du dépassement de coût ou de retard d'un projet ? Non, il peut l'être aussi avec la méthode conventionnelle par le paiements de pénalités ou des exigences d'assurance sans avoir recours au financement privé d'une exploitation privée à long terme des infrastructures publiques.**

Ainsi si les risques ne sont pas transférés, les conséquences peuvent être très graves comme dans les exemples cités ci-dessous :

### **Exemples :**

#### **GRANDE BRETAGNE :**

*La ville de Penticton a payé un prix élevé pour les dépassements de coûts en capital et doit assumer les déficits annuels d'exploitation constants du centre d'activités South Okanagan. Ces déficits non prévus imposent un immense fardeau financier à la ville. Le centre d'activités devrait perdre 1,6 million de dollars en 2012, et le budget municipal a dû prévoir un déficit de 1,2 million de dollars en janvier 2012. Le non-transfert de risque a entraîné des compressions dans d'autres services et exercé des pressions sur la dotation en personnel et les salaires des employés du centre d'activités. Il faudra imposer d'autres compressions ou puiser dans les réserves pour équilibrer le budget de 2012. Un complexe récréatif en PPP de*

*La municipalité de Cranbrook a aussi souffert de dépassements de coûts et de manques à gagner. Le projet est finalement revenu au secteur public et la municipalité s'est retrouvée avec le plus important endettement de toutes les municipalités de la Colombie-Britannique.*

*Il faut également noter que le non-transfert de risque peut être caché dans le cas de gros projets complexes ce qui entraîne à long terme des paiements élevés payés aux sociétés privées.*

*De plus, il est très difficile de cesser un contrat de PPP : si une école est construite dans le cadre d'un PPP d'une durée de 30 ans, et qu'au bout de 10 ans, ce contrat devient superflu,*

---

<sup>6</sup>44e rapport du Comité des comptes publics britanniques, *Lessons from PFI and other projects HC 1201 01*, septembre 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>



*les pouvoirs publics doivent malgré tout continuer à payer l'entreprise pendant les 20 années suivantes. C'est ce qui s'est passé au Royaume-Uni, dans une école d'Irlande du Nord<sup>7</sup>.*

## **FRANCE :**

*Cité judiciaire de Paris 11/01/2013, Rue 89 par Camille Polloni | Journaliste*

*Taubira obligée de céder à Bouygues : l'Etat en prend pour trente ans*

*C'est confirmé : la cité judiciaire de Paris doit ouvrir ses portes en 2017 dans le quartier des Batignolles, au nord-ouest de Paris.*

*Le déménagement du palais de Justice historique dans une tour confiée à l'architecte Renzo Piano a été décidé en 2009. Il doit être **financé par un partenariat public-privé (PPP) signé avec Bouygues par le gouvernement précédent en février 2012.***

*Malgré les réserves de Christiane Taubira sur ce grand projet coûteux, le gouvernement préfère maintenir le chantier plutôt que de verser des indemnités à Bouygues.*

*« Ce serait facile, mais irresponsable »*

*Ce n'était pas gagné. Lors du débat d'orientation entre lesquelles elle ne tranche pas :*

- *Poursuivre*

*Première possibilité : faire ce qui était prévu. C'est-à-dire que l'Etat investisse 671 millions d'euros dans le projet, puis verse à Bouygues un loyer de 90 millions d'euros par an en moyenne.*

*La ministre calcule alors qu'en 2043, « l'Etat aura payé 2,7 milliards d'euros ». Elle lance aux parlementaires :*

*« Comme démonstration de bonne gestion, je crois qu'on a déjà fait mieux ! [...] Il serait facile, pour moi, de conserver les choses en l'état. Les travaux seraient livrés en 2016, j'aurais le plaisir d'inaugurer en 2017... et je laisserais à mes successeurs la lourde ardoise de 90 millions d'euros de loyer annuel. Ce serait facile, mais irresponsable. »*

- *Renégocier avec Bouygues*

*Aucune clause du contrat ne permet de l'envisager, constate Christiane Taubira.*

- *Renoncer*

*Si la ministre présente cette possibilité, elle souligne que « les magistrats et les greffiers travaillent dans des conditions extrêmement difficiles et que ce projet de cité judiciaire qui a dix ans d'âge répond à un réel besoin ».*

---

<sup>7</sup>BBC, 2007, « Buy Now, Pay Later », [http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/politics\\_show/6768083.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/politics_show/6768083.stm)

*La ministre n'en parle pas cette fois-ci, mais un obstacle de taille s'ajoute : Bouygues a assuré ses arrières. En cas de renoncement au projet, l'Etat doit lui verser 80 millions d'euros. Et se retrouverait ainsi délesté à la fois d'un palais de Justice et d'une belle somme.*

*« Compte tenu des lourdes conséquences des trois options », explique Christiane Taubira, le Premier ministre doit trancher. C'est lui qui a eu le dernier mot, et choisi de maintenir le projet. En parallèle, deux inspections ont été lancées en juillet, par le ministère de la Justice et le ministère des Finances.*

#### *Plaidoyer de Bouygues*

*Fin novembre, Le Canard enchaîné révèle que Bouygues a défendu son projet directement auprès de Matignon, lui faisant parvenir une note de sept pages. L'entreprise promet que le projet ne sera pas trop coûteux, rapporte l'hebdomadaire. Et surtout :*

*« Bouygues s'inquiète du silence de plomb observé par le nouveau pouvoir face à une requête en annulation déposée au tribunal administratif. L'association La justice dans la cité conteste le contrat et le déménagement du palais de Justice dans le quartier des Batignolles.*

*Alors que les gêneurs ont déposé un premier recours, le 13 avril, et remis depuis plusieurs mémoires pour développer leurs arguments, la chancellerie s'est contentée d'une vague réponse de principe et a laissé le bétonneur monter seul au filet. »*

*L'association en question conteste aussi le montant de l'indemnisation à verser à Bouygues en cas d'annulation du projet, bien précisée dans le contrat, mais selon elle illégale.*

#### *Des partenariats critiqués*

*La formule du partenariat public-privé, retenue pour la cité judiciaire comme pour le projet de « Pentagone à la française », fait décidément des insatisfaits. L'une de ses plus grandes pourfendeuses, c'est, triste coïncidence, Christiane Taubira.*

*S'adressant aux députés de droite lors de la même séance parlementaire, la ministre sermonne :*

*« **Ces partenariats public-privé, dont votre majorité a fait un usage assez débridé, entraînent une fragilisation des finances publiques sur le long terme, une trentaine d'années en moyenne, ce qui est extrêmement déloyal vis-à-vis des deux générations à venir. C'est donc avec la plus grande précaution que nous les étudions.** »*

*La ministre a exprimé les mêmes réserves sur les PPP conclus pour les établissements pénitentiaires. Pourtant, là aussi, ils ont été maintenus.*

**FRANCE :**

*Prisons neuves : le partenariat public-privé, du « bricolage »*

*L'Observatoire international des prisons (OIP) demande que le cahier des charges des nouvelles prisons construites avec un partenariat public-privé soit « entièrement revu ».*

*En 2015, trois villes doivent accueillir de nouveaux établissements pénitentiaires pour remplacer des prisons vétustes. Le ministère de la Justice s'est résolu à les financer par un partenariat public-privé, malgré ses réticences affichées.*

*Prévu par la précédente majorité, ce modèle permet à l'Etat de recourir à l'investissement privé en contrepartie d'un loyer. Mais c'est une formule jugée trop coûteuse. « C'est absurde et extrêmement décevant », d'après l'avocat Etienne Noël, secrétaire national de l'OIP : « On pare au plus urgent avec **des solutions de bricolage qui vont alourdir l'endettement de l'Etat sur des dizaines d'années.** »*

*Certains députés à l'Assemblée Nationale française ont déposé une demande de commission d'enquête sur les PPP (proposition n°100, enregistré le 19 juillet 2012) <sup>8</sup>*

c. Les PPP garantiraient une meilleure rentabilité: FAUX

La plupart des évaluations sont faussées car elles n'effectuent pas d'analyse comparative du coût/bénéfice du PPP envisagé, d'une alternative reposant sur les procédures normales d'attribution des marchés et d'une troisième option, consistant à ne rien faire. Ceci implique de prendre en compte les impacts extérieurs, et notamment les employés. Mais, « *jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a effectué d'analyses normativement appropriées des PPP. L'évaluation de ces partenariats devrait être dirigée par des analystes indépendants, que ce soit au sein ou hors du gouvernement* »<sup>9</sup>

Au Royaume-Uni, les recettes fiscales prévues sont considérées comme un avantage supplémentaire des PPP, mais, en pratique, il n'y a aucun contrôle et une grande partie des propriétaires sont domiciliés dans des paradis fiscaux : « **Certains investisseurs de contrats PFI réduisent leur exposition à l'impôt britannique en créant des organisations extraterritoriales.** Pourtant, le Trésor prend les recettes fiscales en compte dans l'analyse coût-bénéfice des projets PFI. Le Trésor n'a pas pu nous dire si les investisseurs PFI avaient payé l'impôt sur les bénéfices et les gains au Royaume-Uni ou si les impôts sur les sociétés avaient été prélevés sur les entreprises PFI. Le secteur public ne dispose pas d'informations

---

<sup>8</sup><http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion0100.pdf>

<sup>9</sup>Boardman A. et Vining A., 2010, *Assessing the economic worth of public-private partnerships in International Handbook on Public-Private Partnerships*, publié par Graeme A. Hodge, Carsten Greve et Anthony E. Boardman, p. 238, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/47814836.pdf>

suffisantes sur les retours faits par les investisseurs PFI et d'aucun mécanisme pour partager les gains lorsque les investisseurs vendent leurs parts»<sup>10</sup>

Même au Royaume-Uni, qui possède pourtant le plus gros et le plus long programme de PPP, le gouvernement n'a pas effectué d'évaluation systématique des résultats :

« Aucune évaluation systématique de la rentabilité des projets PFI opérationnels n'a été réalisée par les départements. En conséquence, nous ne disposons pas de données suffisantes permettant de démontrer que l'utilisation de financements privés a permis d'améliorer ou de réduire la rentabilité par rapport à d'autres procédures d'attribution des marchés»<sup>11</sup>

d. Impact sur l'endettement : "les PPP ont été conçus pour alléger la dette publique: FAUX, les PPP dissimule la dette et l'aggrave

Une des conséquences de ce type de contrat a été beaucoup (trop?) mise en avant et présentée comme un des avantages : ce n'est pas la personne publique qui s'endette, mais le partenaire privé qui emprunte lui-même les capitaux nécessaires, construit les équipements et les entretient. En contrepartie, il perçoit un loyer sur une durée déterminée de la part de l'acteur public qui, in fine, devient propriétaire.

Or, la dette que représente la somme des loyers que devra verser la personne publique ne figure pas dans son encours de dette. En bon communicant, cela permet de faire construire un équipement public sans dégrader la situation financière de la personne publique : un argument politique fort.

Tout ceci n'est évidemment qu'un trompe-l'oeil : la personne publique devant verser un "loyer" pendant 20 à 25 ans, elle a bien **une dette envers le prestataire privé**. En France, s'est posé un problème de sincérité des comptes publics (les personnes publiques sont soumises à un principe de sincérité budgétaire : interdiction de sous-estimer les dépenses et sur-estimer les recettes).

Concernant les collectivités territoriales, ce biais est corrigé par un arrêté du 16 décembre 2010. Il **assimile les Contrat de PPP à un endettement depuis le 1er janvier 2011**. En effet doivent figurer au compte 16 « Emprunts et dettes » : *"les dettes afférentes aux contrats de partenariat public-privé (PPP) lorsqu'à la date de mise en service du bien, la part investissement n'a pas encore été intégralement versée"*. C'est donc l'obligation de constatation d'une dette envers le partenaire privé.

**Cela permettra de replacer le PPP à sa juste place, celle d'un outil parmi d'autres de la commande publique, certes différent, mais qui ne procure pas de marges financières supplémentaires en matière d'endettement.**

---

<sup>10</sup>44e rapport du Comité des comptes publics britanniques, *Lessons from PFI and other projects HC 1201 01*, septembre 2011,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

<sup>11</sup>National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni, 2011, *Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports*, avril 2011, [http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons\\_from\\_pfi.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx)

Cette dette envers le partenaire privé est loin d'être faible : Tout d'abord, les loyers versés au privé reviennent au final à payer deux à trois fois plus cher le coût de l'équipement initial. Par exemple, Balard, le futur Pentagone français, est évalué à 745 M€, mais il coûtera à l'Etat plus de 3,5 Mds€ de loyers sur vingt-sept ans.

Autre problème : des clauses peuvent contraindre l'Etat ou les collectivités à reverser au pot en cas de besoin. Eiffage a ainsi exigé du Centre hospitalier Sud francilien de Corbeil-Essonnes 115 M€ supplémentaires par rapport au devis d'origine.

e. Les procédures de mise en concurrence associées aux PPP ne garantissent pas les économies de coûts.

Les procédures d'adjudication des PPP sont plus longues et plus onéreuses que les procédures normales d'attribution des marchés. Elles engendrent ainsi des coûts de transaction supplémentaires pour les administrations comme pour les entreprises. La complexité des PPP engendre de très grosses dépenses juridiques et comptables pour les gouvernements comme pour les entreprises, avec des périodes d'adjudication d'une durée moyenne de 34 mois<sup>12</sup>. Une étude effectuée par les chercheurs de la BEI sur les projets européens a révélé que **les coûts d'acquisition s'élevaient en moyenne à plus de 10 % de la valeur totale de chaque contrat de PPP**<sup>13</sup>.

Cette complexité conduit à l'utilisation de procédures négociées ou de « dialogues compétitifs », et le coût de présentation des soumissions signifie que peu d'entreprises peuvent se permettre de soumissionner pour les PPP. En conséquence, il n'existe aucune forme de concurrence : au Royaume-Uni, un rapport parlementaire récent a souligné que « la nature de la PFI signifiait que la concurrence était susceptible d'être moins intense que dans le cadre des autres formes d'attribution des marchés. Nous pensons que les barrières d'entrée sont trop élevées et participent à la création d'un marché non concurrentiel. La longue, complexe et coûteuse procédure d'adjudication limite l'appétit des consortiums à soumissionner pour les projets. Elle signifie également que seules les entreprises qui peuvent se permettre de perdre des millions de livres dans des offres qui n'aboutissent pas s'y engagent»

## 2. **FLEXIBILITE**

Lorsque les élus doivent s'ajuster à des réalités changeantes, réajuster et faire des coupures, peu importe les raisons, il semble clair que les PPP induisent des rigidités telles qu'ils contraignent les élus et réduisent la marge de manœuvre dont ils devraient pouvoir disposer pour s'ajuster à des circonstances imprévues. Dans le cas des PPP puisqu'il s'agit de

<sup>12</sup>Iossa E. et Martimort D., 2011, *Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private*, Partenariats CEPREMAP, document de travail n° 1104, <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>

<sup>13</sup>BEI, 2005, Dudkin G. et Väililä T., *Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence*, BEI, Rapport économique et financier 2005/03, <http://www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf>

prévoir ce qui pourrait advenir non pas dans l'année ou dans les cinq ans qui viennent mais bien d'ici vingt, vingt-cinq ou trente ans, on constate :

a. Lourdeur des devis et des contrats

b. La difficulté pour les renégocier et les modifier

«On peut changer une loi, un règlement, même une Constitution, mais résilier un contrat, c'est très compliqué et très cher», prévient Marie-Claude Prémont, renommée professeure de droit à l'ENA canada<sup>14</sup>

Exemple :

*À Ottawa, le conseil municipal a fait une douloureuse expérience. Le conseil s'est prononcé le 14 décembre 2006 sur le projet de train léger et a convenu qu'il valait mieux tout laisser tomber ou, en tout cas, qu'il fallait reprendre tout depuis le début. Or, le partenaire privé, Siemens, qui a investi dans la préparation du projet, ne l'entend pas de cette oreille : le partenaire privé réclame 175 M\$ pour bris de contrat si le conseil persiste dans son désir de revenir sur ce que planifiait l'ancienne administration et, si le conseil devait revenir à de meilleurs sentiments, Siemens exigerait tout même un dédommagement de 70 M\$, à titre de « penalty »<sup>15</sup>*

*En 1989, le contrat pour les services d'eaux à Grenoble avait été passé dans des conditions frauduleuses par le maire qui a ensuite été accusé en 1994 d'avoir accepté un pot-de-vin<sup>16</sup>; la nouvelle administration, sitôt élue, a voulu casser le contrat mais, comme c'était un contrat en bonne et due forme, tout ce qu'ils ont réussi à faire, c'est de finir par amener le concessionnaire à rouvrir le contrat pour n'obtenir en bout de course que des modifications somme toute mineures. Et il a fallu attendre jusqu'en 2000 pour reprendre le contrôle d'un service qui avait pourtant été privatisé de façon frauduleuse et reconnue comme telle par la justice en 1996.*

Les PPP permettraient en principe de garantir une plus grande régularité, dans la mesure où le contrat « bétonne » le financement d'un service et son rythme d'investissement; par exemple, en début de contrat, mais cet espoir de garantir un rythme d'investissement régulier résiste difficilement devant l'examen de plusieurs cas concrets où il devient clair que le partenaire privé respecte difficilement cet engagement, notamment pour l'eau en France<sup>17</sup> et en Angleterre<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup>Gauthier, Ève. (2006). « La démocratie soluble dans l'eau privatisée », *Alternatives, le journal*, mars, vol.12, no6, p. 5, <http://www.vrm.ca/documents/EveGauthier-PPPeau.pdf>

<sup>15</sup>Sherring, Susan. (2007). « Things go bump in the night », *Ottawa Sun*, <http://www.ottawasun.com/News/OttawaAndRegion/2007/02/15/3626815-sun.html>

<sup>16</sup>Begles, Dominique. (1994). « Un grand patron pris dans la tourmente de l'affaire Carignon », *L'Humanité*, 15 septembre, <http://www.humanite.fr/journal/1994-09-15/1994-09-15-708069>

<sup>17</sup>Moreau, Philippe. (2006). « Distribution d'eau : les opérateurs privés accusés de sous-investir », *Les Échos*, 24 novembre, <http://www.lesechos.fr/info/energie/4503374.htm>

<sup>18</sup>Milner, Mark. (2006). « Leaks stem flow of profits at Thames Water », *The Guardian*, 1er décembre, <http://www.guardian.co.uk/money/2006/dec/01/utilities.utilities>

### 3. IMPUTABILITE

Avec une durée qui équivaut à plusieurs mandats électoraux, les PPP limitent l'imputabilité des élus qui ne peuvent plus être tenus responsables des opérations au jour le jour. Un guide destiné aux municipalités de Nouvelle-Écosse fait ici allusion à cet avantage des PPP qui ont pour effet de créer une distance entre le service et l' élu : « PPPsmayfacilitate the efficient and needs-baseddelivery of certain services by removingpolitical influences fromday-to-dayoperations »<sup>19</sup>. Ce contrôle exercé par les élus sera moindre avec un PPP.

### 4. TRANSPARENCE

Les entreprises privées insistent sur le fait que de nombreux aspects des PPP sont gardés secrets, et notamment les contrats eux-mêmes. Le contrat PPP pour les services d'eau de Berlin a ainsi été gardé secret jusqu'à ce qu'un référendum le divulgue<sup>20</sup>.

Au Royaume-Uni, « la transparence sur le coût total et les avantages des projets PPP pour le secteur privé comme pour le secteur public a été opacifiée par les départements et les investisseurs se cachant derrière la confidentialité commerciale »<sup>21</sup>

**La nécessaire transparence des affaires publiques s'oppose ici au tout aussi nécessaire secret commercial des affaires privées.**

Les PPP sont davantage le fait de très grandes entreprises, on peut s'attendre à ce que soient décuplés les problèmes de transparence et de manque d'information. En effet, un constat classique en matière de relations entre les municipalités et les entreprises privées a trait à l'**asymétrie de moyens et d'information**; typiquement, une municipalité n'a, par exemple, qu'une seule usine d'assainissement des eaux usées et elle n'a et n'aura jamais qu'un seul contrat à octroyer sur ce dossier; or, elle fait face à des entreprises qui disposent généralement de moyens considérablement plus importants que les siens et qui détiennent une expérience (de négociation de contrat et d'exploitation d'usines) développée sur de très nombreux cas un peu partout dans le monde - et avec les PPP, ce sera presque toujours le cas. L'un des deux joueurs a plus d'expérience et de ressources que l'autre<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup>Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities Background What is a Public Private Partnership?, p. 5 [http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdfppp/PPP\\_1.PDF](http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdfppp/PPP_1.PDF)

<sup>20</sup> Global Water Intelligence, Vol 12, n° 3, mars 2011, *New hurdle for RWE in Berlin*, <http://www.globalwaterintel.com/archive/12/3/general/new-hurdle-rwe-berlin.html>

<sup>21</sup> 44e rapport du Comité des comptes publics britanniques, *Lessons from PFI and other projects HC 1201 01*, septembre 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>

<sup>22</sup> Hood, John. (2003). « Minimizing Risk : The role of the local authority risk manager in PFI/PPP contracts », *Public Policy and Administration*, Vol.18, no 2, Summer, pp. 57-70, p. 68. <http://ppa.sagepub.com/cgi/reprint/18/2/57>;

AsenovaDarinka, Matthias Beck, AkintolaAkintoye, Cliff Hardcastleet Ezekiel Chinyio. (2002). « Partnership, Value for money and best value in PFI projects; Obstacles and Opportunities », *Public Policy and administration*, Volume17, no 4, Winter, p.17-18. <http://ppa.sagepub.com/cg/reprint/17/4/5>

## 5. CONCURRENCE

Moins de flexibilité, des élus moins directement imputables, moins de transparence, les PPP sont également la promesse d'une diminution de la concurrence. Chose tout aussi certaine en effet, l'essence même de la formule des PPP, qui implique un engagement financier à long terme du partenaire privé, a pour conséquence inéluctable de réduire le degré de concurrence.

Toujours dans le guide destiné aux municipalités de Nouvelle-Écosse éventuellement intéressées par les PPP, on lit cette mise en garde :

*Limited Competition: Where municipalities are seeking to increase private partner participation in services that have been provided by the public partner, there may be a limited number of firms with the experience or expertise to compete for the contract. In such cases, a public monopoly may simply be replaced with a private monopoly that nullifies many of the advantages of a partnership<sup>23</sup>.*

Le fait de chercher des partenaires intéressés par une formule PPP a toutes les chances de limiter encore davantage le nombre des prétendants :

### a. Une formule plus adaptée aux très grandes entreprises

**Le recours aux PPP évince systématiquement les petites et moyennes entreprises locales et favorise la concentration des entreprises (multinationales surtout).** Quel est le banquier qui accepterait de s'engager financièrement pour les vingt-cinq prochaines années afin d'épauler un petit entrepreneur en construction? Poser la question, c'est y répondre.

De plus, même si le contrat initial est octroyé à une entreprise locale, rien n'interdit qu'elle soit rachetée peu de temps après par une très grande entreprise; cela s'est passé ainsi notamment à Hamilton : l'opération a d'abord été octroyée en 1994 à une entreprise locale, Philip Utilities Management Corporation, filiale à 70 % de Philip Services et à 30 % du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (TEACHERS) ; elle a été rachetée par Azurix, filiale d'ENRON, puis par AWS, American Water Services, elle-même filiale de la britannique Thames Water (propriétaire des réseaux d'eaux desservant Londres), elle-même à son tour filiale de l'électricien allemand RWE<sup>24</sup>).

Force est de constater que c'est le cas également pour les PPP en Afrique. Si l'on prend l'exemple du service public des eaux, les partenaires privés sont principalement des multinationales (**Veolia, Saur etc.... voir Annexe 3**)

La nature même des PPP fera en sorte que peu d'entreprises seront capables d'entrer en compétition pour en décrocher un et, parmi elles, certainement fort peu de PME; or, une

---

<sup>23</sup> Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities

Background What is a Public Private Partnership?, p. 9

<sup>24</sup> RWE : *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk Aktiengesellschaft*, Électricité de Rhénanie du Nord-Westphalie, numéro deux de l'énergie en Allemagne. RWE a depuis vendu Thames en 2006 et elle s'apprêterait à vendre American Water à l'australienne Macquarie au cours des prochains mois.



des conditions de base pour le bon fonctionnement de l'économie de marché, c'est l'existence d'une concurrence vive. En Tunisie, cela risque fortement de pénaliser les PME tunisienne.

#### b. Le phénomène pourtant bien réel des ententes de cartel

Ces accords entre concurrents ont pour but de se répartir les contrats (« équitablement »), sans qu'il ne soit nécessaire de s'entre-déchirer et de proposer un prix trop bas, avec pour objectif que l'affaire demeure vraiment payante, en préservant les apparences d'une vive concurrence, « pure et parfaite ».

De nombreux amendes et scandales en Europe d'ententes de cartel :

- 1) Le 12 décembre 2006, les quatre grands groupes d'énergie en Allemagne, EON, RWE, EnBW et Vattenfall Europe, ont confirmé que des locaux de certaines de leurs filiales avaient été perquisitionnés mardi par la Commission européenne soupçonnés d'avoir violé les règles de la concurrence  
<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29107259@7-46,0.html>
- 2) « L'un des dirigeants du géant sud-coréen de l'électronique Samsung, accusé d'avoir participé à un cartel d'entente sur les prix des mémoires DRAM, a accepté de purger 10 mois de prison et verser une amende de 250.000 USD. [...] Au total 18 individus et quatre entreprises sont visés dans cette affaire, la deuxième plus importante en matière d'anti-trust sectoriel dans l'histoire de la justice, avec 731 millions de dollars d'amendes perçus. » AFP 21.12.06 | 20h01 Samsung: 10 mois de prison aux USA pour un dirigeant impliqué dans le cartel DRAM, *Le Monde*,  
<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29205771@7-46,0.htm>
- 3) En septembre 2012, c'est le tour de Veolia, Suez et Saur, condamnées à de lourdes amendes par la Direction de la concurrence de la Commission européenne pour cause de cartel  
[http://www.eauxglacees.com/spip.php?page=imprimer&id\\_article=1225](http://www.eauxglacees.com/spip.php?page=imprimer&id_article=1225)
- 4) Décembre 2012 : amende record pour le cartel des tubes cathodiques, sept fabricants de tubes cathodiques pour téléviseurs et écrans d'ordinateur viennent de se voir infliger une amende de 1,47 milliard d'euros par la Commission européenne pour entente illicite

#### c. La corruption

Nombreux faits : en décembre 2006, pour ne retenir que les affaires de plus de 100 millions d'euros, il est notamment question d'une enquête pour corruption visant le groupe français d'électronique et de défense Thales, du pétrolier Total et d'une affaire mettant en cause l'allemand Siemens; en fait, Siemens semble devenir un cas à part tant se multiplient les dossiers qui émergent les uns après les autres<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>Davet, Gérard. (2006). « Deux mises en examen dans l'enquête pour corruption visant le groupe Thales », *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 15.12.06,

Il faudrait tout de même souligner que le montant des enveloppes est directement proportionnel au volume d'affaires convoité; comme les PPP permettent de concéder en une seule fois le volume d'affaires de vingt ou trente ans, on pourrait raisonnablement supposer que cela aurait pour conséquence d'augmenter d'autant le montant et donc l'attrait des pots-de-vin.

d. Des stratégies pour stimuler la concurrence : fractionner les lots, réduire les durées et concurrencer le privé

Au contraire de la logique des PPP, on voit fréquemment les municipalités réduire les durées de contrat et fractionner les lots qui font l'objet d'appels d'offres (pour les routes de collecte des ordures ou pour le déneigement, par exemple), avec précisément pour objectif avoué de faire de plus petites bouchées accessibles à de plus petits entrepreneurs. C'est notamment le cas à Montréal où on fait des appels d'offres sur des lots suffisamment petits pour que de nombreux camionneurs artisans puissent concourir.

## 6. QUALITE ET EFFICACITE DU SERVICE

a. Le secteur privé n'est pas nécessairement plus efficace pour diriger des services.

Les PPP se justifient souvent par les gains apportés par le secteur privé en termes d'efficacité, Mais une grande partie des études comparatives présentent une conclusion très mitigée, qui suggère fortement **qu'il n'y a pas de différence systématique en matière d'efficacité**. Comme cela a été résumé par le FMI, « les arguments en faveur des PPP évoquent l'efficacité relative du secteur privé. Bien qu'il y ait une riche documentation sur ce sujet, cette théorie est ambiguë et les données empiriques sont contrastées »<sup>26</sup>. Les preuves apportées par le Royaume-Uni confirment cela : le récent rapport du comité parlementaire a conclu que « **le coût du financement était beaucoup plus élevé avec une PPP**. Le coût financier visant à rembourser les capitaux des investisseurs PPP est donc beaucoup plus important que le remboursement équivalent des investissements publics directs. Aucun élément ne nous permet de penser que cette méthode de financement inefficace est compensée

---

<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3226,36-845604@51-845368,0.html>

« Total à nouveau visé par une affaire de corruption présumée en Iran », lesechos.fr, <http://www.lesechos.fr/info/energie/300124832.htm>

de Peretti, Bénédicte. (2006). « Siemens a identifié 420 millions d'euros de factures obscures », *La Tribune*, 12 décembre, [http://www.latribune.fr/info/Siemens-a-identifie-420-millions-d-euros-de-factures-obscures--IDF73E732EEC9974B8C1257242004E0E1F-\\$Db=Tribune/Articles.nsf-\\$Channel=Entreprises%20%26%20secteurs](http://www.latribune.fr/info/Siemens-a-identifie-420-millions-d-euros-de-factures-obscures--IDF73E732EEC9974B8C1257242004E0E1F-$Db=Tribune/Articles.nsf-$Channel=Entreprises%20%26%20secteurs)

Calla, Cécile. (2006). « Corruption chez Siemens : un ex-dirigeant en détention », *Le Monde*, 13 décembre, Article paru dans l'édition du 14.12.06,

<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-845100@51-844812,0.html>

<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-848009@51-824512,0.html>

<sup>26</sup> FMI, 2004, *Public-Private Partnerships*, 12 mars 2004, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

par les avantages perçus de la PPP provenant du transfert de risque accru. Tout indique précisément le contraire»<sup>27</sup>

## b. Exemples

### Exemple du cas d'Hamilton et service eau :

Le cas d'Hamilton était l'un des plus importants (de par les montants en cause) et des plus significatifs. La ville de Hamilton (Grande Bretagne) avait décidé de privatiser la provision d'eau potable et l'évacuation des eaux usées. Une compagnie locale, spécialisée dans la disposition des déchets industriels, a été choisie pour ce faire. La compagnie avait promis de développer les connaissances dans le domaine, de construire un centre de formation et de générer des emplois pour des spécialistes formés à Hamilton. Après un an de privatisation, la compagnie avait déjà mis la moitié des employés en chômage. C'est alors que les surverses et les refoulements d'égouts ont vraiment commencé : l'usine d'assainissement n'arrivait pas à traiter les eaux usées en surplus qui alors vont directement dans le lac Ontario. Sans compter que la compagnie en difficulté financière a été rachetée par la compagnie Enron, laquelle ayant elle-même des problèmes, l'a vendue à une autre entreprise (la ville a eu comme partenaires 5 entreprises différentes en 8 ans, dont 4 qu'ils n'avaient pas choisi) Au vu d'une expérience qui a duré dix ans, le conseil municipal a décidé à échéance du contrat de ne pas reconduire le contrat. Plus généralement, les critiques étaient féroces quand à la qualité du service.<sup>28</sup>

### *Le second exemple concerne la rénovation du métro de Londres*

**Une enquête du gouvernement britannique sur un projet en PPP de remise à niveau du métro de Londres arrive à la conclusion que le projet a été un échec spectaculaire.** Dans un rapport <sup>29</sup> rendu public le mois dernier, le Comité des transports de la Chambre des communes a déclaré que la sous-performance pathétique du consortium privé devrait servir d'avertissement en vue des prochains contrats de PPP. La compagnie Metronet a déposé son bilan en juillet dernier, alors qu'elle n'en était qu'à la quatrième année d'un contrat de 17 milliards de livres (33 millions de dollars) pour la modernisation des deux tiers du métro de Londres. Elle a manqué de fonds après des dépassements de coûts de 2 milliards de livres (près de 4 milliards de dollars canadiens) dans le cadre d'un PPP pour lequel elle a accordé des contrats surpayés à ses propres actionnaires. Metronet s'est aussi montré incapable de respecter les échéanciers et le budget. Le rapport du comité sur l'effondrement de Metronet souligne que les circonstances entourant l'échec de l'entreprise démontrent que le secteur privé n'est aucunement disposé à assumer des risques significatifs s'il n'est pas proportionnellement, sinon généreusement rétribué pour le faire. En bout de ligne, ce sont les contribuables qui en paient le prix.

<sup>27</sup>17e rapport du Comité parlementaire du Trésor britannique, *Private Finance Initiative HC 1146*, août 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

<sup>28</sup>Notamment : Loxley, Salim J. (1999). Analyse d'un partenariat Analyse d'un partenariat entre le secteur public et privé : l'entente de PPP entre Hamilton-Wentworth et la société Philip Utilities Management, 45 p. <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2004/10/786674.doc>

<sup>29</sup><http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtran/45/4502.htm>

Vous trouverez dans ce lien ci-dessous plusieurs exemples de PPP en Europe qui ont échoué dans les domaines du Transport, eau, éducation et santé et autres :

<http://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies>

Un rapport complet sur les effets néfastes et échecs des PPPs en Europe de l'Est et centrale (conclusions en pièce jointe):

[http://bankwatch.org/documents/never\\_mind\\_the\\_balance\\_sheet.pdf](http://bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf)

#### **IV. Exemples pertinents pour la Tunisie : l'échec flagrant des PPPs au Portugal, proclamé même par le FMI**

**Les PPP ne sont pas nécessaires pour résoudre les problèmes des pays en crise.**

Il n'existe aucune preuve que les pays ayant plus souvent recours aux PPP ont moins de risques d'avoir des problèmes fiscaux. Selon la BEI, les cinq pays qui ont le plus recouru aux PPP au cours des dernières années sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni<sup>30\*</sup>.

Dans le cas du Portugal, le plan de sauvetage du FMI et de l'UE mentionne les PPP non comme la solution mais comme une grande partie du problème. La lettre d'intention exige du Portugal qu'il promette ce qui suit: « *Nous allons entreprendre une révision complète des PPP et des concessions afin de réduire l'exposition financière de l'État. Les PPP ont exposé l'État à des obligations financiers significatives et révélé des faiblesses dans sa capacité à gérer ces modalités de manière efficace* ».

Il s'est également engagé à mettre en place une révision qui « *permettra d'évaluer la portée de la renégociation de tous les PPP et contrats de concession afin de réduire les obligations financières* ». Pendant ce temps, le Portugal doit « *suspendre la mise en œuvre de tout nouveau PPP et de tout projet d'infrastructures d'envergure.* » Le cadre tout entier et l'approche globale des PPP doivent être réexaminés : « *Le cadre juridique et institutionnel visant à évaluer et à participer à un contrat de PPP ou de concession ainsi qu'à surveiller sa mise en œuvre sera également révisé et renforcé sous le contrôle du ministère des Finances et en collaboration avec le personnel de la CE et du FMI d'ici à la fin de l'année 2012. Nous ne participerons à aucun nouveau PPP ou concession, que ce soit à l'échelon national comme à l'échelon local, avant la fin des révisions et des réformes juridiques et institutionnelles*»<sup>31</sup>

Dans son premier examen du plan de sauvetage, le FMI a remarqué que l'un des PPP du Portugal avait échoué. Le Portugal a été prié de mettre un terme à toutes les créations de PPP

---

<sup>30</sup>BEI, 2010, Kappeler a. et Nemoz M., *Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis*, rapport économique et financier 2010/04, juillet 2010, [www.eib.org/epcc/resources/efr\\_epcc\\_ppp\\_report.pdf](http://www.eib.org/epcc/resources/efr_epcc_ppp_report.pdf)

<sup>31</sup>FMI, 2011, *Portugal : Letter of Intent*, 17 mai 2011 <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>

de la part des administrations régionales et locales<sup>32</sup>. **Plutôt que de recourir davantage aux PPP, les pouvoirs publics évitent les nouveaux PPP et vont jusqu'à renationaliser les PPP existants.**

Le Comité parlementaire britannique a fortement recommandé au gouvernement britannique d'adopter cette politique, et notamment de prendre en charge le financement des PPP existants, avec une large réduction des coûts: « *Le Trésor devra envisager d'utiliser davantage d'emprunts d'État pour financer les nouveaux investissements. La manière la plus simple de gérer les contrats PPP actuels est, pour les pouvoirs publics, de racheter la dette (et peut-être également les actions) une fois la phase de construction terminée. Cela entraînera un accroissement du niveau global de la dette publique mais cela n'augmentera pas le déficit structurel. Il sera désormais plus abordable de payer les intérêts de la dette publique visible plutôt que ceux de la dette cachée des PPP. Chaque point de pourcentage de réduction du taux d'intérêt payé sur les 40 milliards de livres sterling de la dette estimée des PPP permettrait d'économiser chaque année 400 millions de livres sterling* »<sup>33</sup>

En mai 2012, **European Report on Development** a publié le rapport « *Lutter contre la pénurie : mieux gérer les ressources en eau, énergie et terres pour une croissance inclusive et durable* », qui critique les résultats du secteur privé notamment dans le secteur de l'eau. Ce rapport évoque par ailleurs également les partenariats « public-public » (PuP) de façon positive et souligne que « *les PuP sont généralement moins coûteux [que les PPP] et se consacrent davantage au développement de capacités et à l'équité des solutions. L'une de ses grandes conclusions est que les gouvernements doivent pouvoir choisir entre différentes options de partenariats et mettre un terme à tout partenariat inefficace* »<sup>34</sup>

## V. Solutions alternatives au PPP

Les PPP sont présentés comme LA solution au « manque à gagner » de l'État, endettés jusqu'au cou et n'étant pas capable d'investir dans le développement d'infrastructures dans les secteurs aussi vitaux que l'eau, la santé, l'habitat, l'éducation, le transport et l'énergie. Comme nous l'avons vu précédemment, **les PPP sont loin d'être une solution, bien au contraire.**

Avant de proposer les solutions ou alternatives, le gouvernement a-t-il fait un diagnostic permettant d'identifier les causes de cette incapacité ? Et ces projets d'infrastructure seront-ils rentables ? Si oui, pour qui ? **Car en Afrique on voit que ces infrastructures, loin de**

---

<sup>32</sup>FMI, 2011b, [Portugal: First Review Under the Extended Arrangement](#)

<sup>33</sup>17e rapport du Comité parlementaire du Trésor britannique, *Private Finance Initiative HC 1146*, août 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

17e rapport du Comité parlementaire du Trésor britannique, *Private Finance Initiative HC 1146*, août 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

34 [http://erd-report.eu/erd/report\\_2011/documents/erd\\_report%202011\\_en\\_lowdef.pdf](http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf)

s'axer sur l'éducation et la santé par exemple, sont surtout orientées vers l'exploitation des ressources naturelles.

1) En effet, pourquoi l'Etat n'est pas capable de consacrer une partie de ces revenus à la construction de ces infrastructures et améliorer les conditions de vie de ces concitoyens? L'Etat n'a pas de marges suffisantes par ses revenus.

2) Pourquoi n'a-t-il pas assez de marges suffisantes dans ses revenus<sup>35</sup> pour en investir une partie dans ces infrastructures? Ces recettes sont insuffisantes pour plusieurs raisons :

### **La fuite des capitaux est une véritable hémorragie pour les finances de l'Etat**

Un rapport<sup>36</sup> de deux économistes du PERI Institute (Political Economy research institute) d'octobre 2012 a révélé que le total de la fuite des capitaux de la période 1970-2010 pour la Tunisie représentait 38.9 milliard de dollars (soit le **double** du stock total de notre dette) dont 87% durant le régime de Ben Ali. Cela représente 3700 dollars /habitant, une somme faramineuse. **Si la Tunisie avait pu éviter ne serait-ce que la moitié des fuites de capitaux sur cette période, elle serait en 2010 sans aucune dette.**

### **la concurrence fiscale est un fléau pour les pays en voie de développement**

La concurrence fiscale repose sur une concurrence du moins disant fiscale concernant l'impôt sur les sociétés (IS) et faisant ainsi chuter les recettes fiscales. Les incitations fiscales spéciales expliquent en grande partie cette baisse des recettes sur l'IS. La première étude détaillée du FMI<sup>37</sup> sur la question concluait en juillet 2009 que les incitations fiscales, destinées à attirer les investisseurs étrangers, font chuter les recettes fiscales mais ne favorisent pas la croissance. L'un des meilleurs experts des paradis fiscaux, Nicholas Shaxson, dans son livre référence, « *Les Paradis Fiscaux* », commente l'étude du FMI de la sorte :

*« Parmi ces mesures d'incitation figurent les exonérations fiscales temporaires, généralement considérées comme la forme d'incitation la plus pernicieuse », disent les économistes du FMI. La Grande-Bretagne les a brièvement expérimentées sous Margaret Thatcher, jusqu'à ce qu'il devienne clair que cela ne marche pas : accordez une exonération fiscale de dix ans, et les sociétés plient bagages et s'en vont au bout de neuf ans et onze mois, ou transfèrent leurs activités dans une autre filiale pour gagner dix ans de plus. Malgré les échecs, l'Afrique a été quand même invitée à prendre de telles mesures. En 1990, un seul pays*

---

<sup>35</sup> A part l'emprunt, les revenus de l'Etat se composent de : recettes fiscales (impôts directs et indirects), recettes non fiscales (les dividendes versés par des entreprises dont l'Etat est actionnaire ect...)

<sup>36</sup> LeonceNdikumana et James K. Boyce, "Capital Flight from North African Countries from 1970-2010", octobre 2012 : [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/NAfrica\\_capitalflight\\_Oct15\\_2012.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/NAfrica_capitalflight_Oct15_2012.pdf) : World Bank's Global Development Finance database ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)) and data used for these comparisons are compiled in the IMF's *Direction of Trade Statistics*.

<sup>37</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09136.pdf>

*subsaharien proposait des exonérations fiscales temporaires ; une décennie plus tard, tous le faisaient. Ces exonérations sont souvent disponibles dans des zones franches dédiées à l'exportation, qui sont un peu comme des petits paradis fiscaux logés au cœur de l'État. Quand ces zones sont créées, les riches nationaux qui veulent y investir envoient invariablement leurs capitaux à l'étranger, les dissimulent dans une structure off-shore secrète puis les rapatrient, réduisant ainsi leur note d'impôt dans l'opération [en se faisant passer pour étrangers] ».*

**C'est exactement la situation qui prévaut aujourd'hui en Tunisie. Il n'y a qu'à prendre les exemples des zones franches de Bizerte et de Zarzis. Au lieu de lutter contre ce fléau qui érode profondément les recettes fiscales du pays, le nouveau gouvernement compte faire passer un nouveau code d'incitations (fiscales) à l'investissement, c'est-à-dire un approfondissement du fléau en l'élargissant à des secteurs stratégiques jusque là épargnés par ce régime fiscal off-shore.**

## CONCLUSION

La définition retenue par la loi tunisienne est la suivante : « *un partenariat public-privé (PPP) pour le financement, la conception, la réalisation ou la modification , la maintenance, l'exploitation ou la gestion de l'ouvrage ou des équipements ou des infrastructures ou de biens indispensables pour subvenir à des besoins d'une personne publique en échange de versements effectués par la personne publique* ». Les personnes publiques habilitées à contracter des PPP sont: l'Etat, les collectivités locales, les entreprises publiques ayant autorisation de l'autorité de tutelle.

Ainsi, **les PPP sont présentés comme LA SOLUTION au « manque à gagner »** de l'État, endettés jusqu'au cou et n'étant pas capable d'investir dans le développement d'infrastructures dans les secteurs aussi vitaux que l'eau, la santé, l'habitat, l'éducation, le transport et l'énergie. **Or, les PPP sont loin d'être une solution, bien au contraire.**

En effet, **les arguments en faveur du PPP ne tiennent pas et sont remis en cause par nombres de rapports parlementaires** du Royaume Uni (qui a la plus longue expérience en PPP), la Cour des comptes française, le FMI et aussi la Banque européenne d'investissement :

- Les PPP **coûtent plus cher** que la méthode conventionnelle des marchés publics (pour lesquels il y a des solutions alternatives concernant la couverture du risque)
- Le **secteur privé n'assume pas tous les risques et ne garantit pas une meilleure rentabilité ni qualité du service**
- De plus, les **PPP ont été conçus pour dissimuler la dette publique : il s'agit d'une dette envers le partenaire privé et** entraîne un **fardeau pour le budget de l'Etat** sur plusieurs décennies (à travers les redevances payés chaque année).
- Les devis et contrat s'avèrent être d'une lourdeur qui ne permettent pas de les renégocier ou les modifier facilement et sont frappés de la clause de confidentialité qui est contraire à la **nécessaire transparence des affaires publiques**.
- Enfin, cette formule est plus adaptée aux multinationales : **Le recours aux PPP évince systématiquement les petites et moyennes entreprises locales et favorise la concentration des entreprises (multinationales surtout).**

De nombreux exemples prouvent leur échec (France, Royaume Uni, Canada ect.) et également au Portugal où même le FMI a conclu à leur échec flagrant.

De plus, alors que la nouvelle constitution tunisienne consacre la décentralisation comme étant le nouveau système de gestion des affaires publiques, et manquant d'expérience et de recul pour implémenter et évaluer la gestion des affaires décentralisées et de ces contrats au niveau local, le développement des PPP semble prématuré au vu de l'absence de mécanismes de contrôle et les risques d'incitation à la corruption. **Il est primordial que la Tunisie gagne en expérience dans la pratique de la décentralisation, qu'il y est une amélioration de la**



**transparence et de la bonne gouvernance avant même de discuter de l'implémentation du mécanisme des PPP.**

Par ailleurs, pourquoi a-t-on recours aux PPPs ? Parce que les recettes de l'Etat sont insuffisantes à cause de la fuite des capitaux qui est une véritable hémorragie pour les finances de l'Etat et d'une mauvaise politique fiscale qu'il faut absolument réformer. En termes démocratiques, comme le souligne N. Shaxson : *« Ce sont les impôts, non l'aide internationale, qui sont la source de financement la plus durable pour le développement. Les impôts obligent les gouvernements à rendre des comptes à leurs concitoyens, tandis que l'aide internationale oblige les gouvernements à rendre des comptes aux donateurs étrangers ».*

**De plus, concernant le transfert de risque, faut-il nécessairement un PPP pour l'assurer? Non, il peut l'être aussi avec la méthode conventionnelle des marchés publics par le paiements de pénalités ou des exigences d'assurance sans avoir recours au financement privé d'une exploitation privée à long terme des infrastructures publics.**

Comme nous l'avons vu, si les risques ne sont pas transférés, les conséquences peuvent être très graves.

# **ANNEXES**

## ANNEXE 1 : PRINCIPAUX TYPES DE PPP

Source : *Guide à l'intention des municipalités qui envisagent les PPP par John Loxley*

Les PPP sont des contrats de plusieurs décennies visant la prestation et la gestion privées de services ou d'infrastructures publics. Le secteur privé a toujours joué un rôle important dans l'approvisionnement, la conception et la construction en mode conventionnel de l'infrastructure publique. Toutefois, dans les contrats de PPP, le contrôle du secteur privé s'étend au financement, à la gestion, à l'exploitation et/ou à la propriété des infrastructures et services publics. Les obligations financières à long terme des PPP sont une forme de dette. Voici certains types fréquents de PPP :

### **Exploitation et entretien (EE)**

Une société ou un consortium de sociétés privées exploite, entretient et/ou gère, en vertu d'un contrat, des installations publiques pour une période déterminée.

### **Conception-construction-exploitation (CCE)**

Le secteur privé signe un seul contrat pour concevoir et construire des installations, puis les exploiter et les entretenir pour une période déterminée.

### **Conception-finance-construction-location (CFCL)**

Le secteur privé signe un contrat pour la conception, le financement et la construction de nouvelles installations, qu'il loue ensuite au gouvernement ou à l'agence publique. Le secteur public verse des paiements de location prédéterminés. À la fin du bail, le secteur public peut louer de nouveau les installations ou les acheter à un coût qui correspond au solde non payé du bail ou, dans des cas extrêmes, à un prix équitable. Les installations peuvent être exploitées par le secteur privé ou le secteur public pendant la durée du bail.

### **Conception-construction-finance-transfert-exploitation (CTE)**

Le secteur public signe un contrat avec une société privée ou un groupe de sociétés pour la conception, le financement et la construction d'installations. Une fois les travaux achevés, la propriété est transférée (par vente ou par un autre type d'arrangement) au secteur public. Le secteur public loue ensuite les installations au secteur privé, qui les exploite. Habituellement, le bail est à long terme afin que le partenaire privé puisse récupérer son investissement et obtenir le taux de rendement qu'il souhaitait.

### **Conception-construction-finance-exploitation-transfert (CET)**

Le secteur public signe un contrat avec le secteur privé pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'un nouveau projet pour une durée déterminée (la période de concession). Pendant la période de concession, qui est souvent de plus de 20 ans, le secteur privé détient et exploite les installations, ce qui lui donne un rendement sur son investissement grâce à une entente de location avec le secteur public, ou à des frais d'utilisation. À la fin de la période, le secteur public prend généralement possession des installations (bien qu'il puisse décider de ne pas continuer à les utiliser), peut-être moyennant un certain coût, et peut exploiter les installations, accorder un autre contrat au partenaire original du secteur privé ou signer un contrat avec une autre société privée.

### **Conception-construction-propriété-exploitation (CPE)**

Dans ce type de PPP, le secteur public transfère la propriété et la responsabilité d'installations existantes au secteur privé, ou signe un contrat avec le secteur privé pour la conception, la construction, la propriété et l'exploitation de nouvelles installations. Dans les deux cas, le titre de propriété demeure dans le secteur privé et rien n'oblige le secteur public à les acheter.

## ANNEXE 2 : LES DIFFERENTS TYPES DE TRANSFERTS DE RISQUE

Source : Loxley et Loxley, 2010, p. 35

### Risque associé à un projet

Le projet coûtera plus cher à réaliser que prévu à cause de facteurs comme les retards de construction, les difficultés environnementales ou technologiques et les erreurs d'établissement de coûts.

Risque d'exploitation : Le projet ne fonctionnera pas comme prévu, ce qui donnera lieu à des dépassements de coûts.

### Risque de marché ou de crédit (risque de la demande)

Les revenus pour soutenir le ou les projets seront moins élevés que prévu. La nature de la source de revenu joue un rôle dans la détermination du niveau de ce type de risque.

Risque technique : Peut être de faible à important, selon la nature et le lieu du projet et les niveaux de service et de technologie requis.

### Risque de financement

Les financiers attribuent une prime de risque au projet, ce qui peut faire grimper considérablement les coûts de financement. Si les risques déterminés par les financiers ne peuvent pas être atténués, la transaction pourrait être annulée. L'atténuation du risque de taux d'intérêt ou de coût du service de la dette pendant la durée du financement du projet est particulièrement critique. En outre, si la durée du financement initial est inférieure à la durée du contrat ou de la concession, il faudra tenir compte du risque de refinancement.

### Risque de réglementation

Des changements de réglementation peuvent entraîner une hausse des coûts ou une diminution des avantages pour l'utilisateur, ce qui peut représenter un sérieux risque pour des projets de route qui exigent des évaluations d'impact environnemental, ou pour des projets dont le mandat déterminé peut être touché par un règlement actuel ou futur.

### Risque de politique publique

La nature des services publics fournis n'est pas conforme à la volonté de la population. L'élaboration d'objectifs précis de politique publique sera critique pour aider les partenaires du secteur privé à concevoir des options de partenariat qui tiennent compte de l'atteinte de ces objectifs.

### Risque environnemental

Le risque de dommages pour l'environnement créés par le projet, dont des risques en santé et sécurité au travail.

Risque légal ou politique : En général, les projets ont besoin d'un certain niveau d'appui législatif, ce qui crée un risque politique inhérent.

Force majeure : Risque associé ou découlant d'un cas de « force majeure ».

Risque de la valeur résiduelle : Risque lié à la valeur marchande de l'actif à la fin du bail.

### Le risque de la demande ou du revenu

Il est important lorsque les paiements de location sont liés au niveau d'utilisation de l'actif ou des services d'un PPP. Les paiements de location pour les autoroutes en PPP dépendent du nombre de véhicules qui empruntent l'autoroute et du coût du péage. Ceux de location pour une usine de traitement des eaux usées peuvent dépendre des tarifs d'eau et des niveaux de consommation. Si l'estimation de l'utilisation ou des prix est incorrecte, il y aura manque de revenus. Il faut alors se demander qui doit combler la différence. Là encore, ces risques doivent être quantifiés et les contrats de PPP doivent préciser la mesure dans laquelle le secteur privé assumera des risques autrefois pris presque entièrement par le secteur public.



# Bercy face à « la bombe à retardement des PPP »

Malgré les risques, le recours aux partenariats public-privé a explosé depuis...

**S**ous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, de nombreuses personnalités de gauche avaient pris position contre les contrats de partenariats public-privés (PPP). Au motif que ces dispositifs, qui délèguent à des entreprises la construction et l'exploitation d'infrastructures, sont trop onéreux et trop favorables aux majors du BTP. Certains avaient même alors parlé de « bombe à retardement » budgétaire menaçant d'exploser au visage des générations futures. Depuis l'élection de François Hollande, les critiques subsistent mais le gouvernement ne parle pas d'abandonner ces outils. Il a commencé à esquisser une nouvelle doctrine, moins coûteuse pour les finances publiques. L'idée sous-jacente est de lever le

général sur ce type d'opérations. L'exemple sans doute le plus emblématique est celui du Centre hospitalier sud-français, réalisé par le groupe Eiffage. Le loyer à payer représente « une somme énorme » qui « a mis en faillite » l'établissement, dénonce l'ancien directeur, Alain Verret, dans un entretien au *Journal du dimanche* du 3 mars. Les syndicats de l'hôpital, eux, fustigent cette charge financière qui oblige la direction à faire des économies et à supprimer des postes.

Plusieurs rapports ont épinglé ces dérives, le dernier en date (décembre 2012) émanant de l'Inspection générale des finances (IGF). Ce document, révélé par *Le Canard enchaîné* et que *Le Monde* s'est procuré, consiste de « gr-

aves défailles dans l'utilisation des PPP ». Les donneurs d'ordre publics y ont recours « pour s'affranchir des contraintes budgétaires », déplore l'IGF : la dépense est étalée dans le temps et, jusqu'à une période récente, n'était pas comptabilisée comme une dette dans le bilan de l'acheteur public. « Or, poursuit l'IGF, un PPP initié pour des raisons budgétaires est risqué : il incite l'acheteur public à investir au-delà de ce que ses ressources lui permettraient d'envisager avec raison. » Dès lors, le risque est grand « de surpayer un investissement » ou de lancer « des projets manifestement suralibérés ».

L'IGF souligne aussi le problème des « clauses léonines » qui peut se poser en particulier pour

## L'emballement du recours aux PPP

Instaurés par une ordonnance de juin 2004, les contrats de PPP permettent à une collectivité publique de confier à un opérateur privé le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation d'équipements collectifs (collège, éclairage, etc.). En contrepartie de la réalisation du projet, le donneur d'ordres public verse un loyer sur plusieurs décennies – jusqu'à 40 à 50 ans pour les infrastructures de transports. Lorsque le contrat arrive à échéance, la personne publique devient propriétaire de l'ouvrage.

En à peine neuf ans d'existence, les PPP ont connu un emballement spectaculaire : de 146 millions d'euros en 2007, le montant des investissements programmés dans ce cadre a atteint près de 5,6 milliards en 2011, plaçant la France au premier rang européen.

Un peu plus des trois quarts des chantiers ont été attribués par des collectivités locales, le solde relevant d'initiatives de l'État. « Les banques et les industriels les ont promues en mettant en avant deux arguments : c'est plus rapide et ça ne coûte pas plus cher que les autres modalités d'investissements publics », explique Didier Galdon, du cabinet de consultants Kurt Salmon.

Hollande, Ayrault et Cahuzac, le 30 janvier, à la sortie du conseil des ministres. (AGENCE FRANCE PRESSE)

## Prisons : M<sup>me</sup> Taubira s'est à utiliser ce mode de finan

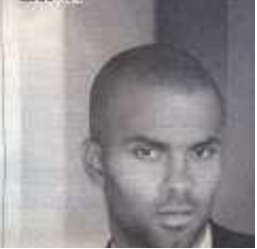
CHRISTIANE TAUBIRA, la garde des sceaux, s'est toujours dite résolument hostile aux partenariats public-privé (PPP), un mode de financement « qui n'est pas acceptable » et revient à « engager l'État sur au moins deux générations pour échapper à des crédits aujourd'hui ». Le précédent gouvernement s'était engagé, sans un sou d'avance, dans un vaste chantier de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, évalué à la veille de l'élection présidentielle à 2,2 milliards d'euros.

La ministre s'est contentée de confirmer 10 PPP déjà engagés, pour de nouvelles prisons (Béziers, Le Havre, Le Mans-Croisettes, Lille-Annoeullin, Lyon-Corbas, Nancy, Nantes, Poitiers-Vivonne, Reanne et le centre pénitentiaire Sud-français en Seine-et-Marne). Le montant des loyers de ces PPP représente 22,8 millions d'euros en 2013 et aura coûté en fin de programme 4 milliards d'euros.

La ministre a signé trois autres PPP, à Roannais (Puy-de-Dôme), Valence (Drôme) et Beauvais (Oise), pour remplacer des établissements qui menaçaient ruine – une renégociation des programmes aurait retardé les travaux de

s'effondrer – le PPP du tribunal de Perpignan en revanche a été abandonné. Mais le plus gros chantier de la Place Vendôme reste évidemment la cité judiciaire des Batignolles, à Paris. « Aux termes de ce contrat de vingt-sept ans, en 2043, a indiqué la garde des sceaux en octobre 2012, l'État, deux générations après nous, aura payé 2,7 milliards d'euros pour un investissement de 679 millions. Comme démonstration de bonne gestion, je crois qu'on a déjà fait mieux. »

A titre de comparaison, le projet



## Un dispositif critiqué

Mais ces dispositifs ont mauvaise presse. Au Royaume-Uni, ils ont tourné au fiasco dans une soixantaine d'hôpitaux, à cause de remboursements trop lourds. En France, plusieurs opérations sèment la

trou, a calculé la chancellerie, et 12 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés.

Outre les prisons, deux tribunaux seront financés par le privé. Celui de Caen, où il y avait « un vrai problème de sécurité », avec une partie du bâtiment qui risquait de

## à « la bombe à retardement » des PPP

Le recours aux partenariats public-privé a explosé depuis leur création en 2004.

controversé. L'exemple sans doute le plus emblématique est celui du Centre hospitalier sud-français, réalisé par le groupe Eiffage. Le loyer à payer représente « une somme énorme » qui « a mis en faillite » l'établissement, dénonce l'ancien directeur, Alain Verret, dans un entretien au *Journal du dimanche* du 3 mars. Les syndicats de l'hôpital, eux, fustigent cette charge financière qui oblige la direction à faire des économies et à supprimer des postes.

Plusieurs rapports ont épinglé ces dérives. Le dernier en date (décembre 2012) émanant de l'inspection générale des finances (IGF). Ce document, révélé par *Le Canard enchaîné* et que *Le Monde* s'est procuré, constate de « gr-

aver défaillances dans l'utilisation des PPP ». Les donneurs d'ordre publics y ont recours « pour s'affranchir des contraintes budgétaires », déplore l'IGF : la dépense est étalée dans le temps et, jusqu'à une période récente, n'était pas comptabilisée comme une dette dans le bilan de l'acheteur public. « Or, poursuit l'IGF, un PPP initié pour des raisons budgétaires est risqué : il incite l'acheteur public à investir au-delà de ce que ses ressources lui permettent d'envoyer avec raison. » Dès lors, le risque est grand « de surpayer un investissement » ou de lancer « des projets manifestement surcalibrés ».

L'IGF souligne aussi le problème des « classes floues » qui peut se poser en particulier pour

les collectivités locales : celles-ci n'ont « pas toujours de ressources internes suffisantes pour négocier avec des entreprises disposant de nombreux conseils ».

Ce n'est pas le dispositif en lui-même qui est en cause, mais les conditions de sa mise en place, objecte, sous le sceau de l'anonymat, un consultant. « Les PPP peuvent être tout à fait adaptées à certaines opérations, réchirrit M. Guidoni. Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, les dérivés ne sont pas systématiques. » Selon une étude diffusée en octobre 2012 par l'Institut d'administration des entreprises de Paris-Sorbonne, « la personne publique se déclare satisfaite ou très satisfaite du respect du coût des travaux » dans 90 % des projets.

### Le pragmatisme du gouvernement

Plusieurs membres du gouvernement n'en restent pas moins très réservés. Dans un entretien au *Journal Acteurs publics*, le ministre délégué au budget, Jérôme Cahuzac, a déclaré, fin octobre 2012, que les contrats de PPP « coûtent trop cher sur le long terme ». « Cette façon de masquer l'impécuniosité de l'État est dangereuse (...) », a-t-il conclu. M. Hollande, lui, est plus mesuré. Lors d'un déplacement à Bordeaux, le 10 janvier, le président de la République a regretté « de mauvaises surprises avec ces partenariats ». Mais il ne veut pas les « jeter aux géraniums ».

A Matignon, on précise que le sujet est abordé « sans tabou ». « Les mauvais PPP sont ceux qui transfèrent de la dette », déclare un conseiller mais il existe aussi des partenariats « de type péage qui ont du sens ». Cette réflexion laisse entendre que le gouvernement a désormais une préférence pour les « dispositifs concessifs » financés par l'usager et non pas par le contribuable, observe un bon connaisseur du sujet. Avantage : les collectivités publiques sont moins sollicitées, sur le plan financier.

Dans ce contexte, le nombre de projets pourrait reculer, même si l'exécutif ne le dit pas officiellement. « Le cadre reste encore à définir », indique-t-on dans l'entourage du premier ministre. Des annonces pourraient être faites au début du printemps. ■

FRAÏCK JOHANNES

BERTRAND RISSUEL

## Prisons : M<sup>me</sup> Taubira s'est résolue à utiliser ce mode de financement

CHRISTIANE TAUBIRA, la garde des sceaux, s'est toujours dit résolument hostile aux partenariats public-privé (PPP), un mode de financement « qui n'est pas acceptable » et revient à « engager l'État sur au moins deux générations pour échapper à des crédits aujourd'hui ». Le précédent gouvernement s'était engagé, sans un sou d'avance, dans un vaste chantier de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, évalué à la veille de l'élection présidentielle à 12 milliards d'euros.

La ministre s'est contentée de confirmer 10 PPP déjà engagés, pour de nouvelles prisons (Béziers, Le Havre, La Motte-Croissettes, Lille-Annœullin, Lyon-Corbou, Nancy, Nantes, Poitiers-Vivonne, Roanne et le centre pénitentiaire Sud-français en Seine-et-Marne). Le montant des loyers de ces PPP représente 122,8 millions d'euros en 2013 et aura coûté en fin de programme 4 milliards d'euros.

La ministre a signé trois autres PPP, à Riom (Puy-de-Dôme), Valence (Drôme) et Beauvais (Oise), pour remplacer des établissements qui menaçaient ruine — une renégociation des programmes aurait retardé les travaux de trois ans, a calculé la chancellerie, ce qui aurait coûté 1,2 milliard d'euros de crédits de

s'effondrer — le PPP du tribunal de Perpignan en revanche a été abandonné. Mais le plus gros chantier de la Place Vendôme reste évidemment la cité judiciaire des Bastognolles, à Paris. « Aux termes de ce contrat de vingt-sept ans, en 2043, a indiqué la garde des sceaux en octobre 2012, l'État, deux générations après nous, aura payé 2,7 milliards d'euros pour un investissement de 629 millions. Comme démonstration de bonne gestion, je crois qu'on a déjà fait mieux. »

A titre de comparaison, le projet

Tollnac, pour ce même tribunal mais en maîtrise d'ouvrage publique, était évalué à 575 millions d'euros. Les indemnités de dédit étaient estimées à 80 millions d'euros, avec un risque contentieux de 100 millions d'euros. Le maire de Paris a pesé de tout son poids en faveur de ce projet et le premier ministre a finalement accepté. L'État va ainsi verser en moyenne 90 millions de loyer jusqu'en 2043 au consortium Arela, mené par Bouygues. ■

TISSOT  
MONTRES SUISSES DEPUIS 1853

160<sup>e</sup>  
ANNIVERSAIRE  
1853 - 2013

## Pour aller plus loin

**Bankwatch**, Site d'information incontournable et très documenté sur les PPP avec des exemples très précis <http://bankwatch.org/public-private-partnerships>

**Europe Centrale et de l'Est** : Rapport d'un réseau de chercheurs européens sur les PPP en, novembre 2008 [http://bankwatch.org/documents/never\\_mind\\_the\\_balance\\_sheet.pdf](http://bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf)

### Royaume Uni :

- 17e rapport du Comité parlementaire du Trésor britannique, *Private Finance Initiative HC 1146*, août 2011

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

- National Audit Office (NAO), 2011, Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports, avril 2011,

[http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons\\_from\\_pfi.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx)

**Canada** : Guide de John Loxley, docteur en économie, syndicat canadien de la fonction publique [http://scfp.ca/updir/P3%20Guide\\_FR\\_Final.pdf](http://scfp.ca/updir/P3%20Guide_FR_Final.pdf)

### France :

Rapport de la Cour des comptes sur les partenariats public-privé pénitentiaires, octobre 2011  
Rapport 2008 de la Cour des Comptes a critiqué fortement le système des partenariats public-privé à propos de deux opérations réalisées pour les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Theme-133.html>

Ou encore <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/25-immeuble-pole-renseignement-ministere-interieur.pdf>

**Afrique** : Rapport du European Report on Development sur les partenariats **public-publics** à privilégier dans le cas des services publics notamment eau et énergie

[http://erd-report.eu/erd/report\\_2011/documents/erd\\_report%202011\\_en\\_lowdef.pdf](http://erd-report.eu/erd/report_2011/documents/erd_report%202011_en_lowdef.pdf)

**Rapport de la FSESP (fédération syndicale européenne des services publics)** sur les partenariats public-privé (PPP) « 10 éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP) », Novembre 2011

[http://www.epsu.org/IMG/pdf/factsheetPPPs\\_FR.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/factsheetPPPs_FR.pdf)

### Portugal:

FMI, 2011, [Portugal: First Review Under the Extended Arrangement](#)