

Danger imminent : un projet de loi facilitant l'utilisation des partenariats public-privé !

Le 1^{er} avril est examiné en première lecture au Sénat un projet de loi relatif aux contrats de partenariat. Ce projet est en parfaite cohérence avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui vise à modifier en profondeur l'organisation des services publics et de la fonction publique pour les faire entrer dans une logique marchande.

Les partenariats publics-privé sont un outil pour franchir une nouvelle étape dans la privatisation des services publics :

De quoi s'agit-il ?

Le principe du "partenariat-public-privé" (PPP) est aujourd'hui présentée comme le remède à tous les maux, le gouvernement l'utilise pour ses services, il incite fortement les collectivités territoriales à en faire usage. Le PPP est un mode de commande publique dans lequel la collectivité assume la rémunération du partenaire privé via le paiement de loyers.

Des formes de « coopération » entre des autorités publiques et des entreprises privées existent depuis toujours. Ce sont les contrats publics.

Définition des contrats publics

1 Les marchés publics

Il s'agit de contrats dont les modalités de mise en concurrence découlent de la directive UE 2004-18 du 31 mars 2004, transposée en droit français par le décret 2006-975 du 1^{er} août 2006. Les cas fréquents de malversation et de corruption dans les premières années de la décentralisation ont conduit à une nouvelle législation (loi Sapin de 1993) et à des actualisations de plus en plus fréquentes du Code des marchés publics.

*Les "pouvoirs adjudicateurs" (Etat et établissements publics administratifs, collectivités locales et établissements publics locaux) **gardent la direction des opérations**. Le financement est public, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique s'applique ; les marchés publics ne constituent pas des PPP.*

2 La délégation de service public

C'est une pratique ancienne, puisqu'elle remonte au Moyen-âge. Elle est fréquemment utilisée, notamment par les collectivités territoriales qui n'ont pas - ou ne croient pas avoir - les moyens d'assurer directement (en régie) un certain nombre d'activités.

Les conventions de délégation de service public (DSP) s'opposent à la gestion en régie, assurée par la collectivité publique elle-même. Le "partenaire" (qui est généralement privé mais qui peut être public ou privé non lucratif) se voit confier l'exploitation, et perçoit une rémunération "substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service".

On distingue principalement deux formes de délégation de service public :

- la concession, où le délégataire est chargé des investissements,*
- l'affermage, où c'est la collectivité délégante qui finance ces investissements*

La formule de la délégation de service public n'est en fait utilisable que si l'utilisateur paye directement les services (eau, transports "publics", péages d'autoroutes...) La personne publique reste propriétaire.

Les contrats de partenariat public-privé, une innovation récente

Les premiers textes législatifs (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 dite Loi SARKOZY et loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 dite Loi PERBEN) ainsi que l'ordonnance du 4 septembre 2003 (Baux emphytéotiques administratifs hospitaliers) ont concerné l'immobilier.

L'élargissement à tous les secteurs a été réalisé par l'Ordonnance « partenariats public-privé » du 17 juin 2004.

Les PPP associent en général : une entreprise de construction, une banque et un prestataire de services. Ils recouvrent la plupart des infrastructures de service public (hôpitaux, secteurs de la défense et de l'éducation, gestion de l'eau et des déchets, construction d'espaces de bureaux, de prisons, de transport, centres sociaux, rénovation de quartiers dégradés...)

Ces projets associent le plus souvent la réalisation d'un équipement à l'exploitation dudit équipement. Ils permettent à la collectivité publique *"de bénéficier de la rigueur de gestion, de la performance et de la créativité de son partenaire privé"*.

Les promoteurs de ces innovations exploitent aussi des situations où le secteur public avait des défaillances ou des insuffisances (une lenteur des procédures qui peut être excessive et, parfois, de gros dépassements des budgets initiaux.) **Le PPP est alors présenté comme une formule miracle pour redresser une situation qu'on a laissé se détériorer :**

- en n'investissant pas pour rénover les bâtiments
- en ne remplaçant pas les agents publics ou en n'assurant pas leur formation, ce qui fragilise la qualité du service et peut conduire à justifier ensuite l'appel au privé faute, soi-disant, d'autre solution.

L'ordonnance de 2004 créant le contrat de partenariat a posé problème au conseil constitutionnel qui a fixé quelques règles. Il a exigé qu'il ne soit mis en œuvre qu'après une évaluation qui a démontré qu'il n'y a pas d'autre solution. Deux cas de recours sont retenus : l'urgence et la complexité qui vont permettre de raccourcir les procédures d'appels d'offres.

Les effets du contrat de partenariat :

- le « partenaire », en général une grande entreprise se voit confier l'investissement et tout ou partie de l'exploitation, il obtient ainsi un pouvoir considérable étant chargé d'agencer les investissements et diverses prestations de service qui les accompagnent. Ce sont des missions publiques essentielles qui peuvent ainsi être assurées sans contrôle par des agents économiques. Dans les prisons en PPP, le gestionnaire privé assure la restauration, l'entretien, la sécurité, la « cantine », les ateliers, la formation...
- La personne publique (Etat ou collectivité territoriale) lui versera des loyers pendant des années, souvent plusieurs dizaines d'années. Ceci constitue un engagement financier qui peut être assorti de lourdes pénalités, si, par exemple, un exécutif nouvellement élu veut remettre en cause le contrat. Mais, il n'est pas inscrit dans la comptabilité publique, au mieux dans une annexe. Plus aucun contrôle public n'est exercé sur les missions exercées.

La situation actuelle

Depuis la promulgation de l'ordonnance de 2004, une campagne de grande envergure s'est développée pour convaincre les élus locaux, en particulier de s'engager dans les PPP. De

multiples colloques et séminaires sont organisés, l'Institut de la gestion déléguée a comme sous-titre « *the French Institute for PPP* ».....

Une mission d'appui (MAPPP) a été créée auprès du ministère des finances : elle examine obligatoirement les dossiers de l'Etat et peut être sollicitée par les collectivités locales, la liste des projets approuvés est publiée (www.ppp.minefi.gouv.fr/).

Des premiers exemples de PPP en France : CNAM, Insep, billetterie du château de Versailles, hôpital sud-francilien ont fait l'objet d'initiatives d'actions syndicales. La caractéristique commune des projets est l'opacité, l'absence de toute démocratie qui rendent difficile l'intervention syndicale. Dans les collectivités territoriales, les expériences sont encore limitées (éclairage public, musées, réseaux de télécommunication...), mais le premier collège construit en PPP a ouvert dans le Loiret : l'ensemble des missions « techniques » entretien, maintenance, gardiennage, restauration est assurée par l'entreprise qui a construit l'établissement....

Les élus locaux sont l'objet de sollicitations de la part des entreprises qui trouvent dans les compétences des collectivités territoriales des champs d'intervention possibles. Ils n'ont pas toujours les éléments d'informations leur permettant de mesurer les conséquences à long terme de tels contrats.

Le projet de loi

Le choix d'un PPP par une autorité publique est soumis à deux critères : l'urgence et la complexité, le projet de loi vise à supprimer cet obstacle. Il n'améliore pas non plus la transparence et la lisibilité dans l'élaboration des contrats et leur mise en œuvre et il ne contraint pas les collectivités territoriales à faire examiner leur projet par la mission d'appui, comme les projets de l'Etat.

L'intervention syndicale

Les syndicats britanniques et canadiens, confrontés depuis longtemps aux PPP ont mis en évidence de multiples risques et dérives :

- l'éthique de service public se dissout
- les emprunts associés aux PPP sont plus élevés que les emprunts publics et des profits considérables sont réalisés,
- les cas de défaillance qui ont contraint les pouvoirs publics à reprendre la main ne sont pas rares,
- les conventions collectives et statuts des personnels sont souvent contournés ou ignorés
- les contrats sont très souvent opaques et rigides

L'intervention syndicale s'inscrit à plusieurs niveaux :

☞ **avant la prise de décision** : identification de critères d'alerte de préparation d'un PPP : tensions budgétaires, détérioration d'un service ou d'un établissement et non investissement par l'autorité gestionnaire.... Interpellation des autorités concernées et information des usagers en présentant les possibilités d'alternatives : coopérations publiques, intercommunalité, SEM... en intégrant les questions de financement et nos propositions de pôles publics.

☞ **Sur la prise de décision** : dans les lieux d'interventions possibles que sont les conseils d'administration, CTP, CHSCT, à noter que les salariés du public ne disposent pas des droits d'intervention des IRP du privé tels que le droit d'alerte et le droit à l'expertise.

☞ **Après la décision** : est posée la question de la situation des salariés qui changent de statut, la situation des salariés des entreprises choisies

☞ **Sur l'évolution de la législation** : un groupe de travail confédéral travaille depuis plusieurs mois sur le dossier PPP, il suit la procédure parlementaire et interviendra auprès des parlementaires pour atténuer la nocivité des nouvelles dispositions et formule des propositions visant notamment à créer des droits nouveaux d'intervention (droit d'expertise dans le public, obligation de consultation des instances paritaires....)

Intervenir, mobiliser localement, créer des convergences avec les populations pour empêcher les PPP de se développer et proposer des alternatives, telle est la seule voie pour faire reculer cette offensive.