

N° 115
JANVIER/FEVRIER 2008

**LES SYNDICATS FACE AUX CONTRATS DE
PARTENARIAT PUBLIC - PRIVE**

S O M M A I R E

| | |
|-------------------|---|
| Introduction..... | 3 |
|-------------------|---|

| | |
|---|---|
| I - D'où viennent les « contrats de partenariat public-privé » ?..... | 3 |
|---|---|

| | |
|--|---|
| <i>L'exportation du « modèle britannique »</i> | 4 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| <i>En France : quelques tâtonnements avant l'ordonnance de 2004</i> | 5 |
|--|---|

| | |
|---|---|
| <i>Les contrats de partenariat public-privé (CdP)</i> | 6 |
|---|---|

| | |
|---|---|
| <i>Un nouveau code de la propriété publique</i> | 7 |
|---|---|

| | |
|---|---|
| II - Les enseignements tirés de l'expérience | 8 |
|---|---|

| | |
|-------------------------------------|---|
| <i>Expériences étrangères</i> | 8 |
|-------------------------------------|---|

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>le Royaume-Uni</i> | 8 |
|-----------------------------|---|

| | |
|---|---|
| <i>Au Canada : la mise en cause des conventions collectives</i> | 9 |
|---|---|

| | |
|---|----|
| <i>Les premiers cas en France et leur multiplication programmée</i> | 10 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| III - Trois niveaux d'intervention syndicale face aux CdP | 11 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Premier niveau d'intervention : l'action en amont sur la définition et les grandes orientations du service public..... | 12 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Deuxième niveau d'action face à des projets précis | 12 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Troisième niveau d'action : lorsque le CdP a été signé | 12 |
|--|----|

| | |
|------------------------------|----|
| La dimension financière..... | 13 |
|------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| <i>Annexe 1 : les autres formes de « partenariat »</i> | 14 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| <i>le mécénat, le parrainage</i> | 14 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>la maîtrise d'ouvrage publique ; les marchés publics</i> | 14 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| <i>Les partenariats contractuels « classiques » : les délégations de service public</i> | 14 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| <i>Les partenariats institutionnels</i> | 15 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Annexe 2 : les opérations en cours</i> | 16 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| <i>Annexe 3 : sites et documents de référence</i> | 17 |
|---|----|

L'expression « partenariat-public-privé » (PPP) fait florès, non sans une certaine confusion. On la retrouve, en effet, dans des situations apparemment très différentes : des délégations de service public, comme la RTM à Marseille, la distribution d'eau confiée à des opérateurs privés, des fondations comme l'École d'économie de Paris (« Paris school of economics ») et de nombreux autres exemples parmi lesquels figurent les « pôles de compétitivité ».

En octobre 2007, deux initiatives montrent l'intention qu'a le gouvernement de multiplier les PPP :

- une lettre de Nicolas Sarkozy au gouvernement lui demandant de soumettre au Parlement « avant la fin de l'année » un projet de loi pour « libérer les partenariats public-privé d'une réglementation trop restrictive » ;
- un colloque, organisé les 24 et 25 octobre, (« premières rencontres internationales des PPP ») où sont intervenus plusieurs membres du gouvernement : il s'agissait notamment de vanter les PPP auprès des collectivités territoriales.

Que recouvrent au juste les PPP ? Comment les analyser d'un point de vue économique, pour un usage syndical, en s'appuyant sur les expériences d'autres pays et sur les premiers cas rencontrés en France ? Pour comprendre les PPP et déterminer des actions efficaces, il faut d'abord rappeler les critères auxquels doivent répondre les services publics.

Les services publics ont vocation à répondre le mieux possible aux attentes et besoins des populations et donc à l'intérêt général¹.

Les services publics sont des outils de solidarité, de citoyenneté et de cohésion

¹ Cf fiche n°30 des repères revendicatifs de la CGT : droit aux services publics.

sociale. Ils doivent être exemplaires en matière sociale et environnementale. Ils ont comme objectifs de mettre en œuvre les droits fondamentaux et constitutionnels (éducation, logement, santé, emploi...)

La qualité du service public repose sur trois fondements :

- égalité d'accès et de traitement des citoyens ;
- continuité (fonctionnement permanent du service public) ;
- adaptabilité (qui permet d'ajuster le contenu du service public avec le progrès technologique et l'évolution des besoins des usagers).

Les collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales) doivent assurer les activités indispensables pour produire les biens et services nécessaires. Ces activités sont soit exercées directement par la puissance publique, soit déléguées, auquel cas elles doivent l'être sous réserve d'un cahier des charges précis et d'un contrôle public et social approprié. Les institutions représentatives du personnel (CE, CHSCT, CTP dans la fonction publique...) doivent pouvoir intervenir, en particulier sur les clauses sociales à respecter.

C'est à l'aune de ces objectifs et de ces critères que l'on doit juger les PPP.

D'où viennent les « contrats de partenariat public-privé » ?

Les contrats de partenariat constituent une nouvelle forme de partenariat contractuel, à côté des délégations de service public. Institués par ordonnance en 2004, ils se situent à la confluence de plusieurs courants historiques : une tendance globale, mondiale, et des spécificités françaises.

Inspirée des principes de l'économie libérale, la tendance globale a été initiée au

Royaume-Uni, relayée par l'OCDE et la Commission européenne. Il s'agit de confier au secteur privé le rôle moteur en matière économique et le rôle central en matière financière. Dans ce contexte, les impôts et les cotisations sociales doivent diminuer, se retraignant au financement des fonctions « régaliennes » de l'Etat (armée, police, justice...)

L'investissement public, la formation risquent d'être délaissées ainsi que les fonctions économiques et sociales des collectivités publiques.

Le terme PPP vient des « public-private partnerships » britanniques, dénomination qui semble préférée désormais aux « Initiatives de financement privé » (Private Finance Initiatives ou PFI).

Ces PPP associent en général : une entreprise de construction, une banque et un prestataire de services. Ils ont été amorcés au Royaume-Uni au début des années quatre-vingt-dix, sous le gouvernement de Margaret Thatcher. Ils n'ont pas été remis en cause par les gouvernements britanniques suivants sauf dans les cas d'échecs patents.

Les PPP/PFI 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 sont censés permettre à la collectivité publique « de bénéficier de la rigueur de gestion, de la performance et de la créativité de son partenaire privé ». Leur objectif explicite est la recherche de la meilleure rentabilité du capital investi (« best value for money »).

Dans certains cas, les promoteurs de ces techniques 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.) Cette critique constitue une interpellation : il faut que les services publics remplissent efficacement leurs missions pour que les citoyens les défendent face aux tentatives de privatisation.

L'exportation du « modèle britannique »

Le « modèle britannique » a inspiré de nombreuses initiatives en Europe (Italie, Espagne, Portugal, Allemagne...) avec de fortes variantes selon les spécificités nationales. Hors d'Europe, les PPP/PFI inspirent aussi, par exemple, le NEPAD en Afrique (Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique) et se retrouvent notamment au Brésil et au Canada.

A l'échelon européen, un livre vert dessine le cadre souhaité pour l'extension des PPP. La Commission européenne a lancé en 2004 sa consultation pour ce livre vert².

La Commission, précisant que ce terme « n'est pas défini au niveau communautaire », vise l'ensemble des « formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service »,

Les PPP sont caractérisés, selon la Commission européenne, par les éléments suivants :

- **une durée relativement longue ;**
- **un mode de financement pour partie assuré par le secteur privé ;**
- **le rôle important de l'opérateur économique ;**

² http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm.

- **la répartition des risques et le transfert de certains d'entre eux vers le partenaire privé.**

En France : quelques tâtonnements avant l'ordonnance de 2004

Aux arguments déployés pour mettre en place les PPP outre-Manche s'ajoutaient, dans les années 90, des particularités nationales. En effet, des cas de malversations dans les marchés publics – par exemple pour les lycées d'Ile-de-France – ont conduit à de nouvelles législations (loi Sapin de 1993) et à des actualisations fréquentes du code des marchés publics.

Une première tentative pour s'affranchir des marchés publics classiques sans recourir aux délégations de service public³ s'est soldée par un échec. Ce sont les fameux marchés d'entreprise de travaux publics (METP) mis en place par la Région Ile-de-France grâce à une autorisation ministérielle spéciale. Ils ont débouché sur une entreprise de corruption massive ; ils ont été prohibés par le code des marchés publics du 7 mars 2001.

Se sont alors multipliées diverses innovations, notamment à partir de 2002⁴ :

- des montages complexes associant conventions d'exploitation et Baux emphytéotiques administratifs ;
- des autorisations d'occupation temporaires du domaine public consentis par les personnes publiques, avec mécanismes de financement associés (location, crédit-bail...),

mettant en oeuvre une forme de « coopération entre le public et le privé pour l'exercice d'une activité d'intérêt général » ;

- des dispositions législatives *ad hoc*, après la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, qui avait ouvert la voie à la loi « LPPSI » (sécurité intérieure) du 29 août 2002, à la loi « LOPJ » (justice) du 9 septembre 2002 et à l'ordonnance du 4 septembre 2003 (Baux emphytéotiques administratifs hospitaliers).

Qu'il s'agisse de prisons, d'hôpitaux, de palais de justice... les idées qui inspiraient ces artifices juridiques étaient toujours les mêmes :

- échapper à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, qui régit les marchés publics ;
- traiter des cas où on ne peut faire payer l'usager et où on ne peut donc déléguer le service public (concession ou affermage) ;
- autres objectifs plus rarement avoués mais à coup sûr bien présents : s'affranchir le plus possible des réglementations en vigueur, contourner les conventions collectives du secteur privé et les statuts des agents publics.

Ces initiatives peuvent paraître confuses mais leur logique est commune. La synthèse survient avec la loi d'habilitation de 2003 dite de « simplification » qui a permis l'adoption de l'ordonnance instituant les Contrats de partenariat (CdP)⁵.

³ Les délégations de service public (DSP) se fondent généralement sur un paiement du service par l'usager (ex : facture d'eau...). Ces DSP ne s'appliquaient donc pas, ou difficilement, à des secteurs « non marchands » comme la police, la justice et l'hôpital public.

⁴ Voir en annexe comment les contrats de partenariat se situent par rapport aux délégations de service public, aux baux emphytéotiques et aux autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

⁵ La présente note se centre sur ces CdP mais l'essentiel de ses analyses et propositions s'applique aux formules voisines, notamment aux baux emphytéotiques hospitaliers.

Les contrats de partenariat public-privé (CdP)

La loi d'habilitation du 10 juin 2003 visait notamment « à autoriser une personne publique à associer un tiers au financement, à la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance d'équipements publics, ou au financement et à la gestion des services. »

Selon l'ordonnance du 17 juin 2004⁶ qui traduit cette intention⁷, les CdP ne sont ni des marchés publics ni des délégations de service public (DSP). Il s'agit de contrats administratifs qui permettent à une personne publique de confier à des tiers « une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. » Le risque est sérieux, on le voit, que les citoyens voient les missions de service public se dissoudre.

Par la suite, les décrets des 19 et 27 octobre 2004 ont précisé ces définitions. Des circulaires d'application ont été publiées, notamment pour adapter les CdP aux collectivités territoriales (circulaire du 29 novembre 2005, JO du 15 décembre 2005). Il est à noter, en particulier, qu'une évaluation préalable est requise et que la rémunération de l'opérateur privé peut être liée à des objectifs de performance.

L'ordonnance a suscité de nettes réticences du Conseil constitutionnel, dont les

objections et les exigences peuvent d'ailleurs servir de référence pour contester le bien-fondé des CdP ou les modalités de leur mise en oeuvre. Le Conseil a notamment exigé que les CdP ne soient mis en oeuvre qu'après une évaluation préalable, qui aurait démontré qu'ils constituaient la seule solution.

Le Conseil a distingué deux cas : l'urgence, cas où un appel d'offres est requis, et la complexité, situation où un « dialogue compétitif » est censé être instauré entre la collectivité publique et les candidats, pour autant qu'il y en ait plusieurs...

Quand Nicolas Sarkozy dit vouloir libérer les partenariats public-privé d'une « réglementation trop restrictive », il fait notamment allusion aux conditions exigées par le Conseil Constitutionnel. Le député Novelli – devenu ministre – a d'ailleurs déposé une proposition de loi en février 2007 qui pourrait bien servir de base au projet gouvernemental demandé par le président. Il s'agirait, selon Novelli, de lever des obstacles fiscaux et juridiques qui freinent encore la multiplication des CdP, de faciliter le recours aux procédures d'urgence et de dessaisir les préfets du contrôle de légalité des CdP au profit de la Mission d'appui (MAPPP) située au ministère des finances.

La présentation faite par le Commissariat général du plan⁸ résume assez bien l'esprit qui anime les CdP aux yeux de leurs promoteurs : « Faire en sorte que des projets qui correspondent à des besoins réels de la population ne tardent pas à être mis en oeuvre, ne soient pas dépendants d'administrations tatillonnes et soient conduits en pleine responsabilité par des acteurs privés. »

⁶ Légiférant par ordonnance, le gouvernement a cherché à éviter tout débat public sur cette question. Il s'agit d'un véritable déni de démocratie.

⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECO0400035R>

⁸ rapport « Partenariats privés et actions locales ».

En résumé, dans le cas du CdP :

- le « partenaire » se voit confier l'investissement et tout ou partie de l'exploitation ; il obtient ainsi un pouvoir considérable dans la mesure où il est chargé d'agencer les investissements et diverses prestations de service qui les accompagnent
- la personne publique ne consentira pas l'investissement initial mais versera des loyers pendant, souvent, plusieurs dizaines d'années.

C'est là un point fondamental : la succession de ces loyers sur des décennies constitue à l'évidence un engagement financier. Cet engagement peut être assorti de lourdes pénalités si, par exemple à la suite d'une alternance politique, la personne publique veut remettre le contrat en cause et si des clauses de réversibilité n'ont pas été prévues dans le contrat initial. Mais cet engagement financier à long terme, qui pèsera sur les successeurs et sur les générations futures d'usagers et de contribuables, n'est actuellement pas inscrit comme une dette dans la comptabilité publique.

La question du risque

En principe : dans le marché public, la personne publique assume les risques ; dans la délégation de service public par concession, c'est le concessionnaire qui les assume ; dans le CdP, les risques sont théoriquement partagés...

En réalité, en cas d'échec final de l'opération, le coût du risque retombera pour l'essentiel sur la collectivité.⁹

⁹ La complexité et l'opacité comptable sont en elles-mêmes génératrices de risques. Les syndicats britanniques citent l'exemple d'une prison en Ecosse où, après la mise en oeuvre d'un PPP, personne ne portait plus la responsabilité du passif associé à celle-ci.

Un nouveau code de la propriété publique

Le 1er juillet 2006, un nouveau « code général de la propriété des personnes publiques » a été publié dans une grande discrétion. Le code précédent datait de 1957, modifié en 1970 ! Une mise à jour n'était peut-être pas inutile. Mais l'exposé des motifs et certains passages de ce nouveau code montrent bien que les CdP sont désormais facilités, notamment dans leurs aspects « privatisation et rentabilisation de l'espace public » ainsi que la vente d'immeubles et autres propriétés appartenant à des personnes publiques.

Selon l'exposé des motifs de ce nouveau code « ... une définition rénovée du domaine privé est établie, qui met ainsi un terme à la définition de l'actuel code du domaine de l'Etat, aujourd'hui inusitée, selon laquelle le domaine public est constitué des biens non susceptibles d'une appropriation privative ».

C'est là un aspect peu mis en avant, publiquement, par les promoteurs des CdP mais souvent décisif : la possibilité de s'approprier l'espace public, de développer des activités commerciales parallèlement au service public, constitue une condition essentielle de la rentabilité pour les opérateurs privés¹⁰.

On ne saurait exclure que le domaine public, les équipements publics, soient utilisés pour des activités payantes, et même commerciales. Mais on ne peut admettre que cela se traduise par une atteinte à la vocation de service public de ces équipements, à une remise en cause de l'égalité des citoyens devant le service public.

¹⁰ Exemple *a contrario* : c'est l'insuffisance des possibilités de commercialisation en marge des événements sportifs qui aurait par exemple conduit à abandonner le projet de stade de Nice

Les enseignements tirés de l'expérience

Depuis la promulgation de l'ordonnance qui institue les CdP et singulièrement depuis quelques mois, une campagne de grande ampleur et exempte de nuances se développe. Il est frappant de constater que leurs argumentaires ne tiennent aucun compte de certains échecs cinglants constatés notamment au Royaume-Uni. Même si les PPP britanniques ne sont pas identiques aux CdP français, on peut tirer du bilan britannique, peu flatteur, des enseignements sur les écueils à éviter en France.

Expériences étrangères

Le Royaume-Uni

Une étude de Brunel University (Londres) sur les partenariats public-privé montre que leur durée très longue induit forcément une part importante d'incertitude. L'étude pointe les risques induits par une part de financement privé dans les projets publics, qui s'en trouvent partiellement dénaturés. Selon ces critiques, pourtant très modérés, les PPP/PFI doivent donc rester exceptionnels.

Autre synthèse ¹¹ :

« En Grande Bretagne, près de 500 projets PFI ont vu le jour... De par leur complexité, les PFI constituent 'une solution inadaptée en cas d'urgence'. De plus, il est impératif 'que la collectivité ait fixé avec précision les contours du projet et qu'elle ne change plus d'avis' car des interventions ultérieures génèrent un surcoût important.

« Le recours à des technologies évoluées et complexes, prétexte employé par les inconditionnels des PPP, en constitue un

¹¹ La Gazette des communes, extraits de Collection documents n°2 29/1751 du 26 juillet 2004 » et n°1753 du 23/08/2004.

talon d'Achille : le fiasco du système anglais de délivrance des passeports est souvent cité en exemple outre-Manche ainsi que le PFI du National Air Control, échec retentissant.

« Le directeur du 'Public Private Partnerships Program', peu suspect d'hostilité de principe aux PPP, admet que les PFI sont 'totalement inadaptés au secteur des hautes technologies, dont le matériel et le prix évoluent trop vite'.

Au total, étant donné la complexité des opérations à mener, le National Audit Office (NAO, équivalent de la Cour des comptes) déconseille d'opter pour des PFI lorsque le montant des projets est inférieur à 30 millions d'euros. En revanche, toujours selon le NAO, les PFI permettraient de réaliser un gain de 20% par rapport aux modes de gestion traditionnels (mais le détail du calcul n'est pas précisé).

Ajoutons qu'en France, qui compte des majors du BTP, les risques d'ententes illicites sont encore plus élevés qu'au Royaume-Uni, ce qui pourrait accroître les coûts pour la collectivité. ¹²

Autre question mise en évidence par l'expérience : que se passe-t-il si le partenaire privé disparaît ? Le risque est en effet sérieux que la structure privée *ad hoc* – souvent un consortium – soit purement et simplement mise en faillite si l'opération n'est pas jugée suffisamment rentable par les actionnaires privés. Les pouvoirs publics, qui n'ont plus face à eux d'interlocuteur responsable, doivent alors payer la facture. Le cas du métro londonien met en évidence ce talon d'Achille des PPP.

Les syndicats britanniques regroupés dans Unison ont tiré un premier bilan en novembre 2001. Ils identifient « Sept raisons qui expliquent pourquoi les

¹² <http://www.againstcorruption.org/UK/default.asp> (en anglais).

partenariats public-privé n'améliorent pas les services publics » :

- l'éthique des services publics (qui ne constituent pas une marchandise comme les autres) ;
- la cause sous-jacente du recours aux PPP, ce sont les finances publiques ;
- les PPP sont plus coûteux ;
- les PPP font leurs profits sur le dos du public ;
- les PPP eux aussi connaissent des défaillances ;
- les PPP ne sont pas efficaces en termes de rapport qualité-prix ;
- les entreprises privées réalisent des profits inacceptables.

Les enseignements du « partenariat public-privé » britannique dans le secteur hospitalier¹³.

Le transfert de la charge des dépenses d'infrastructures du niveau national aux autorités locales, via les trusts hospitaliers, a contraint les collectivités à réduire leurs dépenses de santé. Cette restriction s'exerce au détriment des catégories de population les plus pauvres.

En particulier, la charge des intérêts versés au secteur financier pèse très lourd après quelques années apparemment indolores. Une étude estime à 8% le taux d'intérêt associé à la dette sur les « PFI » hospitaliers contre 4,75% pour la dette publique.

Le souci du secteur privé de générer des marges bénéficiaires substantielles conduit à des dérives, en contradiction avec les besoins des malades. L'exemple des chambres minuscules de la nouvelle aile du

¹³ Synthèse d'un article de Violette Osmain dans « Résistance sociale » d'avril 2006 et de travaux menés par Jean Shaoul à l'université de Manchester sur les douze premiers hôpitaux britanniques qui ont recouru aux PPP. Ces travaux ont eu à surmonter les défauts de l'information financière sur ces opérations, très complexe et opaque... quand elle est accessible.

Royal Brompton and Harfield Hospital l'atteste.

En dépit de cela les trusts hospitaliers se trouvent parfois en déficit quand ils ne parviennent pas à respecter leurs engagements. Ils ont en effet tendance à surdimensionner les hôpitaux qu'ils construisent, à un moment où croît la « demande de proximité », et à sous-estimer les coûts (pour obtenir le marché... quand la concurrence joue). Il semble aussi que les possibilités de rentabiliser les recettes annexes, liées à la privatisation de l'espace public, soient surestimées dans les « business plans » initiaux.

Ces difficultés ont conduit à l'annulation, il y a trois ans, de la rénovation de St Mary Paddington et à la quasi-faillite du Queen Elizabeth Hospital à Woolwich et du principal hôpital de Greenwich « techniquement insolvable ».

Le secteur du bâtiment est aussi accusé d'avidité au gain pour avoir créé un marché informel de rétrocession des contrats, en développant la sous-traitance à des fins spéculatives.

Concernant les conditions d'emploi des salariés, le recours à des compagnies « coquilles vides » (sans employés) se traduit par une précarité extrême et un risque évident de déqualification.

L'étude conclut que les PPP/PFI « redistribuent la santé et le pouvoir au profit des 'élites' de la finance ».

*Au Canada : la mise en cause des conventions collectives*¹⁴

Les premières initiatives du gouvernement Charest, à partir de 2003, ont été dirigées

¹⁴ extraits d'un texte de Michel Parenteau « La toile d'araignée des PPP » de Mai 2006, produit pour le congrès du Conseil provincial du secteur municipal au Québec.

contre l'exercice du droit d'association et les syndicats (lois 7 8 30 et surtout 31). En particulier : en cas de PPP, la convention collective est immédiatement réputée expirée. Cet objectif des PPP est généralement inavoué mais explicite dans le cas canadien : affaiblir la capacité de négociation des salariés du public et du privé !

Un point d'ensemble sur l'Europe : la Fédération européenne des services publics

La FESP¹⁵ est très critique sur le développement des PPP. Elle note, en particulier, les coûts administratifs et de gestion importants qui sont nécessaires pour leur élaboration. Elle préconise la création d'un observatoire et la formule alternative de « partenariats public-public ».

Les premiers cas en France et leur multiplication programmée

Dans la formation des « consortiums » ou structures *ad hoc* qui constituent généralement le « partenaire » privé, on trouve à la manœuvre les grands groupes de la construction et des travaux publics.

En effet, les CdP interviennent aussi dans un contexte économique et budgétaire où les collectivités publiques n'ont prétendument pas les moyens financiers de promouvoir de grandes infrastructures et des bâtiments publics. Les marchés qui ont permis à de grands groupes privés du BTP de se constituer, puis de prospérer à l'étranger, risquent en conséquence de se tarir quelque peu en France. Ces groupes cherchent donc de nouvelles sources de profits en développant des activités commerciales et de services liées aux investissements que l'Etat leur concède et à l'exploitation de ces équipements. Ils souhaitent parallèlement tirer profit de

toutes possibilités d'utilisation privée de l'espace et des bâtiments publics, voire à spéculer sur leur valorisation. Les CdP, à côté des délégations de service public traditionnelles, constituent un nouvel instrument de ces stratégies. Les collectivités territoriales offrent aussi un terrain de choix pour la prolifération des CdP.

Le ministère des finances a mis en place une Mission d'appui (MAPPP) pour les promouvoir. Celle-ci est puissamment aidée par des sociétés de conseil et par des groupes financiers. Ceux-ci ont, évidemment, tout intérêt à ce que ces « partenariats » se multiplient car, qu'ils réussissent ou qu'ils échouent, ces prestataires seront toujours gagnants, surtout s'ils parviennent à se défausser des risques !

On voit ainsi les cas se multiplier. L'initiative pionnière d'Auvers-sur-Oise (rénovation de l'éclairage public) visait à créer un déclic. Il s'agissait de montrer que les CdP étaient possibles. Mais cette opération portait sur un budget très limité et n'était pas significative.

Depuis, une quarantaine de projets ont fait l'objet d'un avis signé par la mission d'appui en octobre 2007¹⁶. A cela s'ajoutent d'autres projets qui ne sont pas répertoriés en tant que CdP :

- formules avoisinantes mais qui ne constituent pas des CdP (Bail emphytéotique hospitalier dans le cas de l'Hôpital Sud Francilien...)
- projets où l'avis de la MAPPP n'est pas obligatoire : CdP des collectivités territoriales ;
- cas où l'action syndicale semble avoir conduit à redéfinir le projet (ex : Conservatoire National des Arts et Métiers).

¹⁶ http://www.ppp.minefi.gouv.fr/liste_avis_signes.pdf recense et décrit les 41 avis signés par la MAPP à cette date. Voir annexe.

¹⁵ <http://www.epsu.org/r/237>

Là où les organisations syndicales ont été confrontées à un CdP « bouclé », elles ont été amenées à les critiquer sévèrement, rejoignant ainsi les syndicalistes canadiens et britanniques : dissimulation du projet jusqu'à sa phase finale, « oubli » de consulter les institutions représentatives du personnel, sauf de manière très formelle en fin de course, information tardive et très difficilement exploitable (Insep) ou scandaleusement lacunaire (Château de Versailles.)

Dans ces contrats, qui sont désormais signés, les exigences du service public sont très loin d'être garanties à long terme ; les agents publics et leurs syndicats semblent considérés surtout comme des « gêneurs ». Un climat de défiance s'est installé. Les risques que ces opérations dérivent ou capotent apparaissent élevés.

Le cas du CNAM est différent. Ici, l'action syndicale (au conseil d'administration, en s'appuyant sur une forte sensibilisation des personnels) semble pouvoir permettre de poser le vrai problème, soigneusement occulté : définir un projet de service public, en déduire les équipements adaptés (schéma directeur) et, point névralgique, trouver les financements nécessaires. A l'inverse, la direction présentait le CdP comme la solution miracle à des problèmes qui n'étaient même pas clairement posés (en termes de service public). A ce jour, le projet de CdP est rengainé et le débat a repris.

Autre cas voisin de celui des CdP : le bail emphytéotique hospitalier du sud francilien. Ici, les risques de dérives « à la britannique » semblent sérieux. La vigilance des représentants des salariés, s'appuyant sur les usagers, apparaît comme le principal « garde-fou » pour éviter ou limiter ces risques.

Rappelons aussi l'existence de nombreux autres cas dits de « PPP » qui ressortissent en fait à la délégation de service public

(RTM à Marseille...), les externalisations, filialisations, privatisations et transformation d'administrations en établissement publics industriels et commerciaux. Le cadre juridique est différent, puisqu'il ne s'agit pas de « contrats de partenariat », mais les conclusions qu'on peut en tirer syndicalement sont souvent similaires : toutes ne sont, certes, pas à rejeter sans appel mais la vigilance des salariés et des autres citoyens est nécessaire pour que les critères de service public ne soient pas bafoués.

Trois niveaux d'intervention syndicale face aux CdP

Selon l'ex-Commissariat général du Plan (CGP), les CdP sont censés être mis en œuvre quand « une entreprise privée peut démontrer qu'elle est finalement moins chère sur le long terme au regard du calcul économique »¹⁷.

Ainsi énoncée, elle peut paraître incontestable : on ne peut, si cette démonstration est convaincante, défendre le principe d'un gaspillage de l'argent des contribuables-usagers ! On ne peut non plus différer éternellement la réalisation d'équipements et de services nécessaires.

Mais, c'est un premier point, la charge de la preuve incombe aux promoteurs du projet de CdP. Une évaluation sérieuse des diverses alternatives, ouverte à un large débat public, constitue un premier préalable.

A ces conditions, les représentants des salariés sont fondés à y ajouter une condition « oubliée » par le CGP : la prise en compte et la consultation des agents, publics et privés, concernés. L'expérience des pays comme la Grande-Bretagne ou le Canada et les premiers cas auxquels les

¹⁷ Citation extraite de « Partenariats public-privé et actions locales », Cahier du Plan n°9, juillet 2005

organisations syndicales ont été confrontées en France le montrent clairement.

Concrètement, on peut sans doute distinguer trois niveaux d'action, où le syndicalisme a, parmi d'autres, pleinement vocation à intervenir. Ceci concerne aussi bien les syndicats du secteur public, ceux du secteur privé que leurs regroupements professionnels et interprofessionnels. Plus l'action s'exerce au premier niveau, plus elle a de chances d'être efficace, mais il reste possible d'agir, y compris, quand un CdP a été signé.

Premier niveau d'intervention : l'action en amont sur la définition, les grandes orientations du service public

...y compris à l'échelon local¹⁸. Le volet offensif de cette action s'appuie sur les droits des citoyens-usagers à des services publics de qualité. Il s'agit aussi de repérer et de contribuer à limiter les risques de détérioration des équipements et des services publics.

Le maintien et le développement de capacité d'expertise sont ici indispensables : compétences techniques, juridiques, financières, accès aux sources de financement.

Ces capacités doivent être maintenues, et même développées, soit en interne soit plus généralement dans le cadre du secteur public. Bref, il ne s'agit pas de freiner les investissements et les modernisations nécessaires, au contraire, mais d'éviter qu'elles n'échappent aux critères du service public.

¹⁸ cf notamment la fiche n°30 des Repères revendicatifs de la CGT, brièvement résumée ci-dessus.

Deuxième niveau d'action, face à des projets précis

...avant qu'ils aient été adoptés. Ici, toute formule permettant à la collectivité publique de garder la maîtrise des opérations sera *a priori* meilleure du point de vue du service public.

Aux partenariats contractuels (CdP ou DSP), on préférera donc généralement :

- la gestion en régie, qui n'exclut évidemment pas le recours au secteur privé en tant que fournisseur
- la mise en place d'un partenariat institutionnel (société d'économie mixte)
- des partenariats « public-public » (associant des administrations ou entreprises publiques) ou « public-social » (associant des entreprises de l'économie sociale)
- le recours aux marchés publics, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique, par de simples appels d'offres : il s'agit notamment de dissocier les investissements en équipements et les services liés à l'exploitation de ces équipements afin que la collectivité publique conserve la nécessaire vision stratégique et la capacité de contrôle indispensable.

L'adoption d'un contrat de partenariat public-privé ne devrait être possible qu'après avoir écarté, comme réellement impraticables ou indiscutablement plus coûteuses, ces solutions. Concernant l'argument de la « plus grande rapidité » face à l'urgence, souvent mis en avant, il n'est pas toujours fondé.

Troisième niveau d'action : lorsque le CdP a été signé

L'action syndicale immédiate portera alors surtout sur :

- l'action devant l'opinion publique et (éventuellement) en justice pour remettre en cause des projets s'ils s'avèrent pernicieux ;

- la bataille pour, au moins, maintenir et consolider les garanties collectives et les statuts des agents publics et privés ;
- l'action pour obtenir des rendez-vous réguliers afin d'assurer une *évaluation ex post* de la qualité des travaux et des services ainsi que des conditions de travail des salariés concernés ;
- la lutte contre les risques de dérives (privatisation/commercialisation de l'espace public et des biens publics, inégalités dans le traitement des usagers, problèmes de sécurité...)

La dimension financière

Dans ce domaine, l'action syndicale peut porter notamment sur trois axes :

- obtenir des ressources financières pour que ne soient pas différés les investissements nécessaires ; est-il admissible que l'on trouve des milliards d'euros pour éponger les conséquences de spéculations sur les marchés financiers et que les nécessaires investissements publics soient prétendument impossibles ? Ces financements potentiels existent (ressources fiscales, prêts de banques nationales ou régionales, privées ou mutualistes, Caisse des dépôts, OSEO...) ou peuvent être créés (fonds pour l'emploi et le développement solidaire des territoires...)
- repérer et faire connaître les risques d'occultation d'engagements financiers qui ne seraient pas apparents dans les comptes publics (mais pèseraient sur les contribuables dans l'avenir) : c'est le cas des loyers programmés sur de nombreuses années, notamment ;
- exigence de transparence sur le contenu des contrats passés avec des prestataires ou « partenaires » privés : en particulier, les exigences du service public ne sauraient s'accommoder de clauses secrètes dans ces contrats, sous couvert de secret des affaires (cas du château de Versailles) ou sous d'autres prétextes.

Plus fondamentalement encore, l'action syndicale est aussi nécessaire pour agir contre les inégalités de revenus et de patrimoines. Leur existence a au moins deux conséquences :

- l'appel, directement ou non, à ceux qui ont les moyens de financer les investissements – en exigeant en outre une rémunération substantielle – quand, soi-disant, les finances publiques ne le pourraient pas ;
- orienter de plus en plus les activités des administrations et des établissements publics vers la satisfaction de ceux qui peuvent les payer (activités commerciales) et non de ceux qui en ont le plus besoin (service public).

Annexe 1 : Les autres formes de « partenariat »¹⁹

Le mécénat, le parrainage

Dans le cas du parrainage (sponsoring) ou du mécénat, un annonceur privé finance au moins en partie une institution, une action publique (ou une action culturelle, sportive ou humanitaire qui peut d'ailleurs être d'initiative privée). Mais le parrainage et le mécénat n'apportent pas, en principe, de profit direct et immédiat à l'annonceur.

La maîtrise d'ouvrage publique ; les marchés publics²⁰

Il s'agit ici des opérations où le secteur privé est un fournisseur (pour répondre à des achats publics de biens ou de services) ou un maître d'œuvre (de travaux dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage). Il est abusif de parler ici de « partenariat » dès lors que la personne publique dirige effectivement et clairement les opérations, comme c'est en principe le cas dans la maîtrise d'ouvrage publique.

Les partenariats contractuels « classiques » : les délégations de service public

Les délégations de service public constituent une pratique fort ancienne, puisqu'elle remonte au Moyen-âge.

Les conventions de délégation de service public (DSP) s'opposent à la gestion en

¹⁹ Pour plus de détails consulter le site de la MAPP. <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/>
En particulier

http://www.ppp.minefi.gouv.fr/tableau_comparatif.pdf offre une comparaison des systèmes juridiques français de « partenariat » : Contrat de partenariat, baux emphytéotiques administratifs (BEA des collectivités territoriales, BEA police – justice – gendarmerie – armée, BEA – hospitalier) Convention de bail avec Option d'Achat liée à une Autorisation d'Occupation Temporaire.

²⁰ Code des marchés publics <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOM0620003D> JO du 4 août 2006

régie, assurée par la collectivité publique elle-même (Etat ou collectivité territoriale).

En cas de DSP, le « partenaire » (qui est généralement privé à but lucratif mais qui peut aussi 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 DSP²¹ :

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

Les DSP sont définies par la loi Sapin du 29 janvier 1993, modifiée par la loi « MURCEF » du 11 décembre 2001. La personne publique reste propriétaire. Les DSP ne constituent donc pas juridiquement des privatisations, mais elles en constituent souvent l'antichambre.

Les DSP ne s'appliquent guère qu'aux cas où on peut facturer directement le service à l'utilisateur (eau, transports publics, ...) D'où la recherche d'autres pistes quand cette facturation est impossible ou malaisée : le Contrat de partenariat (ou toute formule avoisinante).

Les partenariats institutionnels

Les partenariats institutionnels associent des personnes publiques avec des personnes privées : ce sont notamment les sociétés d'économie mixte (SEM).

²¹ il existe aussi une formule dite « de régie intéressée », moins répandue, qui se rapproche plus d'un contrat de fourniture de services, et donc d'un marché public, que d'une concession ou d'un affermage ; exemple : le syndicat des eaux de l'Ile-de-France

Les SEM²² sont des sociétés anonymes qui associent capitaux privés et publics. Depuis 1966, elles sont assimilées à des sociétés commerciales. La loi du 2 janvier 2002 les définit comme les entreprises des collectivités locales qui, en France, en détiennent entre 51 et 85%. Elles sont contrôlées a posteriori par le préfet et la chambre régionale des comptes. En France, la loi Sapin (1993) soumet les SEM de services au régime d'appel à la concurrence pour les délégations de service public, contrainte étendue depuis aux SEM d'aménagement.

L'arrêt Stadt Halle (C-26/03 de la Cour de justice européenne) menace – notamment en Allemagne - les pratiques en vigueur, jugées attentatoires à la concurrence.

Les SEM peuvent avoir des caractéristiques très différentes selon, notamment, le statut des entreprises privées associées à l'opération : des PME locales ? De grands opérateurs privés ?

Les SEM peuvent offrir une alternative au choix classique entre régie directe et DSP ou au CdP.

Le coût de la gestion déléguée pour la distribution de l'eau²³

Selon une étude de l'INRA, la différence entre le prix moyen de la gestion par régie et le prix facturé en cas de gestion déléguée serait de 36 %. Certes, une partie de la différence est due au fait que ce sont des communes dont les conditions d'exploitation sont plus délicates qui délèguent la gestion de l'eau au secteur privé. Mais, si on élimine cet effet comme

²² cf dossier « supplément à l'Humanité hebdo » des 26 et 27/11/2005

²³ En principe, on devrait parler de coût de la distribution de l'eau (ou du service de l'eau). On utilise l'expression « prix de l'eau » par commodité.

l'ont fait les auteurs de l'étude, il subsiste une différence de 15,2 % En conclusion « si toutes les communes déléguaient le service de l'eau au privé, elles paieraient en moyenne leurs services de production et de distribution de l'eau 15,2 % plus cher que si elles étaient toutes en régie. »²⁴

Une étude du ministère de l'équipement confirme et accentue même ce diagnostic : le supplément de prix serait de 33%. Une partie serait explicable par des arguments structurels et techniques. La différence résiduelle fournit une estimation du coût pour l'usager de la gestion privée, soit plus de 20%. L'auteur remarque que la performance ne se réduit pas au coût mais rien n'indique que la qualité de l'eau « privée » serait meilleure, à prix identique, que l'eau « publique ». ²⁵

Une récente étude de l'Institut pour l'environnement (4 pages IFEN n° 117 mars 2007) parle d'une différence de prix de 30% entre la gestion publique et la gestion privée mais sans isoler ces effets de structure.

Au total, on peut dire que le prix de l'eau, en cas de gestion privée, est supérieur d'environ un tiers au prix de l'eau en cas de gestion publique. La moitié de cette différence peut s'expliquer par des raisons techniques. Le reste, soit 15 à 20 % du prix de l'eau représente le coût pour l'usager de la gestion privée, c'est-à-dire l'ensemble des profits et des gaspillages spécifiquement imputables à la gestion privée. Il s'agit bien sûr d'une moyenne, qui recouvre des cas de profits encore plus substantiels et d'autres qui peuvent l'être moins.

²⁴ Etude citée par Problèmes économiques n°2900, 24 mai 2006.

²⁵ On pourrait ajouter, dans le cas de la Générale des eaux, que les énormes profits accumulés n'ont pas servi à financer l'investissement dans la modernisation du réseau de distribution d'eau mais à nourrir... les opérations spéculatives de Vivendi (dirigée à l'époque par JM Messier).

La Cour des Comptes a par ailleurs publié en 1997 un rapport très critique sur la délégation de gestion des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement. Ce rapport stigmatise l'ambiguïté des relations contractuelles, les effets (notamment sur les prix) d'une concurrence imparfaite et le manque d'information et de contrôle.²⁶

Annexe 2 : Les opérations en cours

LISTE DES AVIS répertoriés sur le site de la MAPPP (novembre 2007) avec indication de la date de la signature quand celle-ci est mentionnée

- Ÿ Rénovation de L'Institut National des Sports et de l'Education Physique (INSEP) présenté par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative (MJSVA) 23-déc-06
- Ÿ Pôle Energie du Centre Hospitalier de Roanne 26-avr-07
- Ÿ Informatisation des collèges d'Eure-et-Loir 01-déc-06
- Ÿ Aménagement intérieur Cité de l'architecture et du patrimoine
- Ÿ Refonte du système informatique de la billetterie et du comptage du château de Versailles 08-févr-07
- Ÿ Tranche de 3 établissements pénitentiaires (lot n°3) du Ministère de la Justice
- Ÿ Réalisation du tram train régional Saint- Paul – Sainte Marie à La Réunion
- Ÿ Muséum d'Histoire Naturelle- Rénovation du Parc Zoologique de Paris
- Ÿ AEFE- Construction du nouveau lycée français du Caire
- Ÿ Fourniture et distribution d'énergies et d'eau au Centre Hospitalier d'Alès
- Ÿ Construction et exploitation d'une unité de traitement des eaux pluviales sur l'aéroport de Blagnac 15-mars-07
- Ÿ Réseau Ferré de France- réseau GSM-R 2006
- Ÿ Construction du centre de conservation du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MUCEM)
- Ÿ Construction d'une nouvelle Trésorerie générale à Basse-Terre (Guadeloupe)
- Ÿ Canal Seine Nord Europe (Voies Navigables de France)
- Ÿ Construction d'un cinéma multiplexe, de la gare routière et d'un parking souterrain à Saint-Raphaël
- Ÿ Réalisation et exploitation du grand stade de Lille
- Ÿ RFF-Réalisation du contournement ferroviaire de Nîmes – Montpellier
- Ÿ Construction et entretien du théâtre de l'Archipel à Perpignan
- Ÿ Nouveau centre des congrès de Nancy
- Ÿ Réhabilitation de la prison de La Santé à Paris
- Ÿ Aménagement à 2x2 voies de la RN 88 Section Albi - A 75
- Ÿ Reconstruction-extension du Centre Universitaire de Clignancourt (Univ. Paris IV)
- Ÿ Construction locaux UFR de médecine de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
- Ÿ Extension du Musée de la Mer et de construction de la Cité du Surf et de l'Océan de Biarritz
- Ÿ Nouvel établissement d'hébergement pour personnes âgées du Centre Hospitalier de Douai
- Ÿ Construction et exploitation d'une infrastructure de télécommunication à haut débit en Meurthe-et-Moselle
- Ÿ Construction Plateau technique central du CHRU Nancy
- Ÿ Eclairage public ville de Saint Fons
- Ÿ Rocade urbaine L2 à Marseille
- Ÿ Construction nouveau site de l'Université de Paris VII
- Ÿ Construction espace logistique de Cannes
- Ÿ Construction collèges de l'Yonne
- Ÿ Stade vélodrome Saint-Quentin-en-Yvelines
- Ÿ Centre de Congrès du Foirail de Rodez

²⁶ <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm>

- ÿ Regroupement des différentes institutions dont l'INSERM
- ÿ Système d'information Multimodal (SIM) Alsace
- ÿ Construction de onze groupes scolaires à Fort de France
- ÿ Hôpital Avicenne à Bobigny
- ÿ Complément avis 2006-4 sur la rénovation du Parc Zoologique de Paris
- ÿ Construction d'un pôle de spectacles à Rambouillet
- ÿ Emissaire en mer à Perpignan

Outre ceux qui ont fait l'objet d'un avis de la MAPPP, une cinquantaine de projets seraient lancés à l'initiative de l'Etat, auxquels s'ajoutent plusieurs dizaines par les collectivités territoriales et autant de baux emphytéotiques hospitaliers.

Annexe 3 : sites et documents de référence

Une veille documentaire a été mise en place par la Confédération CGT.

Il existe une littérature abondante.

On peut consulter aussi des sites Internet

<http://www.club-ppp.org/> principal site des propagandistes des CdP

http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm
www.ppp.minefi.gouv.fr (site de la MAPPP)

<http://www.epsu.org/m/237> (syndicats européens des services publics, en français)

<http://www.unison.org.uk/> syndicats britanniques des services publics (en anglais)

<http://www.maire-info.com>

<http://www.psiru.org/> (centre de recherche, en anglais)