



Lettre d'information N°21 - Novembre 2014

Premiers retours d'expériences sur les PPP pour les collectivités territoriales

1

En retour des expériences des collectivités qui gèrent des contrats de partenariats publics privés (PPP), il nous semble intéressant d'essayer de tirer un premier bilan, forcément partiel, de ces opérations.

Partiel parce que peu d'entre elles ont décidé de communiquer sur ce thème, souvent trop « frais » à leurs yeux.

Ainsi, les PPP sont-ils des outils réellement performants pour nos collectivités territoriales ?

Dans un contexte financier toujours plus tendu, les PPP sont-ils encore un modèle économique avantageux ?

Se regrouper à plusieurs personnes publiques pour lancer un PPP

Le Directeur-adjoint du GIP *e-bourgogne* (http://www.e-bourgogne.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=2) a récemment témoigné de l'expérience du GIP sur les PPP (*lire en note N°1*). Rappelons que le GIP *e-bourgogne* fait l'objet du premier contrat de partenariat public privé dans le domaine des services informatiques en France à ce jour.

L'objectif d'*e-bourgogne* est de s'assurer que sur un territoire comportant plus de 3.500 entités publiques, dont certaines de très petite taille, chaque collectivité puisse accéder aux outils informatiques qui lui permettront de progresser dans la dématérialisation et dans l'administration électronique, afin de se conformer aux évolutions réglementaires et législatives, mais aussi de bénéficier dès que possible des gains de productivité induits.

Par exemple, *e-bourgogne* a permis aux collectivités de respecter les nouvelles obligations en matière de marchés publics dès le 1^{er} janvier 2005. Par ailleurs, ayant développé un service de gestion des actes juridiques (e-parapheur) intégrant un tiers de transmission sécurisé, *e-bourgogne* a permis à 170 collectivités de rejoindre le dispositif ACTES en moins d'un an. *e-bourgogne* permet donc d'accélérer le déploiement de solutions mises en place par l'État, en équipant et en formant les collectivités.

Le nombre d'adhérents en continuelle croissance ainsi que l'évolution de l'offre de services prouve aussi le succès du partenariat du GIP *e-bourgogne* signé avec Atos Worldline.

Elargir le périmètre d'intervention pour lancer un PPP

Le département du Loiret a utilisé plusieurs fois la formule du contrat de partenariat, l'un des derniers en date concerne la construction de plusieurs bâtiments d'enseignement. Comme le rappelle Le Moniteur du BTP, cette collectivité a en effet lancé plusieurs procédures de contrats de partenariat, dont l'une a d'ailleurs donné lieu à une des jurisprudences les plus connues dans ce domaine où le contentieux est finalement assez rare (*lire en note N°2*).

La plupart de ces contrats de partenariat a concerné la construction de sites d'enseignement. Le dernier en date, récemment signé, étant relatif à la réalisation de cinq collèges, d'un gymnase et de leurs abords.

Résultat d'une procédure minutieusement préparée et rigoureusement mise en œuvre, ce contrat s'est appuyé sur des partenariats dans le partenariat, et a ainsi traduit une évidente richesse tant sur le plan juridique, technique que financier.

Signé en avril 2013 (*lire en note N°3*), ce contrat de partenariat s'est en réalité préparé bien des années auparavant, le département ayant adopté un programme prévisionnel d'investissements pour ses collèges dès 1997, lequel a connu plusieurs actualisations entre 1999 et 2004.

Ainsi, la reconstruction des cinq établissements scolaires en question a été planifiée plus de huit ans avant l'attribution du contrat et le début de la réalisation des ouvrages par son titulaire.

Etablir des partenariats dans le partenariat

Le contrat de partenariat issu de l'ordonnance de 2004 ne concerne pas que les liens contractuels qui unissent pendant un temps certain une collectivité publique et une entreprise ou un groupement. Il repose en effet sur un enchevêtrement de partenariats et de coopérations dont les dossiers des collèges du Loiret sont la parfaite illustration.

D'autres partenariats sont susceptibles d'être conclus, comme par exemple entre deux collectivités locales distinctes.



Cela été le cas entre le département du Loiret et la commune de Meung-sur-Loire dans le cadre d'une opération précédant celle des cinq collèges (*lire en note N°4*).

Dans le cadre de l'opération des cinq collèges, une telle convention de coopération et de mutualisation de moyens n'a pas eu lieu d'être dès lors que la collectivité départementale était la seule concernée par l'objet du contrat. Mais à l'instar de l'opération susvisée, on aurait très bien pu imaginer inclure dans le périmètre de ce contrat des équipements relevant de la compétence d'autres collectivités (communes, EPCI, région...), sachant qu'en l'espèce ont été inclus, en conception, les abords et notamment les réseaux divers.

Etre bien accompagné et conseillé

Selon un amendement voté à l'Assemblée nationale le 15 Octobre, les collectivités pourront s'appuyer à l'avenir sur l'expertise des services de l'État avant de signer un partenariat public-privé (PPP), sans toutefois être obligées de suivre leurs avis. Selon cet amendement, adopté lors de l'examen de la loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2014-2019, les établissements publics de santé et les administrations centrales devront recourir à l'expertise de leur ministère de tutelle s'ils veulent recourir à un PPP.

Les collectivités locales sont aussi invitées à s'appuyer sur l'expertise de l'État concernant les conséquences financières du projet même si elles sont ensuite libres de ne pas suivre ces avis.

Le député Dominique LEFEBVRE, auteur de l'amendement, a précisé que *“compte tenu de leur complexité technique, juridique et financière, les PPP soulèvent des risques budgétaires, financiers et de gestion publique importants”* or *“les acheteurs publics qui ne recourent que très occasionnellement à ce type de contrat ne sont pas en mesure de développer une capacité d'expertise suffisante leur permettant de conduire efficacement une négociation avec des groupements privés particulièrement aguerris”*.

L'expertise de l'Etat peut être utilement complétée par l'apport d'expertises et de compétences de conseils indépendants.

Ainsi en 2010, le département du Loiret a lancé une consultation en vue de choisir une équipe d'assistants à personne publique (APP) pluridisciplinaire (juridique, économique, technique, énergétique et exploitation) dans le but de l'accompagner pendant toutes les étapes de préparation, de passation et d'attribution du contrat, s'agissant en premier lieu de l'étape cruciale de définition des besoins et donc de finalisation de la programmation mais aussi de réalisation du rapport d'évaluation préalable.

Le premier partenariat essentiel et incontournable à la réussite du projet est celui qui doit exister entre la collectivité et son équipe d'APP. Un réel lien de confiance doit en effet s'établir entre deux équipes qui vont être appelées à travailler ensemble de façon relativement permanente pendant plusieurs années en vue de la conclusion réussie d'un contrat particulièrement complexe et conséquent sur le plan financier.

D'ailleurs, le rapport de l'APP a mis en avant la complexité de l'opération qui rendait difficile pour le département de définir seul et à l'avance les moyens techniques pour répondre à ses besoins. Il a également mis en avant, au terme d'une analyse comparative, un bilan avantages-inconvénients positif pour le contrat de partenariat au regard d'autres scénarios notamment en termes de coût global, de partage des risques, de performances techniques et énergétiques et de développement durable.

Retenir des critères de choix précis

Pour les collèges du Loiret, les critères d'attribution, fixés et affinés par le règlement de consultation donné aux candidats sélectionnés, ont été les suivants :

- Qualité technique et fonctionnelle de l'offre concernant la construction et le fonctionnement des ouvrages (pondération à 20 %), comprenant l'insertion des ouvrages dans les sites et la qualité architecturale des ouvrages, leur qualité fonctionnelle, la qualité des équipements mobiliers et la qualité environnementale ainsi que la performance énergétique des ouvrages à réaliser.
- Qualité des prestations en phase d'exploitation (pondération à 20 %), comprenant la qualité des prestations d'exploitation, de maintenance et d'entretien et la gestion du plan de Gros Entretien Renouvellement (GER).
- Coût global de l'offre (pondération à 32 %),
- Part d'exécution du contrat réservée aux PME et aux artisans (pondération à 13 %).
- Qualité globale du montage juridique et financier (pondération à 15 %), comprenant la qualité des propositions des candidats en matière de transfert des risques, la qualité de l'engagement financier et de la structure financière du montage.

A noter aussi que, au regard de l'ensemble de ces critères, les deux candidats jugés aptes à déposer une offre ont terminé sur une même échelle de notation relativement proche l'un de l'autre, preuve de la qualité de leur réponse et de leur investissement dans la procédure. Une prime intéressante était prévue pour le candidat finalement non retenu, ce qui ne peut que représenter une source de motivation certaine pour rédiger une offre valide.



Bien rédiger les clauses importantes du Contrat et soigner sa mise au point

Comme dans tout contrat de partenariat, une attention particulière a été portée par le département et son APP à l'analyse des clauses fondamentales du contrat, tant pendant la phase de dialogue que lors de l'analyse des offres finales. On ne saurait que trop insister sur la nécessité de bien s'accorder sur ces nombreuses clauses qui représentent le cœur du contrat et donc la garantie de sa bonne exécution sur toute sa durée durant sa mise au point et bien avant sa signature.

L'opération des cinq collèges du Loiret a cependant montré qu'il était très difficile d'éviter une mise au point longue et éprement « discutée », dès lors que toutes les dispositions contractuelles sont relues une par une par les futurs signataires et notamment par les établissements financiers concernés qui essayent de limiter jusqu'au bout leur prise de risque dans le cadre dudit contrat.

3

Penser au financement public partiel

Face aux difficultés grandissantes de nombreuses collectivités à trouver des entreprises ou des groupements pouvant financer des projets de grande envergure, la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics-privés (*lire en note N°5*) a modifié le CGCT en admettant la possibilité que le financement confié au partenaire privé soit "partiel".

Si l'Etat peut financer 100% d'un contrat de partenariat, aucune restriction ne s'applique quant à la proportion du financement public, les collectivités ne peuvent financer majoritairement un projet que si son montant global est supérieur à quarante millions d'euros. Cette solution est non seulement intéressante pour les partenaires privés, qui ne se voient plus dans l'obligation de soulever, seuls, les fonds nécessaires pour la réalisation du projet mais également pour les collectivités qui peuvent ainsi financer elles-mêmes en partie ou intégralement leur projet, évitant ainsi parfois la renonciation à celui-ci.

Néanmoins cette possibilité à soulevée de nombreuses questions. En effet, si le financement public, pris de façon « hermétique » ne pose pas forcément de problème au regard du régime du contrat de partenariat, la prise en compte de cette possibilité dans le spectre global de ce type de contrat, et plus particulièrement au regard de la question du partage des risques, le financement public peut venir déséquilibrer le contrat.

S'il est entendu que les contrats de partenariat passés par l'Etat sont mus par son pouvoir régalién, en quoi le législateur ne serait-il pas prompt à faire évoluer les textes pour les collectivités territoriales, porteuses de 75% des projets pour des en-cours moyens souvent inférieurs à 40 M€, et permettre la contractualisation d'opérations parfaitement globales ?

Rien ne semble perdu pour l'instant, mais les institutions en conviendront-elles ?

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior
denis.chambrier@dcr-consultants.fr

Note N°1 : http://www.e-bourgogne.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=41&document_id=1082&dossier_id=887

Note N°2 : <http://www.cnrs.fr/aquitaine/IMG/pdf/CEJeanPierreA.pdf>

Note N°3 : <http://www.lemoniteur.fr/155-projets/article/actualite/20765230-bouygues-remporte-un-mega-ppp-pour-cinq-colleges-dans-le-loiret>

Note N°4 : <http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/17279475-deux-collectivites-du-loiret-signent-le-premier-ppp-mutualise>

Note N°5 : Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics-privés n°2009-179 du 17 Février 2009 (dite LACPPIP).