



**HAL**  
open science

**Alertes juin 2018 FOCUS. Rapport spécial de la Cour  
des comptes européennes, Les partenariats public - privé  
dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages  
limités”**

Florian Linditch

► **To cite this version:**

Florian Linditch. Alertes juin 2018 FOCUS. Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, Les partenariats public - privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités”. Contrats et marchés publics , 2018. hal-02121779

**HAL Id: hal-02121779**

**<https://amu.hal.science/hal-02121779>**

Submitted on 6 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

### FOCUS

#### **Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités»**

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_09/SR\\_PPP\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_FR.pdf)

Pour reprendre son propre communiqué « la Cour des comptes européenne estime que les partenariats public-privé dans l'UE présentent de multiples insuffisances et des avantages limités ». Rien moins que cela.

Elle considère que « 1,5 milliard d'euros ont été dépensés de manière inefficace et inefficace. En outre, l'optimisation des ressources et la transparence ont été largement compromises, notamment en raison du manque de clarté des politiques et des stratégies, d'analyses inappropriées, de la comptabilisation de PPP hors bilan et d'une répartition déséquilibrée des risques » (*Communiqué de Presse Luxembourg, 20 mars 2018*).

#### **Chiffres intéressants**

Selon la Cour des comptes, depuis « les années 90, près de 1749 PPP, d'une valeur totale de 336 milliards d'euros, ont été mis en œuvre dans l'UE. Ils concernaient essentiellement le domaine des transports, qui a représenté un tiers des investissements de l'exercice 2016, devant les soins de santé et l'éducation » (*Communiqué de Presse Luxembourg, 20 mars 2018*).

#### **Mesure de l'intervention européenne en faveur des PPP**

Le Rapport met en lumière une dimension souvent méconnue des PPP : à savoir qu'ils ont été soutenus sur les fonds communautaires, voire encouragés par la Commission : « le montant des fonds de l'UE consacrés aux PPP est toutefois relativement modeste, bien que la Commission européenne encourage le recours à ces derniers depuis quelques années. De 2000 à 2014, 84 projets en PPP, dont le coût total représentait 29,2 milliards d'euros, ont bénéficié d'un financement de l'UE, qui s'est élevé à 5,6 milliards d'euros », soit pas moins de 20% des financements.

Bien entendu ce chiffre doit être rapproché du panel des États membres sélectionnés. Ceux-ci représentaient environ 70% du coût total des PPP soutenus par l'UE entre 2000 et 2014 (20,4 milliards d'euros sur un total de 29,2) et 71% de la contribution de l'UE à ces partenariats (4,0 milliards d'euros sur un total de 5,6). Ceci devrait permettre de maintenir la proportion de 20%, sans grand risque d'erreur.

La Cour était donc fondée à s'intéresser à l'emploi des fonds européens

On en sait plus également sur les modalités juridiques d'intervention. Les instruments de financement européens les plus utilisés sont les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, principale source de financement des PPP par l'UE (67 projets sur 84).

Quant aux 17 autres PPP, la Commission est intervenue au moyen d'instruments financiers, souvent en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI).

Enfin, depuis 2015, les projets en PPP sont également financés « au titre de l'EFSD, une initiative conjointe de la Commission et de la BEI. Sur les 224 projets approuvés depuis juin 2017, 18 ont été signalés comme étant des PPP » (*Idem*).

### **Constat général : retards et surcoûts**

Selon la Cour des comptes, « la majorité des PPP audités ont pâti d'un manque considérable d'efficacité pendant leur phase de construction. Sept des neuf projets achevés, dont le coût correspondait à 7,8 milliards d'euros, ont accusé des retards allant jusqu'à 52 mois et ont connu une forte augmentation des coûts » (*Communiqué de presse, préc.*).

Un projet français, illustre particulièrement ce constat : le «Projet «SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau-Pyrénées», portant sur l'exploitation et la commercialisation d'une infrastructure de télécommunications à très haut débit dans l'agglomération de Pau-Pyrénées destinée à fournir des services internet à haut débit (c'est-à-dire supérieur à 10Mbits) à tous les utilisateurs se trouvant dans le périmètre de la Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées (délégation de service public) » (*Rapport, p. 71*). La Cour relève que « le projet était en construction au moment de l'audit. Le respect des modifications réglementaires a entraîné une augmentation de 73% du coût du projet » (*Rapport, p. 70*).

Quant aux surcoûts, ils n'ont pu être évités : «des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros ont été nécessaires à l'achèvement des cinq autoroutes auditées en Grèce et en Espagne. L'UE a fourni quelque 30% de ce montant (soit 422 millions d'euros)», a déclaré M. Oskar Herics, le Membre de la Cour des comptes européen responsable du rapport. «Ces dépenses ont été inefficaces dans la mesure où les avantages économiques potentiels n'ont pas été obtenus» (*Communiqué de presse, préc.*).

Au final « les partenariats public-privé (PPP) cofinancés par l'UE ne peuvent être considérés comme une option économiquement viable pour la fourniture d'infrastructures publiques. Les PPP audités présentaient de multiples insuffisances et des avantages limités. Ainsi, 1,5 milliard d'euros ont été dépensés de manière inefficace et inefficace. En outre, l'optimisation des ressources et la transparence ont été largement compromises, notamment en raison du manque

de clarté des politiques et des stratégies, d'analyses inappropriées, de la comptabilisation de PPP hors bilan et d'une répartition déséquilibrée des risques » (*Idem*).

### **Audit détaillé de 12 PPP**

Les auditeurs ont évalué 12 PPP cofinancés par l'UE en France, en Grèce, en Irlande et en Espagne dans les domaines du transport routier et des technologies de l'information et des communications (TIC), dont le coût total s'élevait à 9,6 milliards d'euros, la contribution de l'UE à ces projets représentant 2,2 milliards d'euros. Ils ont constaté que « les PPP ont permis aux pouvoirs publics d'acquérir de grandes infrastructures au moyen d'une procédure unique, mais que ces partenariats ont accru le risque de concurrence insuffisante, ce qui a affaibli la position de négociation des pouvoirs adjudicateurs » (*Idem*).

De plus, « la majorité des PPP audités ont pâti d'un manque considérable d'efficacité pendant leur phase de construction. Sept des neuf projets achevés, dont le coût correspondait à 7,8 milliards d'euros, ont accusé des retards allant jusqu'à 52 mois et ont connu une forte augmentation des coûts » (*Idem*).

M. Oskar Herics, membre de la Cour des comptes européenne et responsable du rapport précise que « des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros ont été nécessaires à l'achèvement des cinq autoroutes auditées en Grèce et en Espagne. L'UE a fourni quelque 30% de ce montant (soit 422 millions d'euros) » (*Id.*). Or, il considère que « ces dépenses ont été inefficaces dans la mesure où les avantages économiques potentiels n'ont pas été obtenus » (*Id.*).

Les dérapages sont parfois surprenants s'agissant de contrats destinés à mieux identifier les risques. Pour prendre l'exemple de la Grèce « le coût par kilomètre des trois autoroutes examinées a enregistré une forte augmentation pouvant atteindre jusqu'à 69%, tandis que l'étendue des projets a connu une réduction considérable dont la proportion maximale était 55% » (*Idem*).

#### *Difficultés d'exécution*

Selon la Cour des comptes « les principales raisons de l'inefficacité de ces dépenses étaient les suivantes: il a fallu combler les déficits de financement dus à la renégociation de contrats de PPP; les partenaires publics ont mal préparé les projets et, surtout, des contrats avec des concessionnaires privés ont été signés avant la résolution des problèmes importants » (*Id.*).

#### *Risques de sur-dimensionnement*

Selon le Rapport, « la possibilité de financer des projets de grande envergure sur une période plus longue n'incite guère à optimiser la portée du projet en fonction des besoins réels, et accroît ainsi le risque que les entités publiques se lancent dans des projets d'infrastructures plus vastes qu'il est nécessaire » (*Rapport, p. 60*). La Cour relève que pour un projet TIC étudié « le taux réel d'utilisation était inférieur de 69% aux prévisions » (*Idem, p. 75*).

### *Hypothèses optimistes*

Aux raisons techniques qui précèdent, il convient d'ajouter que « les auditeurs ont constaté que les analyses préalables étaient fondées sur des scénarios trop optimistes. En d'autres termes, contrairement à ce que les comptes d'exploitation prévisionnels laissaient prévoir, les recettes attendues ne se sont pas réalisées. Dans certains cas, cette fréquentation insuffisante pourrait également conduire à s'interroger sur la nécessité de réaliser les équipements publics en cause, voire même à douter de leur utilité publique. La Cour relève en effet que « l'utilisation réelle des infrastructures a été inférieure de 69 % et de 35%, respectivement, pour les TIC (en Irlande) et pour les autoroutes (en Espagne) » (*Communiqué de presse, préc.*).

L'explication de cette situation doit être recherchée dans le fait que « pour la plupart des projets examinés, le choix du PPP n'avait été précédé d'aucune analyse comparative des autres options (*Id.*). Selon la Cour « la preuve n'a donc pas été apportée que l'option retenue était la meilleure pour optimiser les ressources et qu'elle protégeait l'intérêt public ».

Plusieurs questions financières ont été négligées.

Pour commencer « la répartition des risques entre les partenaires publics et privés était souvent inappropriée, incohérente et inefficace, tandis que les taux de rémunération élevés (jusqu'à 14%) du capital-risque du partenaire privé ne reflétaient pas toujours les faibles risques supportés par celui-ci » (*Id.*).

De surcroît, la plupart des six projets TIC audités étaient difficilement compatibles avec des contrats de longue durée, étant donné qu'ils étaient exposés à l'évolution rapide des technologies. Selon la Cour des comptes européenne, le financement de PPP comporte des exigences et des incertitudes supplémentaires.

Le traitement budgétaire consistant à masquer l'endettement public par des PPP, paraît avoir joué un rôle inapproprié s'agissant du recours aux partenariats. La Cour relève que : « la possibilité d'enregistrer les PPP comme éléments hors bilan était un facteur important. Cinq des 12 projets en PPP évalués, dont le coût total s'élevait à 7,9 milliards d'euros, ont initialement été comptabilisés hors bilan » (*Id.*). Elle note sobrement que « cette pratique augmente les risques d'effets négatifs » (*Id.*). Inévitablement, « la comptabilisation des projets en PPP hors du bilan de l'administration publique réduit le niveau de transparence des informations communiquées au grand public sur les engagements à long terme en matière de PPP et sur les passifs associés et, par suite, sur leur incidence sur les niveaux d'endettement et de déficit des États membres concernés » (Rapport, p. 57).

Sur ce point, on pourra trouver la réponse de la Commission pour le moins évasive : « bien

qu'il soit vrai que la comptabilisation des PPP hors du bilan de l'administration publique implique le transfert de la plupart des risques et des avantages au partenaire privé », la Commission souhaite souligner que dans le guide sur le traitement statistique des PPP susvisé, il est mentionné que les PPP devraient être traités sur la base de l'optimisation des ressources, d'une répartition appropriée des risques et de l'efficacité opérationnelle, et tenant particulièrement compte de la rentabilité ainsi que de la responsabilité budgétaire à long terme » (*Rapport, p. 85*).

### **Recommandations**

Les auditeurs formulent une série de recommandations, valables tant à l'égard de la Commission, que des États membres.

« - ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus ;  
- atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public ;  
- fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure option en matière de marchés publics ;  
- veiller à disposer de la capacité administrative nécessaire et définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP afin de réussir la mise en œuvre des PPP soutenus par l'UE ;  
- améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP, de manière à ce que le choix de cette option soit justifié par des considérations en matière d'optimisation des ressources » (*Idem*).

On retrouve ici un constat habituel dans la commande publique : contractualiser, « déléguer » ne signifie pas se désintéresser. Certes l'administration ne fait plus elle-même, mais si elle confie l'exercice de ses missions à un opérateur, elle doit se doter des moyens nécessaires à cette opération, puis au contrôle du prestataire. Or « seul un petit nombre d'États membres de l'UE disposent actuellement des cadres institutionnels et juridiques appropriés et des capacités administratives considérables qui sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre réussie des PPP. Les États membres visités n'avaient mis au point aucune politique ou stratégie claire pour l'utilisation de ces partenariats » (*Id.*). Et la France ne fait pas exception à ce constat, si l'on en croit la Cour (*Rapport, p. 62*).

Les réponses de la Commission ne contestent d'ailleurs pas ces analyses. Elles les tempèrent, en alléguant les effets négatifs de la crise financière de 2008 ou la responsabilité des États-membres (*Rapport, pp. 77 et s.*), tout en reconnaissant son impuissance dans ce dernier cas, notamment pour ce qui concerne la répartition des risques. Elle « reconnaît que certaines pratiques pourraient être plus uniformisées, toutefois, elle note également qu'aucune base juridique ne lui permet d'intervenir dans les négociations entre les partenaires contractants » (*Rapport, p. 86*). De même, elle ne dispose pas davantage du droit d'influer sur le choix du type de contrat, marché classique ou contrat de partenariat : « le choix du PPP relève de la compétence des États membres (gestion partagée) ou du promoteur du projet » (*Rapport, p. 86*).

Comme on le voit, les PPP ne sont pas définitivement condamnés, mais voilà au moins bridée l'idée qu'ils constitueraient la panacée. Même si la Commission reste quelque peu en retrait, par rapport à la Cour des comptes européennes : enfin, il est dit qu'ils ne soignent pas l'endettement chronique, qu'ils ne permettent pas, par eux-mêmes d'équilibrer les rapports contractuels autour de la sacro-sainte notion de risque. Enfin, est dite également, l'absolue nécessité d'une ingénierie contractuelle dont la maîtrise est le plus souvent du côté du partenaire.

Et ce, hors toute considération idéologique, dont la Cour des comptes européenne ne peut être suspectée.

**VEILLE**

**Au MINEFI**

**Publication, par la DAJ, du projet de code de la commande publique et lancement d'une consultation publique**

*<https://www.economie.gouv.fr/daj/commande-publique>*

Comme on le sait, l'article 38 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de cette loi, à l'adoption du code de la commande publique.

La DAJ vient de mettre en ligne le projet de code et lance une consultation publique sur le projet en deux phases comme suit :

- Du 23 avril au 13 mai 2018 inclus pour la première phase (1<sup>er</sup> volet) ;
- Du 14 mai au 28 mai 2018 inclus pour la seconde phase (2<sup>nd</sup> volet).

Les avis sont à adresser à :concertation2.daj[@]finances.gouv.fr

**Au Ministère de la Culture**

**Nouvelle édition du guide de l'achat public de livres**

*<http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Livre-et-Lecture/Actualites/Nouvelle-edition-du-Vade-mecum-de-l-achat-public-de-livres-a-l-usage-des-bibliotheques>*

Le « *vade-mecum de l'achat public de livres à l'usage des bibliothèques* » établi par le ministère de la Culture, grâce à l'aide de plusieurs associations professionnelles vient d'être réédité en intégrant la réforme de 2016.

On y trouvera 80 pages destinées à l'évaluation du besoin, ainsi qu'à la présentation des procédures, spécialement la procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable. L'utilisation de l'accord-cadre « forme de marché public la plus adaptée à l'achat de livres à l'usage des bibliothèques », ainsi que l'allotissement sont préconisés. Enfin la question de l'exécution du marché fait l'objet d'un chapitre particulier.

**A l'association Alliance Ville Emploi**

**Bilan encourageant de l'insertion de clause sociale**

*<https://www.ville-emploi.asso.fr/category/ clauses-sociales/publications- clauses-sociales/ rapport-de-consolidation-des-clauses-sociales/>*

L'Association Alliances Villes Emploi vient de dresser son cinquième bilan de l'utilisation de la clause sociale pour l'année 2016, à partir d'un panel de 171 structures (PLIE, maisons de l'emploi ou personnes publiques).

Incontestablement, l'achat responsable progresse :

1° Le volume des heures d'insertion réalisées est en constante augmentation : entre 2015 et 2016, il progresse de près de 15% soit 11,5 millions, et surtout, il double désormais par rapport au résultat de 2012.

2° La même évolution est constatée (+12%), lorsqu'on envisage le nombre d'acheteurs concernés (2122, composés à 43% de communes, EPCI, syndicats et SEM, et 21% de bailleurs sociaux), soit un total de 29 412 marchés « clausés » (on enregistre encore +64% par rapport à 2012), près de 30.000 personnes ont bénéficié du dispositif, soit le double qu'en 2012.