

Les partenariats public-privé n'ont plus la cote

La ministre de la justice, Nicole Belloubet, a annoncé la fin des PPP pour construire les futures prisons

Les partenariats public-privé (PPP) pour construire les 7000 places de prison prévues et des tribunaux, c'est terminé. La ministre de la justice l'a confirmé vendredi 9 mars. Nicole Belloubet a repris à son compte les critiques formulées par ses prédécesseurs socialistes et celles de la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2017 sur l'immobilier de la justice, appelant à « mettre fin à la fuite en avant » que constitue le PPP « en raison de son coût et de son insoutenabilité financière ». Il n'aura donc pas vécu plus de quinze ans, en France, mais le dernier contrat signé par l'Etat, celui du Palais de justice de Paris, ne s'éteindra qu'en 2044.

Importé du Royaume-Uni en France au début des années 2000, le contrat de PPP permet à une collectivité locale, un ministère, de confier à un seul opérateur privé non seulement la conception, la construction et le financement d'un bâtiment ou d'un équipement public mais aussi son exploitation sur une longue période, de vingt-cinq à trente ans. L'utilisateur public paiera un loyer à compter de la réception du bien et tout au long de cette super-concession, puis en récupérera à terme la propriété. L'opérateur privé est, en général, un consortium formé d'une entreprise du BTP pour la conception et la construction, d'exploitants pour des services variés, chauffage, ménage, hôtellerie, sécurité, et d'un financeur, fonds d'investissement ou banque.

A ce jour, 650 contrats de partenariat au sens large ont été conclus. Dès 2002, quatre ministères étaient précurseurs en utilisant ces formules approchées du PPP : ceux de la défense, de l'intérieur, de la santé, pour édifier ou rénover casernes, gendarmeries, commissariats, hôpitaux, et surtout de la justice, pour 14 établissements pénitentiaires et deux palais de justice, à Caen et Paris.

Nicolas Sarkozy aura été un ardent promoteur des PPP, en tant que ministre des finances puis comme président de la République, entre 2007 et 2012, en lançant d'énormes projets : l'état-major des armées, baptisé « Pentagone à la française », dans le 15^e arrondissement de Paris ; le nouveau Palais de justice de Paris, porte de Clichy, dans le 17^e arrondissement, qui ouvrira le 17 avril ; trois lignes à grande vitesse, Tours-Bordeaux (Vinci), Le Mans-Rennes...

Contrats très coûteux

Les collectivités locales ont elles aussi recouru aux PPP, notamment pour des stades. Ainsi, dans la perspective de l'Euro 2016, Lille aura fait appel à Eiffage, Bordeaux à Fayat et Vinci, Nice à Vinci, et Marseille à Bouygues pour restructurer le vélodrome. Et à chaque fois, les mêmes groupes de BTP se partagent ces méga-appels d'offres : Eiffage, Vinci, Bouygues...

Outre les acteurs privés et politiques, l'engouement pour ce montage juridique et financier a aussi contaminé la haute fonction publique de l'époque qui y voyait un

Le dernier contrat signé par l'Etat, celui du Palais de justice de Paris, ne s'éteindra qu'en 2044

moyen moderne de gérer la commande publique en raisonnant à « coût complet », c'est-à-dire en intégrant les besoins futurs d'entretien et d'exploitation, un point faible des administrations qui ont tendance à négliger ces postes ou à les reporter. Ces énarques se sont appuyés sur des milieux d'affaires, cabinets d'avocats, audits, conseils financiers, tous plus experts que l'administration et aux honoraires astronomiques, devenus un lobby puissant, avec beaucoup d'allers et retours de personnalités du public au privé.

La mode du PPP a aussi ses raisons basement budgétaires : les ministères, ne payant qu'à partir de la livraison, s'affranchissaient des contraintes de leur budget, et l'Etat, des règles européennes et ainsi des critères de Maastricht. Car jusqu'en 2010, l'Europe ne considérait pas ces engagements à long terme comme aggravant la dette des Etats. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, sans doute une raison de plus d'abandonner les PPP.

A l'usage, ces derniers s'avèrent aussi très coûteux à toutes les éta-

pes et difficiles à gérer. Les frais d'études et de mise au point de ces contrats complexes sont élevés car ils ont l'orgueil de tout prévoir à l'avance, ce qui deviendra plus souvent source de rigidité que d'économies. Pour le palais de justice de Caen, par exemple, 7,8 millions d'euros auront été dépensés avant même la signature du contrat, tandis qu'une opération similaire, mais en conception-réalisation, à Bourg-en-Bresse, n'aura nécessité que 900 000 euros.

Plus dommageable encore est l'impact des frais financiers : l'Etat aurait pu bénéficier des taux les plus bas, par exemple 1,86 % en 2012, s'il avait emprunté directement sur les marchés, mais l'opérateur privé du PPP par lequel il passe a, la même année, emprunté à 5,8 % pour la prison de Riom (Puy-de-Dôme), et à 5,9 % pour le tribunal de grande instance de Caen, un surcoût qui, cumulé sur vingt-cinq ans, devient énorme et renchérit le loyer de 14 %. Comme l'écart des taux entre emprunts d'Etat et du privé n'a fait que croître depuis 2012, les collectivités publiques ont de grandes difficultés à renégocier leur dette. « Les crédits bancaires privés sont beaucoup trop chers, admet Marie-Luce Bousseton, directrice de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, et peu de banques sont candidates à des PPP. C'est une des raisons pour lesquelles nous n'en concluons plus depuis 2014. »

Au long de la vie du contrat, le dialogue avec l'exploitant est parfois rude, notamment lorsqu'il

s'agit d'obtenir des modifications ou des travaux supplémentaires, car l'opérateur, en position de force, a tendance à facturer le prix fort. A l'été 2016, le ministère de la justice demande à Bouygues un devis pour adapter les futurs locaux du Palais de justice de Paris afin d'accueillir un pôle chargé de trancher les contentieux de la Sécurité sociale. Bouygues fournit un devis exorbitant de 36 millions d'euros, le ministère refuse et décide qu'il entreprendra ces travaux après la livraison du bâtiment. Après négociation, le devis tombe à 25 millions d'euros.

Le plus surprenant des travers du PPP est la quasi-perte de contrôle de l'administration sur son équipement, et ce, dès la conception : « Nous n'avons pas toujours pu choisir l'architecte et avons dû introduire dans le contrat la possibilité d'avoir accès au plan des bâtiments », se souvient Marie-Luce Bousseton. L'architecte Stefano Giorgio-Marrano, pour l'agence Renzo Piano, témoigne, à propos du chantier du Palais de justice de

Le plus surprenant des travers du PPP est la quasi-perte de contrôle de l'administration sur son équipement

Paris : « Chaque modification demandée par l'administration devait passer par Bouygues qui ne l'admettait qu'après de longues discussions. »

Permis de construire annulé

L'université Paris-VII Diderot est actuellement plongée dans un imbroglio juridique concernant son PPP avec Vinci, signé le 23 juillet 2009 par Valérie Pécresse, alors ministre de l'enseignement supérieur. Deux bâtiments ne sont pas conformes aux règles de sécurité des établissements recevant du public, Vinci ayant fait des économies sur ce poste.

Le permis de construire, dont Vinci est détenteur, et l'autorisation d'ouverture ont donc été annulés par le Conseil d'Etat le 19 janvier 2018. Mais c'est l'université qui est pénalisée car, neuf ans après la signature, ces défauts imposent non seulement un fonctionnement loin d'être optimal, avec près de 20 % des salles de réunion condamnées faute de système de désenfumage, mais aussi l'usage coûteux et contraignant de badges pour accéder aux étages supérieurs. « Ce qui est très surprenant, c'est que l'université ne se défend pas, ne réclame pas de pénalités et doit pourtant déboursier jusqu'à 400 000 euros de frais d'avocat », remarque Michel Habib, directeur de l'Institut de recherche en informatique fondamentale, professeur à Paris Diderot et membre de son conseil d'administration. ■

ISABELLE REY-LEFEBVRE