

4/

Le PPP ou la remise en question du remède miracle

Historiquement, l'organisation des services publics était du ressort de l'Administration, qui les gérait au moyen de régies. La crise des budgets publics a motivé l'Etat et collectivités à s'orienter vers de nouveaux modes de financement des services et équipement destinés à servir l'intérêt général, par le recours à des entités privées.

Qu'est-ce que le Partenariat Public Privé ?

Intégré au Code Général des Collectivités Territoriales (art. L1414-1 et suivants), le partenariat public privé est « un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée [...] une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. [...]

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Pour la personne publique, il permet donc de faire concevoir, construire et exploiter un équipement, tel qu'un stade, par un partenaire privé aux frais de ce dernier.

Le partenaire privé prend à sa charge les frais d'étude et de construction et se rémunère par la suite en se voyant consentir un bail sur une durée de 20 à 50 ans en général, période durant laquelle la personne publique paye le prix de l'ouvrage de façon étalée (sous forme de loyers), et le partenaire privé se rémunère en exploitant l'équipement.

Les loyers versés par la collectivité locale sont calculés en fonction de résultats d'exploitation réalisés par le partenaire privé, lesquels sont stipulés au contrat.

Ce mode de financement des ouvrages destinés à servir l'intérêt général, comme les établissements pénitentiaires, les hôpitaux ou les stades, a pour principal avantage le fait de ne pas grever immédiatement les budgets publics déjà en berne, et ce qu'autant plus que ce type d'investissements est très coûteux.

A ce titre, depuis sa mise en place, le PPP connaît un véritable engouement. Cependant, en France, comme à l'étranger où des systèmes similaires sont en place,

des voix s'élèvent, de façon justifiées contre ce type de contrats qui n'est pas sans d'importants défauts.

Economiser aujourd'hui, payer (beaucoup) plus cher demain ?

Ce partenariat est de prime abord séduisant pour la personne publique, qui peut se voir livrer un équipement sans grever son budget dans l'immédiat. Néanmoins, l'étalement du paiement sur plusieurs dizaines d'années représente un poids supplémentaire durable dans les dépenses publiques d'autant plus qu'en définitive le prix payé est en général supérieur à celui du remboursement d'un emprunt. En effet, dans la mesure où le partenaire privé va lui-même emprunter pour financer la construction de l'ouvrage, les intérêts dont il s'acquittera seront automatiquement répercutés sur les loyers.

D'autre part, la gestion par le partenaire privé risque de se faire dans une optique purement commerciale, là où la vocation primordiale de l'équipement est le service de l'intérêt général. Dans ce cas, il appartient à la collectivité de se montrer vigilant quant aux objectifs fixés par le contrat de partenariat.

Une légitimité en question

Lorsqu'il concerne des projets complexes (article L. 1414-2, II, 1°), le PPP destine le plus souvent la collectivité à contracter avec de grands groupes. C'est ainsi que la majorité de ces partenariats sont décrochés par des groupes comme Bouygues, Vinci ou Eiffage même si, en théorie, toutes sortes d'acteurs, comme un regroupement de PME, peuvent postuler.

Outre les éventuels problèmes de droits de la concurrence entre les différents candidats, cet état de fait soulève des interrogations quant à la poursuite de l'intérêt général. En effet, si une grande enceinte, de type stade, peut accueillir toutes sortes d'événements sportifs et culturels, elle est généralement conçue pour permettre à un club professionnel de s'y installer.

Le PPP consiste donc ici à ce que la personne publique s'endette auprès d'un grand groupe du BTP pour favoriser les intérêts d'une entité sportive également privée. Par ailleurs, à côté de l'investissement principal, la collectivité consent très souvent des coûts d'infrastructures importants pour valoriser l'équipement – transports en commun, réseau routier, urbanisme).

On peut donc s'interroger sur la légitimité d'un tel système lorsqu'il est destiné à satisfaire des intérêts catégoriels, d'autant plus que le PPP pousse à concevoir des projets toujours plus démesurés.

La tentation du toujours plus grand

Le système de paiement différé du PPP créée, de façon presque systématique, l'illusion chez les décideurs publics qu'ils ont les moyens de s'offrir des équipements manifestement disproportionnés pour leurs besoins et capacités.

Dé cette façon, la plupart des contrats de PPP aboutissent, en matière sportive, à la fourniture d'équipements surdimensionnés, dans la mesure, où, dans un premier temps, ce sont de prestigieux cadeaux qui ne coûtent rien.

Si l'on prend le cas d'un stade destiné à accueillir une équipe résidente, une bonne mesure des besoins consiste à étudier le taux de remplissage de l'équipement actuel. Si l'équipe peine déjà à faire salle comble, fournir un nouveau stade ayant une capacité doublée sera inutile.

En France, Nice est l'un des premiers sujets d'étude concret en matière de stades construits en vue de l'Euro 2016 de football. L'équipe de football locale, l'OGC Nice, évoluait jusqu'à 2013 dans le vétuste Stade du Ray, 17 415 places, qu'elle peinait à remplir (9 200 personnes par match en moyenne en 2011/2012).

Néanmoins, un nouveau stade, l'Allianz Riviera, fut érigé dans le cadre d'un PPP. Sa capacité excède 34 000 places. Même si l'on peut tabler sur un « effet grand stade » et compter sur de bons résultats sportifs pour espérer une embellie de la fréquentation, il est illusoire de penser que le public de l'OGC Nice va augmenter au point que la fréquentation de son stade soit multipliée par trois. Actuellement, l'affluence moyenne pour la saison 2013/2014 est de 23 628 spectateurs ce qui signifie, dans les faits, que le stade est un tiers trop grand.

Plusieurs collectivités, en France et à l'étranger, ont été rudement marquées par cette folie des grandeurs.

Une source de catastrophes économiques durables

En la matière, la France a connu de nombreux déconvenues économiques en quelques années. C'est le cas de la MMArena et du Stade des Alpes, enceintes flambant neuves de plus de 20 000 places, conçues pour accueillir les rencontres des modestes Mans F.C. et Grenoble Foot 38, deux équipes aujourd'hui reléguées dans le championnat amateur.

L'Euro 2004 de football au Portugal a vu se multiplier ces exemples. En effet, 9 stades ont été construits pour l'occasion, pour un taux de remplissage de seulement 44% aujourd'hui, l'un d'entre eux ayant été purement et simplement abandonné par son club résident, lequel lutte pour régler son loyer avec un taux de remplissage de 10%.

Il y a donc fort à parier que les PPP conclus par les collectivités locales en vue de l'Euro 2016 risquent de peser durablement sur leurs finances pendant des décennies, vu la forte probabilité que ces enceintes

sportives sonnent creux une fois les festivités achevées.

Foot anglais : les clubs propriétaires

En Angleterre, les clubs de football sont propriétaires de leurs stades et n'hésitent pas à les rentabiliser.



La nécessité d'une analyse raisonnée des besoins

Il est d'abord primordial pour les collectivités de s'interroger sur la pertinence de tels investissements. La France n'est ni l'Allemagne, ni l'Angleterre, pays dans lesquels les stades sont systématiquement combles, y compris dans les divisions inférieures, en raison d'une tradition de supportérisme profondément ancrée. Il est donc inutile de concevoir des équipements pharaoniques.

Il faut également rappeler que « *bigger* » ne signifie pas forcément « *better* » : la prestigieuse Juventus de Turin a par exemple abandonné son Stadio Delle Alpi de 69 295 places pour un Juventus Stadium haut de gamme de 41 000 places. D'autres enceintes non moins prestigieuses, telles que le *Maracãna* de Rio, se voient pareillement réduites, sans que le spectacle ne perde en convivialité, bien au contraire.

Financer des équipements sportifs à taille humaine fermerait les portes de candidatures aux prestigieuses compétitions internationales : l'UEFA, la FIFA, le CIO imposent des standards de qualité auxquels des équipements ne peuvent déjà plus répondre. Pour autant, se détourner de ces grands événements aurait pour effet bénéfique de doter les amateurs de sports et les clubs d'enceintes à taille humaine, plus conviviales car mieux remplies, tout en préservant les comptes publics.

Mais, en définitive, de tels projets ne pourraient-ils pas être financés directement par la collectivité locale, par le biais d'un emprunt qui serait justifié par le caractère rationnel et proportionné de l'investissement ?

Le PPP n'est pas donc intrinsèquement un mauvais système. Mais les collectivités doivent y avoir recours avec parcimonie et clairvoyance. Si l'on comprend bien la tentation des édiles d'offrir à leurs administrés la promesse que leur équipe locale gagnera la Ligue des Champions grâce à un prestigieux écrin, il faut garder à l'esprit que ce type de contrat engagera durablement sa commune... et que les générations à venir payeront la facture de leurs rêves de grandeur.