



HAL
open science

La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé: Une motivation pour assainir les finances locales ?

Sonia Guelton

► To cite this version:

Sonia Guelton. La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé: Une motivation pour assainir les finances locales ?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2015, Financement de l'action publique: modèles & options, I/2015 (104), pp.16-26. hal-01715634

HAL Id: hal-01715634

<https://hal.science/hal-01715634>

Submitted on 27 Feb 2018

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.

Sonia GUELTON

Titre : La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé, une motivation pour assainir les finances locales ?

Introduction

Les partenariats public-privé relèvent d'une vieille tradition française de réalisation ou de gestion des services publics. Le mode le plus ancien de partenariat est la gestion déléguée, selon laquelle la puissance publique confie au partenaire privé le soin de réaliser un service et de se rémunérer sur les usagers en percevant un prix. L'ordonnance du 17 juin 2004 a créé un nouveau mode de partenariat principalement dédié à la réalisation et la gestion d'infrastructures administratives, dont les services ne peuvent être vendus. Dans ce cas, le partenaire privé est rémunéré par la puissance publique sous la forme d'un loyer versé sur la durée du contrat et dont le montant intègre l'ensemble des coûts mais aussi une indexation sur les conditions de performance de sa réalisation. Le contrat de partenariat est encore peu répandu. 200 contrats ont été signés en 10 ans. De nombreuses collectivités locales ont saisi l'opportunité contractuelle pour réaliser des infrastructures locales : groupes scolaires, établissements sportifs ou éclairage public. Ce mode de gestion est encouragé. En élargissant les capacités techniques et financières des institutions publiques, actuellement bridées par les contraintes conjoncturelles, il permettrait de relancer l'investissement public et en particulier celui des collectivités locales¹. Il fait aussi l'objet de vifs débats : il serait coûteux et source de dysfonctionnements. En particulier, il est perçu comme un outil d'externalisation de la dette publique utilisé pour améliorer les équilibres à court terme des finances publiques au détriment des équilibres à long terme. Le contrat de partenariat serait notamment une opportunité saisie par les collectivités locales pour rétablir leurs équilibres budgétaires. A l'heure de l'écriture de cet article, le gouvernement envisage de limiter ces contrats pour les collectivités locales² en argumentant des risques auxquels elles pourraient s'exposer.

L'objet de cet article est d'examiner les indicateurs financiers des collectivités locales signataires d'un contrat de partenariat pour confirmer l'idée reçue que la signature d'un contrat de partenariat a pu être influencée par une situation financière tendue.

La première partie pose les fondements de la problématique financière des contrats de partenariat. La seconde partie présente la méthode d'investigation mobilisée et les principaux

¹ Le plan de relance de 2009 et la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (LAPCIPP) lui consacrent plusieurs mesures incitatives, voir Levoyer, 2009

² Cf site <http://www.vie-publique.fr/>, (actualité du 31/07/2014) En prévision de la transposition des deux directives européennes du 26 février 2014 visant à réformer les procédures de passation des marchés publics, le gouvernement a sollicité une habilitation à procéder par ordonnance pour "unifier et rationaliser l'ensemble des règles relatives aux contrats de la commande publique qui sont des marchés publics au sens du droit de l'Union européenne, y compris les contrats de partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne les conditions de recours à ces contrats et de leur mise en œuvre".

résultats. La troisième partie engage une discussion sur les apports du contrat de partenariat pour relancer l'investissement des collectivités locales.

Enjeux financiers du contrat de partenariat

Depuis son origine, l'avantage économique du contrat de partenariat est confronté à son intérêt financier. Plusieurs éléments semblent démontrer que le second argument l'emporte sur le premier. De nombreuses zones de doute sont mises en évidence.

Dès la création des contrats, les travaux soulignent l'intérêt économique de ces contrats pour améliorer la performance des investissements publics et l'efficacité de la délivrance des services, ou encore pour les capacités d'innovation technologique qu'ils engendrent³. Le contrat de partenariat est un contrat global qui confie à un opérateur privé l'investissement et la gestion d'un service public administratif. Il se distingue ainsi des schémas d'organisation classique⁴ de la commande publique qui séparent le plus souvent les deux missions, conformément aux principes comptables qui rattachent l'exploitation du service à la section de fonctionnement et la réalisation de l'infrastructure à un emploi de la section d'investissement. Le contrat répond, quant à lui, à la prise en compte du temps long de la délivrance du service public. Suivant les logiques de bilan global⁵, il met l'effort d'investissement au regard des économies réalisées sur la gestion du service pendant les années suivantes et recentre ainsi les responsabilités. L'évaluation préalable du contrat de partenariat permet d'en donner une mesure et d'optimiser les choix⁶. En imposant une vision intégrée des dépenses d'investissement et de gestion et une mesure pluriannuelle des résultats de type *Valeur actuelle nette*, elle favorise la recherche d'une efficacité globale de la dépense. Tournée vers le projet, la méthode reste en tension avec les pratiques des budgets publics et de l'annualité budgétaire. Elle ne dit rien sur les arbitrages réalisés en termes de financement et les options ou contraintes inhérentes aux comptes publics.

Pour la puissance publique, le contrat de partenariat a pour effet financier de transformer les dépenses du projet, essentiellement variables dans le temps, en un loyer annuel comportant une partie fixe et une partie indexée sur les performances de l'opérateur. La recherche du financement est ainsi reportée sur l'opérateur privé, libérant de fait le recours à la dette publique. La puissance publique en conserve le coût, qui est intégré dans le montant des loyers. L'expérience britannique a montré qu'elle en supporte aussi le risque *in fine*⁷. Lors de la crise financière de 2008, les partenaires privés mis en difficulté se sont retournés vers la puissance publique qui a renégocié ou repris les contrats.

Cette modalité de financement s'analyse de deux façons : comme une gestion des ressources et de la dette ou comme une optimisation des dépenses.

³ Saint-Etienne et Piron, 2006, Campanac, 2009

⁴ Il faut souligner que les contrats de délégation de service public peuvent également intégrer l'investissement et la gestion dans le cas des contrats de concession.

⁵ MICQ

⁶ Voir Mapp, 2011

⁷ National Audit Office, 2009

La transformation de dépenses variables en un loyer semi-fixe introduit clairement une facilité de gestion des ressources budgétaires pour la puissance publique. Les capacités de financement de la puissance publique se caractérisent par une certaine rigidité liée à une faible marge de manœuvre sur l'autofinancement et des capacités limitées de mobilisation des financements externes, en particulier dans le but de respecter les critères d'endettement de Maastricht. De surcroît depuis 2008, les collectivités locales se sont trouvées face à de graves difficultés pour gérer le tarissement de la ressource bancaire et la réduction de leur autofinancement. L'avantage d'un contrat de partenariat sur le solde budgétaire⁸ est alors essentiel. Dans de nombreux cas, le projet ne pourrait pas se faire.

Certains⁹ considèrent également la sécurité que le financement sur loyer apporte face aux aléas sur les rythmes de dépense. La gestion budgétaire en est facilitée. En proposant une réduction immédiate des dépenses publiques, le contrat de partenariat peut favoriser une meilleure allocation des ressources dans la durée. Mais cet avantage reste sous-évalué dans les comptes publics : les imprévus se traduisent plus souvent par des reports de dépenses et des « manque-à-gagner » que par des coûts explicites.

De nombreux travaux¹⁰ ont rapidement brandi les risques inhérents à la formule proposée : les risques financiers sont à mettre **sur le compte** de l'opacité et la rigidité des engagements, au surcoût global et aux dysfonctionnements entre infrastructure et services.

La prise en charge du financement par le partenaire privé se traduit par une baisse de l'endettement direct de la puissance publique, relayé par l'engagement contractuel sur les loyers. La transformation de la dette en loyer annuel, ainsi que l'allongement de la charge financière sur une durée exceptionnellement longue par rapport à la vision budgétaire pluriannuelle (qui ne dépasse que rarement les cinq ans, au mieux) pèse sur la lisibilité des budgets et l'évaluation financière des équilibres des budgets de la puissance publique. Elles peuvent entraîner des possibilités de dérive budgétaire peu maîtrisées par les pratiques en cours. Après la signature de plusieurs contrats, les évaluations soulignent que l'opportunité financière de réguler les dépenses publiques ou d'externaliser la dette s'avère limitée. En revanche, le coût du montage et de l'ingénierie du partenariat pèse sur l'économie globale du contrat, en particulier pour les montants les plus faibles¹¹. L'adaptation des projets les plus sensibles aux évolutions technologiques rend également nécessaire des révisions contractuelles peu anticipées. Le risque de surcoût est clairement identifié et reste supporté par la puissance publique¹².

Ces évaluations réalisées en France à court terme portent sur la phase investissement du contrat moins de dix ans et n'anticipent pas sur l'efficacité de la phase gestion du contrat. Celles réalisées sur les Private Finance Initiative¹³, l'équivalent anglais des contrats qui disposent d'une plus grande antériorité, soulèvent d'autres questions. Les contrats ont pu révéler les dysfonctionnements provoqués par la séparation de gestion entre l'infrastructure et le service lorsqu'ils portent sur des bâtiments scolaires ou hospitaliers. Ils ont remis en

⁸ Démonstré par Piron, 2004

⁹ Dupas, Gaubert, Marty et Voisin, 2012

¹⁰ Revue du Trésor, 2007

¹¹ Campanac, op. cit.

¹² Marty, 2013

¹³ Campanac, National Audit Office, op. cit., Dupas, Gaubert, Marty et Voisin, 2012

question l'objectif attendu de sécurisation de la dépense publique. En effet la crise financière de 2008 a mis en péril certains contrats et rendu nécessaire une reprise en main par la puissance publique.

La polémique a été relancée par le récent rapport du Sénat¹⁴. Tout en rappelant les avantages attendu du contrat de partenariat, il alerte également sur les dangers du contrat, dont les loyers rigidifient les budgets sur une longue durée et font peser un risque « d'éviction » sur d'autres dépenses publiques. Les sénateurs anticipent également une dépendance durable aux partenaires privés.

Ces débats contradictoires ne distinguent pas les différents niveaux et différentes tailles des institutions publiques entre Etat ou collectivités territoriales. Ils méritent d'être éclairés par l'expérience des collectivités locales.

A côté de l'Etat, 408 collectivités locales se sont d'ores et déjà lancées dans ce type de contrat de 2004 à 2012¹⁵. L'engagement des collectivités locales est d'autant plus étonnant que l'évolution législative était plutôt censée répondre aux besoins de l'Etat. Parmi ces collectivités locales, les régions et départements sont très présents, mais aussi les villes moyennes¹⁶, 40% des communes engagées dans un CP, alors qu'elles ne représentent que 18% des communes françaises en nombre, et les petites villes: 30% des signataires ont moins de 10 000 habitants.

Contrats de partenariat (de 2004 à mi-2014)	ensemble	Signés par		Dont			
		l'Etat	une Collectivité territoriale	communes	EPCI	département	région
Initiés (publiés dans le BOAMP)	540	132	408	283	51	52	8
attribués	200	51	149	95	15	24	9

Source : MAPPP, juillet 2014

L'enquête 2013 de l'IGD et AMGVF¹⁷ souligne une grande diversité de situation entre les territoires et entre les collectivités territoriales d'un même territoire, pour un type de service. Elle montre l'absence de lien politique avec le choix d'une gestion en partenariat public-privé, mais elle n'interroge pas la situation financière de la collectivité. Plusieurs travaux se sont penchés sur l'enjeu comptable du contrat de partenariat¹⁸ ou sur l'efficacité du déroulement contractuel pour la puissance publique¹⁹. D'autres ont analysé l'intérêt du contrat pour un type d'infrastructures : les équipements sportifs²⁰ ou l'éclairage public²¹. Une étude

¹⁴ Rapport du Sénat n°733/ 2014

¹⁵ Selon les statistiques de la MAPPP et le rapport d'activité 2012

¹⁶ Les villes moyennes ont une population comprise entre 20000 et 100 000 habitants au sens de la Datar.

¹⁷ Op.cit.

¹⁸ Dupas, Gaubert, Marty et Voisin, op. cit.

¹⁹ Saussier et Tra Tran, 2012

²⁰ Richet, Durand et Bourhis, 2010

qui confirmerait l'idée reçue d'un usage du contrat de partenariat pour améliorer la situation financière de la collectivité locale n'a pas été trouvée. Pourtant, des liens pourraient apparaître : Avignon qui administre un grand nombre de ses services en délégation a aussi un niveau d'endettement important, deux fois supérieur à la moyenne de la strate, tandis que Clermont-Ferrand, dont l'endettement est proche du niveau moyen, gère une grande partie de ses services publics en régie. On formule alors l'hypothèse que la situation financière de la commune favorise les modes de gestion partenariaux, et en particulier le recours aux contrats de partenariat.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales²² renforcées par une réglementation comptable de fin 2010²³ stipulent que les loyers inscrits dans un contrat de partenariat doivent figurer dans les engagements hors bilan au même titre que la dette. Elles renvoient effectivement à une dérive des contrats qui viseraient à « *s'affranchir des contraintes budgétaires et comptables en déguisant l'endettement réel de la collectivité en reportant de façon artificielle la charge budgétaire sur les gestions futures sans se préoccuper des ressources disponibles à moyen terme* »²⁴. Le rapport du Sénat sur les contrats de partenariats confirme cette possible dérive²⁵ : « *Le contrat de partenariat est souvent conçu comme un instrument de facilité par l'État mais aussi par les collectivités territoriales, qui leur permet d'investir au-delà de leurs possibilités budgétaires et financières en raison de la possibilité de bénéficier d'un paiement différé.* » Il préconise²⁶ d'adjoindre un avis financier sur les capacités budgétaires de la collectivité locale avant la signature du contrat.

Pour autant les premières évaluations des contrats signés ne semblent pas accorder de poids à cet avantage, mais lui préfèrent les possibilités de raccourcir les délais de réalisation, de stabiliser les coûts ou de répondre à une difficulté technique des projets. Nous proposons de caractériser la situation financière des collectivités locales qui ont recours au contrat de partenariat dans le but de déceler des tensions qui auraient pu justifier la recherche de financements externes privés.

Méthode et résultats

Notre analyse a porté sur les communes exclusivement. Nous avons émis l'hypothèse que les 24 départements et les 9 régions ayant signé un contrat de partenariat pouvaient avoir d'autres objectifs et d'autres contraintes financières que ceux des communes. De même le nombre limité de 15 établissements intercommunaux engagés dans un tel contrat ne permet pas de réaliser d'analyse statistique pertinente. C'est la raison pour laquelle nous ne les avons pas retenus dans nos travaux.

²¹ Le Lannier et Phuong Tra, 2013

²² Articles L.2313-1, 2 et 3

²³ Arrêtés du 16 décembre 2010 qui complètent les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales (M14, M52 et M71)

²⁴ Circulaire NOR : EFIT1206010C du 9 mai 2012 du ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie, relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales, p 8, alinéa 1.3.5

^{25,25} Rapport du Sénat n°733/ 2014, recommandation n°13, p 25

²⁶ Ibid. recommandation n°13

L'analyse porte ainsi sur les 95 communes²⁷ qui ont effectivement attribué un contrat de partenariat de 2004 à juillet 2014, selon les données diffusées par la mission d'appui des partenariats public- privé (MAPPP). D'autres communes ont engagé les démarches sans recevoir d'accord du ministère des finances. Dans la mesure où les raisons du refus ou du retard de signature peuvent introduire un biais d'interprétation mais ne sont pas connues, nous ne les avons pas retenues. L'analyse croise les informations sur les projets faisant l'objet du contrat (pouvoir adjudicateur, nature, montant par tranche, année d'attribution) avec les données financières des communes l'année de l'avis d'attribution du contrat (AAPC) ou, à défaut l'année de l'avis d'attribution du contrat. L'analyse est exploratoire. Une analyse plus robuste serait obtenue en retenant la moyenne des ratios sur trois ans. Les données financières sont synthétisées par les 11 ratios financiers obligatoires, calculés sur les comptes administratifs, auxquels est ajouté le nombre d'habitants.

Ratio 1 : dépenses réelles de fonctionnement par habitant

Ratio 2: recettes des contributions directes par habitant

Ratio 3: recettes réelles de fonctionnement par habitant

Ratio 4: dépenses d'équipement par habitant

Ratio 5: encours de la dette par habitant

Ratio 6: dotation globale de fonctionnement par habitant

Ratio 7: part des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement

Ratio 8: coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi (ou, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour les communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre)

Ratio 9: marge brute d'autofinancement (dépenses de fonctionnement + remboursement de la dette/ recettes réelles de fonctionnement)

Ratio 10: effort d'équipement de la commune (poids des dépenses d'équipement dans les recettes réelles de fonctionnement)

Ratio 11: poids de l'encours de la dette dans les recettes réelles de fonctionnement

Ces ratios ont été comparés aux ratios moyens nationaux de la strate de la commune pour l'année considérée.

L'analyse statistique descriptive préliminaire pose le cadre général de l'observation. L'analyse en composantes principale permet d'identifier les variables représentatives des communes observées et de centrer l'analyse sur les variables les plus explicatives de l'échantillon. L'analyse de classification hiérarchique a pour objet de distinguer des classes de communes qui présentent un profil similaire relativement aux contrats passés.

Nous avons opéré deux séries d'analyses. La première porte sur la situation financière des communes, en niveau et en structure. Elle cherche à identifier des profils de richesse ou de dépense qui justifieraient un besoin financier d'externalisation ou d'étalement de la dépense ou de la dette ou la recherche d'un accès à des ressources complémentaires. La seconde analyse porte sur la situation des communes comparée à la situation moyenne de référence. Pour chaque commune cette situation de référence a été mesurée sur l'année de l'avis d'attribution du contrat. L'objectif est, dans ce cas, d'identifier des profils de communes qui s'écartent de la moyenne : un endettement ou un effort d'équipement anormal.

²⁷ certaines communes ont signé plusieurs contrats de partenariat, voir annexe 1,

Cette analyse est interprétée au vue des expériences de contrats spécifiques présentés dans les avis de la MAPPP, les rapports des chambres régionales des comptes ou d'autres travaux scientifiques²⁸.

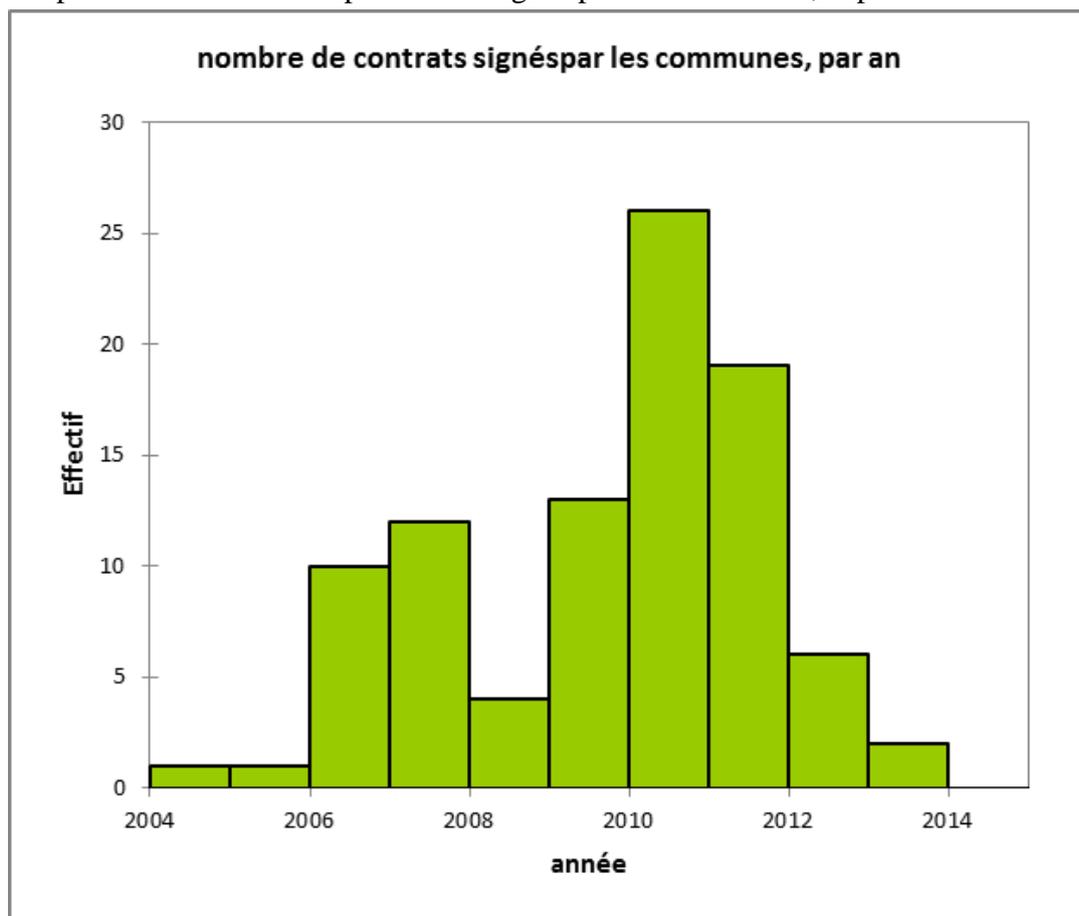
Résultats

Une analyse descriptive qui rend compte de la diversité communale et qui ne permet pas de caractériser un profil financier en difficulté.

A la suite de l'exemple historique d'Auvers sur Oise en 2004, les communes se sont engagées dans les contrats de partenariat et ont répondu aux incitations du plan de relance de l'Etat en 2009. Depuis 2012, les contrats sont moins nombreux, marqués par l'incertitude conjoncturelle. Il faut en moyenne 9 mois entre le début des études et l'avis d'appel public à la concurrence, puis 14 mois encore avant l'attribution du contrat. Au vue des études engagées, la MAPPP n'envisage pas aujourd'hui de reprise forte du nombre de contrats pour 2014 et 2015.

²⁸ Voir notamment les travaux mobilisés dans Guelton (2014)

Graphe 1 : les contrats de partenariat signés par les communes, depuis 2004



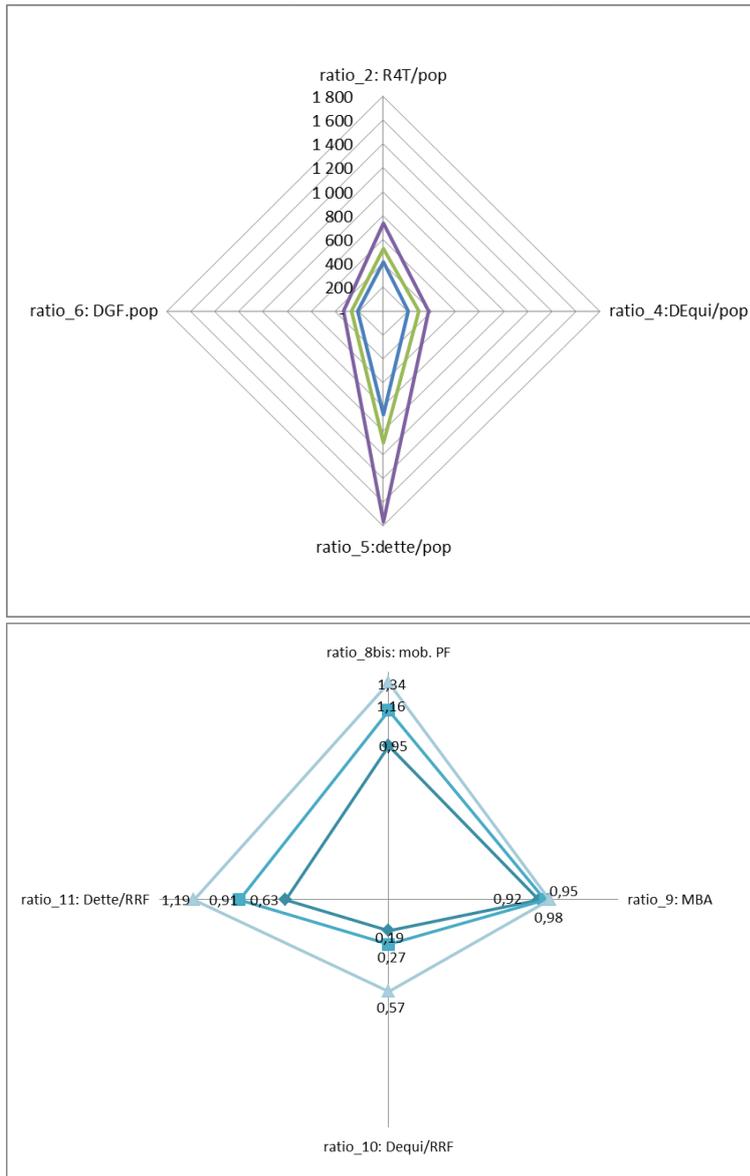
Source : Auteur, d'après données Mapp

L'objet des contrats est très ciblé sur quelques natures de projets. L'éclairage public représente plus de la moitié des contrats. Leur montant est régulièrement inférieur à 30 millions d'euros. Le contrat fait d'ailleurs l'objet d'un clausier-type sur lequel les collectivités locales peuvent s'appuyer pour mener leurs négociations avec le secteur privé. Les projets culturels et sportifs viennent ensuite pour 1/5^{ème} des contrats. Ils ont un statut hybride puisqu'ils rentrent dans le cadre du contrat de partenariat alors qu'ils font le plus souvent l'objet d'une tarification payée par l'utilisateur. Ce sont les seuls pour lesquels les montants peuvent être importants et dépasser 150 millions d'euros. On retrouve les contrats pour la réalisation des « grands stades » (Marseille et Nice) à côté de projets plus modestes pour la rénovation d'une piscine. Les plus grands contrats sont inscrits dans un projet de ville et font l'objet d'une négociation au cas par cas, notamment pour prendre en compte les recettes annexes qui leur sont associées. Les communes ont également signé des contrats de partenariat pour la réalisation et la gestion de bâtiments scolaires et parfois administratifs. Les montants varient selon qu'il s'agit de construction ou de rénovation. La plupart de ces projets visent une haute performance énergétique et une mise aux normes des nouvelles technologies de l'information. Ils peuvent engager des montants importants, bien que moindre que pour les grands stades.

Tableau 2 : Contrats de partenariats signés par une commune de 2004 à Juillet 2014, par objet		
	nombre	%
Eclairage public	50	53
culture et sport	19	20
Bâtiment scolaire ou administratif	17	18
transport	7	7
énergie	2	2
ensemble	95	100
Source : MAPPP, 2014		

Les communes engagées dans un contrat de partenariat présentent des profils très divers. La moitié des communes formant le second et troisième quartile ont une population concentrée entre 8000 et 33 000 habitants. Mais sur les 40 grandes villes de plus de 100 000 habitants, 10 ont signé un contrat, soit 26%. La situation financière, décrite par les 11 ratios précités, montre une même diversité (une grande dispersion des montants). Il est a priori difficile d'identifier une typologie simple. En particulier ces communes n'ont pas un profil systématique de dépense ou d'endettement qui justifierait les craintes du législateur.

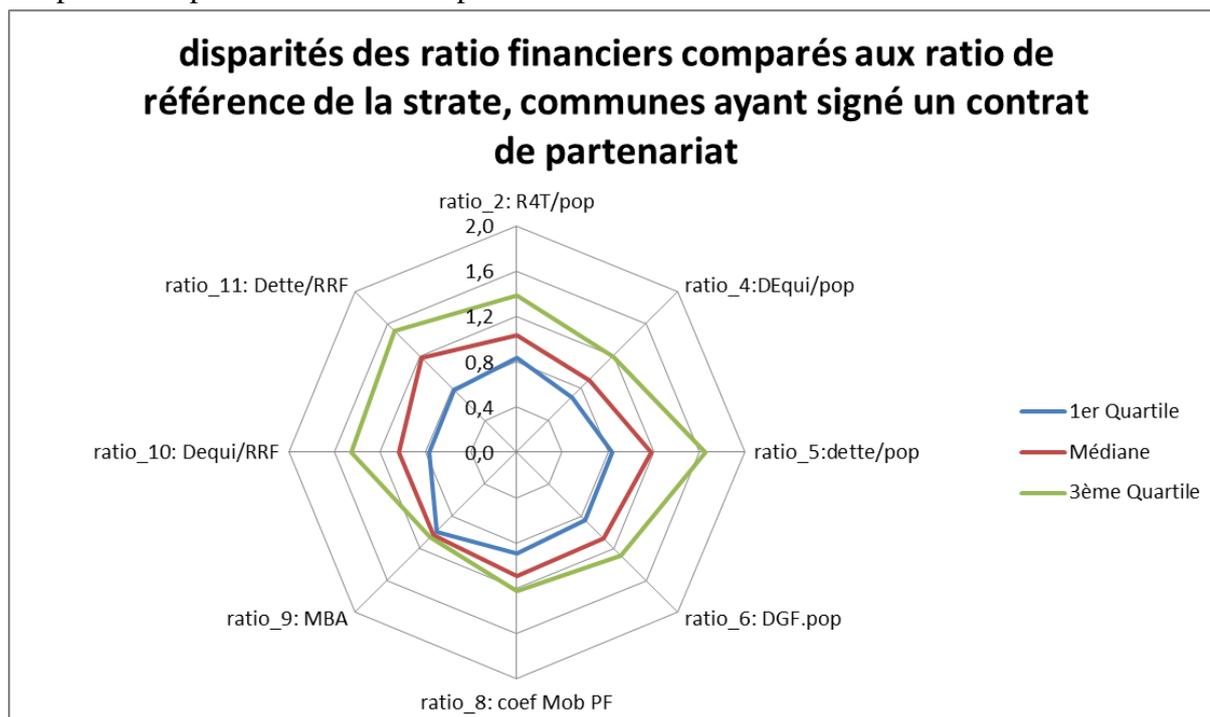
Graphe 2 : disparité des ratios sur l'échantillon de communes ayant signées un contrat de partenariat, mesurées par les niveaux des quartiles centraux (1, 2 et 3)



Source : auteur, d'après données DGCL

Si l'on compare les ratios aux ratios de référence de la strate communale, un profil financier se démarque de la situation moyenne. Si les communes n'investissent pas beaucoup plus que la moyenne, elles mobilisent fortement leur potentiel fiscal et ont recours à la dette pour financer leurs investissements. Pour 65% des communes les ratios de la dette, en valeur et en structure, sont supérieurs à 1. Les différences restent pourtant fortes.

Graphe 3 : disparité des ratios comparés aux ratios de référence de la strate



Source : Guelton, d'après données DGCL

Le recours aux outils statistiques s'avère ainsi nécessaire pour rechercher des tendances spécifiques.

Résultats des analyses statistiques typologiques

Les profils des communes se distinguent essentiellement par l'objet du contrat, leurs ressources fiscales, l'effort d'équipement et la dette. Plusieurs des autres variables sont très fortement corrélées entre elles et n'apportent pas d'information supplémentaire : c'est le cas des recettes de fonctionnement, de la DGF par habitant et des recettes fiscales. D'autres ont des niveaux fortement concentrés autour de la médiane et ne différencient donc pas les communes de l'échantillon. C'est notamment le cas des dépenses de personnel par habitant ou encore de la marge brute d'autofinancement qui est fortement contrôlée par les règles budgétaires.

L'analyse par composantes principales conduit à retenir les variables explicatives suivantes :

Type de projet

Montant estimé du projet

Ratio 2: recettes des contributions directes par habitant

Ratio 5: encours de la dette par habitant

Ratio 8: coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi (ou, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour les communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre)

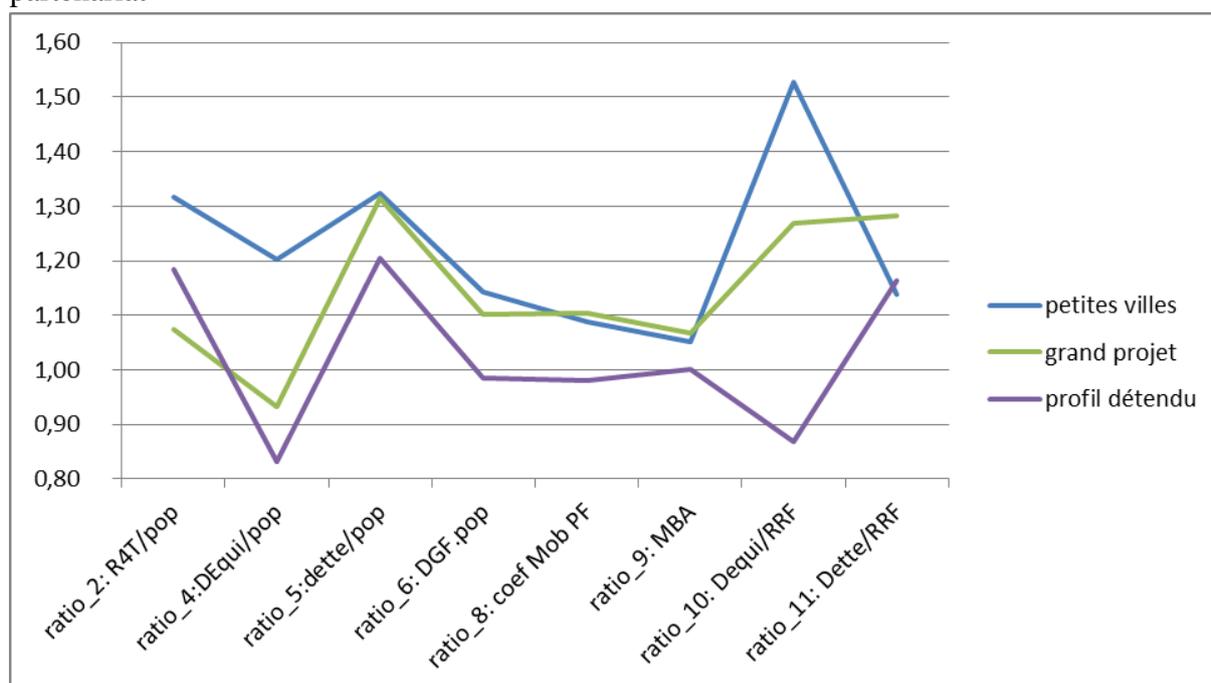
Ratio 9: marge brute d'autofinancement (dépenses de fonctionnement + remboursement de la dette/ recettes réelles de fonctionnement)

Ratio 11: poids de l'encours de la dette dans les recettes réelles de fonctionnement

Nous conservons toutefois le ratio 10 (effort d'équipement de la commune) et la population communale comme variables d'interprétation.

L'analyse par classification hiérarchique cherche alors à caractériser certains comportements – type. 3 classes de communes sont mises en évidence et deux situations communales extrêmes (ou statistiquement aberrantes), avec une variance interclasse significative. Le graphe 4 suivant montre le profil-type du barycentre de chaque classe.

Graphe 4 : Profil-type des barycentres des classes de communes ayant signé un contrat de partenariat



Source : auteur, d'après données DGCL

Cette classification a été interprétée au regard des projets engagés dans le but de caractériser une situation budgétaire plus ou moins tendue. A cet effet, nous avons identifié les niveaux de ratio comparé au niveau moyen de la strate, lorsqu'ils sont apparus supérieurs ou inférieurs à 1 (avec une marge de + ou - 10%). Une mise en relation des ratios entre eux est faite dans le but d'apprécier la dynamique budgétaire.

Mises à part les communes de Chatel et de Leucate, les autres communes sont regroupées en trois classes représentatives de trois comportements financiers.

- Une première classe de 27 « **villes petites** » ou moyennes, dont la population est comprise entre 3 000 et 75 000 habitants, rend compte d'une situation financière particulièrement tendue. Elles ont engagé un contrat de partenariat pour la réalisation d'un projet d'éclairage public dont le montant reste inférieur à 30 millions d'euros. Ces villes ont un niveau d'investissement élevé par rapport à la moyenne de leur strate. L'année du lancement du contrat de partenariat, elles sollicitaient fortement leur potentiel fiscal et /ou

l'emprunt. Dans ce groupe de ville la MBA²⁹ apparait aussi plus contrainte que la moyenne. Pour celles d'entre elles dont le niveau de la dette reste modéré, l'effort d'équipement apparait deux à trois fois supérieur à l'effort d'équipement moyen et peut expliquer une faible capacité d'investissement supplémentaire. Pour ces communes, le contrat de partenariat peut être un moyen d'externaliser la réalisation d'un équipement nécessaire dans une situation financière difficile.

- La seconde classe de villes regroupe une douzaine des villes de toute taille engagées dans des « **grands projets** » couteux pour la réalisation de bâtiments scolaires ou administratifs, ou d'équipements sportifs ou culturels. Certains projets dépassent 150 millions d'euros, tandis que les autres sont supérieurs à 30 millions d'euros. Ces communes ne sollicitent pas leur fiscalité, par ailleurs moins importante que la moyenne. Mais elles ont déjà un recours à l'emprunt conséquent, qui dépasse largement les niveaux moyens. On retrouve dans ce groupe des petites villes (Saint Laurent Médoc ou Jarny) dont l'effort d'équipement déjà extrême (trois fois supérieur à celui de la strate) peut expliquer une faible capacité d'investissement supplémentaire. Ces communes paraissent tirer un avantage du contrat de partenariat pour la réalisation d'un grand équipement qu'elles n'auraient pas pu réaliser elles-mêmes compte tenu de leur niveau de ressources. Pour autant, leur risque budgétaire paraît contrôlé.

- Une troisième classe de 28 villes engagées dans des contrats de montant limité (inférieur à 30 millions d'euros) ne fait pas état de disparité par rapport à la moyenne de leur strate. On les appelle des villes « **peu tendues** ». Il s'agit de villes moyennes et de quelques grandes métropoles : Nantes, Nice, Rouen. En particulier les dépenses d'équipement y sont modérées, largement inférieures à celles de leur strate et les autres ratios restent proches de la moyenne. Plus précisément, lorsque la dette est plus importante que la moyenne, les autres indicateurs de recettes et de dépenses apparaissent inférieurs à ceux de la strate. Ces communes ne sont pas à la recherche d'un rééquilibrage budgétaire et trouvent d'autres motifs à la conclusion d'un contrat de partenariat.

Précautions et prolongements envisageables

L'exercice de classification est le résultat de plusieurs itérations qui convergent vers les trois tendances présentées. Il permet d'appréhender les différentes sensibilités communales aux avantages du contrat de partenariat sur la dette.

L'exercice comporte toutefois certaines fragilités :

- La variance intra classes restent importante (30%). Elle rend compte de tendances marquées qui n'excluent pas une diversité des situations communales. Certaines communes pourraient présenter des spécificités par rapport au profil –type.

²⁹ Le ratio calcule le niveau de dépenses par rapport aux RRF, plus il est élevé et plus la commune dépasse ses recettes en dépenses

- L'exercice porte sur une seule année budgétaire qui peut être marquée d'effets conjoncturels ou d'effet de cycle. Il ne rend pas compte de mécanismes engagés sur la réduction de la dette ou sur l'effort d'équipement.

Il mérite d'être enrichi par d'autres analyses complémentaires

- L'effet du temps sur l'engagement dans un contrat de partenariat n'est pas révélé par l'analyse. Le nombre d'observation par année rend certainement l'exercice peu pertinent. Le développement de cette pratique pourrait avoir un effet de stimulation ou de mimétisme qui mériterait d'être analysé.
- Il est aussi envisageable que les communes bénéficient d'un effet d'expérience et d'apprentissage. Quelques communes ont signé deux ou trois contrats depuis 2004. On remarque que leur situation financière a évolué entre les deux signatures. L'exercice reste à approfondir pour savoir si la pratique du contrat de partenariat a un effet positif sur le système de gestion budgétaire et favorise une meilleure rationalité budgétaire.
- D'autres mécanismes financiers peuvent orienter les décisions. En particulier ceux liés à l'intercommunalité n'ont pas été traités, alors qu'ils peuvent influencer les choix.

Conclusion

La crainte du gouvernement de voir les mécanismes d'externalisation de la dette développés grâce aux contrats de partenariat paraît moins prégnante que le discours ne le laisse paraître. Une partie des communes engagées dans ces contrats depuis 2004 présente effectivement des faiblesses budgétaires et une tension particulière sur leur dette. Elles ont pu être tentées par la formule contractuelle pour éviter un endettement supplémentaire apparent sur le budget principal, alors que les autres marges de manœuvre leur sont apparemment réduites.

D'autres communes rendent compte d'une même dynamique de report de la charge du financement de leur projet sur un tiers, mais avec des motifs différents. Pour ces collectivités, la tension ne porte pas sur la dette : les capacités de financement propre ne paraissent pas saturées. La tension provient de l'importance de l'investissement nécessaire au projet, et qui dépasse les capacités d'engagement communal.

Un dernier groupe de communes vient contredire les suppositions politiques sur les dangers d'une externalisation de la dette. Pour celles-ci, les équilibres budgétaires paraissent conformes à ceux de la moyenne de leur strate et les tensions ne sont pas apparentes. Le choix du contrat de partenariat se justifie autrement. D'autres arguments financiers peuvent être pris en compte : la recherche d'une stabilité des dépenses futures peut, par exemple, expliquer la décision. La vision du contrat de partenariat dans le temps long renvoie ainsi des approches économiques plus que financières. Elle répond à des analyses et des choix qui intègrent les dynamiques budgétaires plus que les états ou les stocks de ressources. De plus, alors que l'opportunité du contrat de partenariat est analysée pour sur ses avantages exclusifs économiques³⁰, les apports pourraient se situer sur les capacités et les savoirs, ou encore sur les autres actions locales alternatives, mobilisant d'autres regards.

³⁰ Dans le cadre d'une analyse comparative

Bibliographie

- Campagnac E. (2009) *Evaluer les partenariats public- privé en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, Paris, 351 pages
- Dupas N., Gaubert A., Marty F. et Voisin A. (2012) « Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé » publié dans *Revue Lamy des Collectivités territoriales* 75, janvier 2012 : 69-74
- Duranthon J-Ph., Weymuller B. et Winter L. (2009) *Les conséquences de la crise économique sur les financements de projets : quelles évolutions durables ?* Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport n° 007066-01, 23 p.
- Guelton S. (2010) « Les partenariats public- privé » in *La lettre du financier territorial*, avril, mai, juin, juillet 2010 chronique 6,
- Guelton S. (2014) « L'engagement des collectivités locales dans les contrats de partenariat : quels enjeux ? », in *La lettre du financier territorial* Septembre – octobre 2014, chronique 6
- IGD, AMG VF (2013) *Atlas de la gestion des services publics locaux 2013 dans les grandes villes de France*, 36 p., disponible sur le site <http://www.fondation-igd.org/>
- Le Lannier A. et Phuong Tra T. (2013) *Bilan et évolutions des contrats de partenariat d'éclairage public en France*, Chaire Economie des Partenariats Public-Privé, IAE de Paris, 10 pages, consulté sur le site <http://chaire-eppp.org/>
- Lebecq M. (2013) *La structuration des contrats de partenariat après la crise financière*, mémoire de fin d'étude, Sciences Po/ HEC, 69 p. http://www.cefoppp.org/upload/pdf/La_structuration_des_Contrats_de_Partenariat_apres_la_crise_financiere_20120806135454.PDF (consulté le 30 juillet 2014)
- Levoyer L. (2009) « L'investissement local dans un contexte de crise économique », *Gestion et finances publiques*, n° 890 11 - Novembre 2009 : pp 890 - 892
- Malvy M. et Lambert A. (2014) *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, rapport de l'IGF, IGAS et IGA, 58 pages, <http://www.igf.finances.gouv.fr/> (consulté le 3 novembre 2014)
- Mapp (2011) *les contrats de partenariat, guide méthodologique*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 179 pages, en ligne sur <http://www.economie.gouv.fr/> (consulté le 1/12/2014)
- Marty F. (2013) *L'évolution des conditions de financement des contrats de partenariat public-privé : quels impacts de la crise financière*. GREDEG/ UMR CNRS 7321, Document de travail n° 2013-42, 30 pages, consulté sur le site www.gredeg.cnrs.fr, le 3 novembre 2014)
- National Audit Office (2009) *Private Finance Projects*, A Paper for the Lords Economic affairs Committee, London, UK, 73 p.

Piron V. (2004) « Valeur du temps, modélisation comparative des bénéfices socio-économiques et impact budgétaire des deux procédures d'achat », in IGD (2004) *Evaluation des contrats globaux de partenariat : Principes, méthode et comparaisons*, Cahier détaché n°2 – 14/1736- 5 avril 2004, pp 205-208

Revue du Trésor (2007) *Le partenariat public- privé*, numéro spécial mars-avril 2007, n°364, pp 189- 403

Richet C., Durand C. et Bourhis M. (2010) « Contrats de partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? », *Politiques et management public*, Vol 27/4 | 2010, <http://pmp.revues.org/2763> (consulté le 04 octobre 2014).

Saint-Etienne Ch. et Piron V. (ss la direction de) (2006) *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi - Méthodes et exemples pratiques pour fonder l'efficacité économique du choix public*, Paris, IGD, La documentation française, 223 p.

Saussier S. et Tra Tran Ph. (2012) *L'efficacité des contrats de partenariat en France : Une première évaluation quantitative*, Chaire Economie des Partenariats Public-Privé/ Institut d'Administration des Entreprises, Discussion paper series, EPPP DP No. 2012 – 06, 28 p. (disponible sur le site <http://chaire-eppp.org/>)

Sueur J.-P. et Portelli H., 2014, *Les partenariats publics-privés : des bombes à retardement ?*, rapport d'information au Sénat n°733, Paris, La documentation française, 48 p.

Sites d'information et d'études sur les contrats de partenariat

<http://www.cefoppp.org/>

<http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>

<http://www.fondation.univ-bordeaux.fr/chaire/ppp/ressources>

<http://www.fondation-igd.org/>