

Politiques et management public

Vol 27/4 | 2010

Contrats de partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ?

Partnership contracts and aquatic centers: an unusual encounter?

CÉDRIC RICHET, CHRISTOPHE DURAND ET MARC BOURHIS

p. 25-52

<https://doi.org/10.4000/pmp.2763>

Résumés

Français English

Forme récente et particulière de partenariats public-privé, le contrat de partenariat a initialement été institué en France, à titre dérogatoire, pour des commandes publiques nécessitant de forts investissements. Or, nombre de collectivités locales jettent aujourd'hui leur dévolu sur cette formule contractuelle pour des projets de moyenne et faible envergure, notamment dans le secteur sportif. Cet écart entre la doctrine initiale et la pratique qui s'en suit constitue pour l'observateur une source de questionnement. À travers le cas des centres aquatiques, très concernés par ce décalage entre volonté initiale et réalité de mise en œuvre de la politique publique, il s'agit d'identifier les raisons de ce recours marquant au contrat de partenariat. Après avoir envisagé, en tant que facteurs explicatifs potentiels, les besoins spécifiques observés dans les centres aquatiques et les éventuelles contraintes administratives inhérentes aux autres contrats publics, l'article propose d'analyser la pertinence de ce choix à l'examen des risques du secteur. Des réserves tenant à la nature du service public auquel le contrat s'applique, au montage contractuel et à son impact budgétaire sont émises en conclusion.

The partnership contract is a new kind of public-private partnerships. It was first created in France for public orders requiring strong investments. However, many local communities interested now in this contractual formula for low and medium projects, especially in sports. This gap between the initial doctrine and practice is a source of questioning. Through the typical case of aquatic centers, we want to identify the reasons for the widespread partnership contract : specific requirements and any other public contracts administrative constraints. Article then suggests analyzing the relevance of this choice by examination of the risks of the sector. To conclude, we make reservations due to the nature of public utility, contractual editing and its budgetary impact.

Entrées d'index

Mots-clés : partenariat public-privé, coûts de transaction, centre aquatique, risques

Keywords : public-private partnership, transaction costs, aquatic center, risks

Texte intégral

Introduction

- 1 Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats de long terme par lequel une puissance publique décide de confier à des entreprises la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général. Ces dispositifs juridiques ont pris leur essor dans le contexte de contraintes budgétaires auxquelles font face les collectivités publiques des pays industrialisés depuis les années 1970 du fait de l'accroissement des déficits et de la dette. La perte de légitimité du gestionnaire public en matière de management efficace des ressources a fortement contribué à cet élan (Marty, Trosa & Voisin, [19]). Les PPP s'inscrivent en effet dans le cadre des principes du New Public Management promus dans les pays anglo-saxons et diffusés par les organisations financières internationales : réduction du périmètre des activités en régie, contrôle des résultats et non plus seulement des ressources, organisation comptable inspirée du modèle privé, exigences de transparence et de responsabilité. Dernier né des PPP en France, le contrat de partenariat (CP) vient compléter tout un arsenal de contrats administratifs allant du marché public à la concession, formes traditionnelles de coopération entre secteurs public et privé. L'enjeu spécifique voulu par le législateur et l'administration pour un tel instrument est de relancer l'investissement public via un préfinancement privé.
- 2 L'article se structure en quatre parties. Dans un premier temps, nous observerons que si le juge constitutionnel avait initialement envisagé le recours au CP, à titre dérogatoire, pour des projets d'envergure nationale ou régionale, aujourd'hui, nombre de collectivités locales jettent leur dévolu sur cette formule contractuelle. Ce phénomène est remarquable en proportion dans le secteur sportif, notamment pour des projets de centres aquatiques. Dans une deuxième partie, nous verrons qu'un tel décalage entre la doctrine et la pratique est notamment lié à des enjeux financiers importants : retard d'investissement public, sous financement privé et coûts de fonctionnement élevés pour ce type d'équipement.
- 3 La troisième partie s'interrogera sur les causes du recours fervent à ce type de PPP : pourquoi un tel attrait pour le CP dans un contexte *a priori* non envisagé par le législateur ? Ou plus prosaïquement, les difficultés de mise en œuvre des autres formules de PPP sont telles que le choix du CP s'effectuerait par défaut ?
- 4 Dans un quatrième et dernier temps, nous nous appuierons sur un retour d'expérience de plusieurs années de mise en œuvre des contrats de construction et d'exploitation des centres aquatiques pour évaluer la pertinence du CP au regard des risques spécifiques du secteur.

Cadre théorique, méthode, terrain

- 5 La recherche repose sur la théorie des coûts de transaction (TCT), initiée par Coase [4] et développée par Williamson [28], puis étoffée par la théorie des contrats incomplets (Hart & Moore [12]). La TCT avance des propositions sur les modes d'organisation des services publics ainsi que sur le *design* des contrats administratifs (Saussier & Yvrande-Billon, [25]).

6 Trois hypothèses fondamentales sont avancées :

7 H1 : en situation d'incertitude, les agents économiques raisonnent avec une rationalité limitée. Dans le contexte analysé, les décideurs publics ne choisissent pas une solution procédurale ou contractuelle optimale mais s'arrêtent à la première solution satisfaisante qu'ils rencontrent. Ce choix peut se révéler contre-productif.

8 H2 : en situation d'incertitude et de petit nombre, les agents agissent avec opportunisme. Les candidats à un marché public cherchent notamment à s'accaparer une rente générée par le projet. La maîtrise supposée d'un savoir-faire procure à l'offreur un pouvoir de négociation sur les prix de la transaction et, surtout, de renégociation durant la vie du contrat.

9 H3 : du fait des hypothèses précédentes, le recours au marché s'accompagne de coûts de transaction : coûts de mise en concurrence, de contractualisation et de contrôle du prestataire. Lors d'une commande publique, il s'agit plus précisément :

- *ex ante* : de coûts d'écriture du contrat, de recherche du partenaire, de négociation de l'accord et de mise au point de garanties contractuelles ;
- *ex post* : de coûts de mauvaise adaptation des contrats, de pilotage et de suivi des arrangements contractuels, de renégociation et, éventuellement, de rupture des engagements.

10 Dans ce cadre d'analyse, les choix contractuels – dont le CP – peuvent être appréhendés comme le résultat partiel d'une recherche d'économie des coûts de transaction *via* un « principe d'alignement discriminant » (Williamson [28]). Les décideurs publics sont en effet incités à choisir l'« arrangement » le plus adéquat par rapport au degré d'incertitude des transactions et de spécificité des investissements requis (i.e. redéployables ailleurs moyennant des coûts importants). La présente étude est une illustration de ce raisonnement, même si la question demeure plus complexe : il est en réalité nécessaire de prendre en compte les coûts de production, les droits de propriété des parties prenantes et de comparer de manière pragmatique l'efficacité des choix possibles plutôt que de les comparer à une solution idéale (Destais, [5]). Il faut retenir que les propositions formulées ici sont simplifiées à des fins de modélisation. En tout état de cause, chacun de ces aspects théoriques sera envisagé pour analyser les stratégies d'acteurs mises en œuvre dans les cas observés.

11 L'analyse s'appuie sur deux types de données :

- les résultats d'une étude réalisée par le laboratoire Information, Action, Organisation (EA 4260) de l'Université de Caen Basse-Normandie pour l'institut de la Gestion Déléguée (Richet, [22]). Dans le cadre de ce travail, une enquête par questionnaire a été réalisée en 2008 auprès de 235 collectivités propriétaires de centres aquatiques en France à partir des données du Recensement des Equipements Sportifs établi en 2008 par le Ministère de la Santé, de la Jeunesse, du Sport et de la Vie Associative. Un tri aléatoire a été effectué sur un échantillon « à choix raisonné » de 357 installations mises en service depuis 1990, ouvertes à l'année au public et aux écoles pour la pratique de la natation scolaire. Le taux de réponses obtenu a été de 33 % (n =78).
- 48 rapports des chambres régionales des comptes et 22 comptes-rendus de séance juridictionnelle relatifs aux difficultés et contentieux de construction/gestion de ces équipements sportifs. De cette base large ont été extraits les cas de CP de centre aquatique qui illustrent notre propos présent. Le tableau 1 récapitule les éléments cités.

12 Chaque cas exposé dans le texte sera codifié en fonction de l'hypothèse H1 ou H2 à laquelle il renvoie.

Ouvrage et service public : ce qui distingue les centres aquatiques des piscines

Equipements innovants et structurants, les centres aquatiques résultent d'un processus historique d'hybridation entre les piscines traditionnelles conçues dans les années 1960/1970 pour répondre à des besoins scolaires supposés et les parcs aquatiques des années 1980 marquant l'évolution de la demande vers une individuation et une diversification des pratiques, une recherche de loisirs, d'entretien corporel et de détente. Les centres aquatiques ou piscines sport loisirs disposent aujourd'hui de bassins multifonctions et de services commerciaux annexes (sauna, hammam, solarium, remise en forme, cafétéria, etc.). L'apparition de véritables complexes intégrant d'autres équipements sportifs (patinoire, mur d'escalade, bowling, salle de squash, etc.) est un fait notable de cette évolution.

Le juge administratif reconnaît, depuis quelques décennies déjà, l'existence d'un service public dans la construction et l'exploitation d'une piscine, même si une offre privée existe par ailleurs (CE, 23 juin 1972, Sté « La plage de la forêt », n° 81486). L'intérêt général réside dans l'accueil d'une pratique sportive, éducative et culturelle, certes facultative, mais, à bien des égards, considérée comme indispensable et bénéfique pour la collectivité. En outre, la natation fait partie intégrante des programmes d'enseignement de l'Education Physique et Sportive (EPS) (circulaire n° 2004-173 du 15 octobre 2004). Au regard de la politique tarifaire exercée auprès de certains usagers (semi gratuité ou gratuité relative), de la difficulté d'appliquer le principe de l'équilibre financier à partir d'une activité reconnue comme étant déficitaire et du mode de gestion traditionnel en régie, la doctrine considère d'emblée une piscine municipale comme un service public administratif (SPA) (TC, 26 mai 2003, Ville de Paris c/ M. Deruelle, n° C3346). En ce qui concerne les centres aquatiques, la qualification juridique du service est plus délicate : les activités ludiques et marchandes qui accompagnent l'enseignement de la natation scolaire s'inscrivent davantage dans un service public industriel et commercial (SPIC). Le régime juridique applicable en droit administratif dépend alors d'un faisceau d'indices tels que l'objet du service, son mode concret de financement ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement prévues : niveau de subventionnement, statut du personnel, nature des activités (entrant ou non dans le champ de la concurrence), comptabilité, mode de gestion, relations commerciales et administratives avec les clients/ usagers, etc. Sur ce point voir Seiller [26] pour un tour d'horizon large de l'actualité de la question.

Un décalage entre la doctrine et la pratique à propos des récents projets de partenariat public-privé

- 13 Les acteurs publics décentralisés peuvent s'emparer des dispositifs créés par le législateur pour des objets qui n'ont pas nécessairement été envisagés comme tels. Le contrat de partenariat appliqué aux centres aquatiques est une illustration actuelle de ce décalage entre la doctrine et la pratique.

Ce qu'envisageait le législateur : un outil d'exception pour des projets relativement ambitieux

- 14 Le contrat de partenariat a été institué en France par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008) pour, d'une part, relancer l'investissement public dans un contexte de restriction budgétaire, d'autre

part, réagir à l'interdiction des marchés d'entreprise de travaux publics (METP) qui étaient dépourvus de base légale. D'origine jurisprudentielle, les METP contrevenaient en effet à l'interdiction du paiement différé et à l'obligation de séparation des missions de conception et de construction. D'après l'article L1414-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le CP est un « *contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, 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.* »

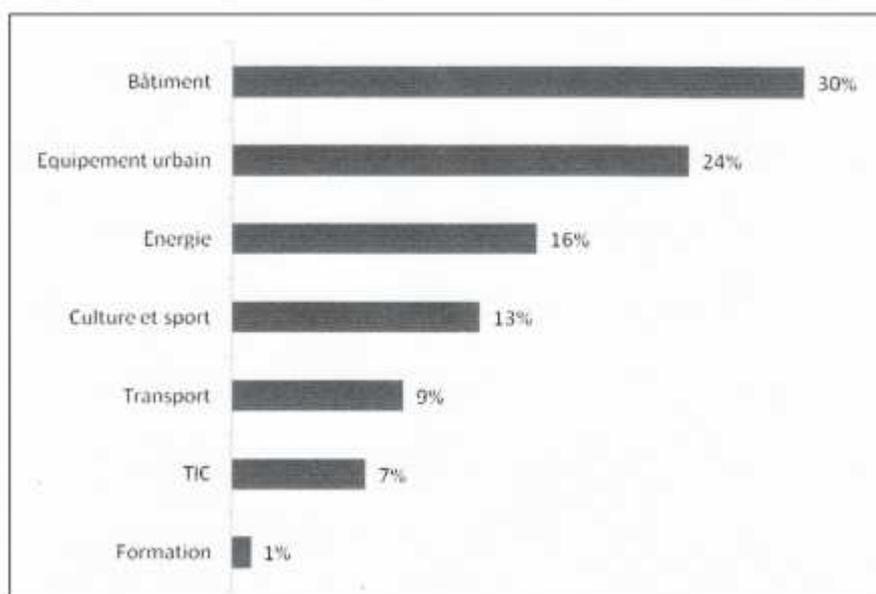
15 Par une décision autorisant le gouvernement à simplifier le droit (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003), le Conseil constitutionnel avait souhaité réserver ce type de partenariat public-privé à des opérations singulières, d'envergure régionale, voire nationale, entraînant de gros volumes budgétaires aussi bien en investissement qu'en fonctionnement. L'intérêt défendu de cette restriction était de faire respecter les principes constitutionnels suivants : l'égalité des candidats devant la commande publique, la protection des propriétés publiques et le bon usage des deniers publics. En effet, contrairement à la concession, *pratique* séculaire en droit français, dans le cas d'un CP :

1. le choix des candidats peut être opéré non pas par appel d'offres classique mais par une procédure de dialogue compétitif ; (introduite par la directive européenne 2004/18/CE du 31 mars 2004 suite à son invention par l'administration anglaise) ;
2. le titulaire du contrat n'est pas chargé d'une mission de service public mais il y concourt via l'exploitation de l'ouvrage ;
3. l'essentiel de sa rémunération, qui est associée à des objectifs de performance, provient directement de la personne publique et accessoirement de recettes annexes ;
4. les risques du projet ne sont pas directement transférés à l'opérateur mais partagés en fonction des capacités et compétences de chacun des partenaires.

Ce qui se fait en pratique, notamment dans le sport : une pléiade de projets locaux aux dimensions modestes

16 Lorsque l'on consulte la liste des 304 CP en cours publiée en novembre 2009 dans le bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP), on remarque que la très grande majorité des projets (79 %) est le fait des collectivités locales et qu'ils sont, pour la plupart (59 %), de relative faible envergure, à savoir moins de 30 M€. Les projets d'envergure portés par l'Etat concernent par exemple le réseau de transport (ferroviaire, routier et fluvial) ; ils sont évalués à plus de 150 M€. Les projets locaux de moyenne envergure concernent le réseau Haut Débit ou l'éclairage public ; ils sont estimés à plus de 30 M€.

17 Le sport, associé à la culture, ne figure qu'en quatrième place des secteurs concernés (13 %), derrière le bâtiment (30 %), l'équipement urbain (24 %) et l'énergie (16 %) (cf. figure 1). Mais selon une étude du club de promotion des PPP menée auprès de 303 collectivités, ce classement pourrait bien changer dans les années à venir : parmi les projets futurs de CP envisagés par les élus locaux, 39 % concerneraient en effet les équipements sportifs, 29 % l'aménagement urbain et 23 % l'environnement et les déchets¹.

Figure 1 - Répartition des projets de CP enregistrés par secteur (n = 304)

Source : BOAMP, novembre 2009

- 18 Dans le secteur sportif, les centres aquatiques (diversement qualifiés de piscines, centres ou stades nautiques, pôle ou parcs aquatiques) font partie des équipements les plus cités dans la liste des projets publiés pour ce type de PPP : parmi les 20 projets actuels de CP liés au sport, pas moins de neuf opérations concernent des centres aquatiques. Le tableau 2 (en annexe) les met en évidence.
- 19 Ainsi, les centres aquatiques – *a priori* peu propices à des montages de type CP – se trouvent pourtant bien présents dans la politique partenariale des élus locaux. Ce fait résulte d'enjeux financiers importants pour les collectivités territoriales.

L'importance des enjeux financiers comme ressort décisionnel en faveur des contrats globaux

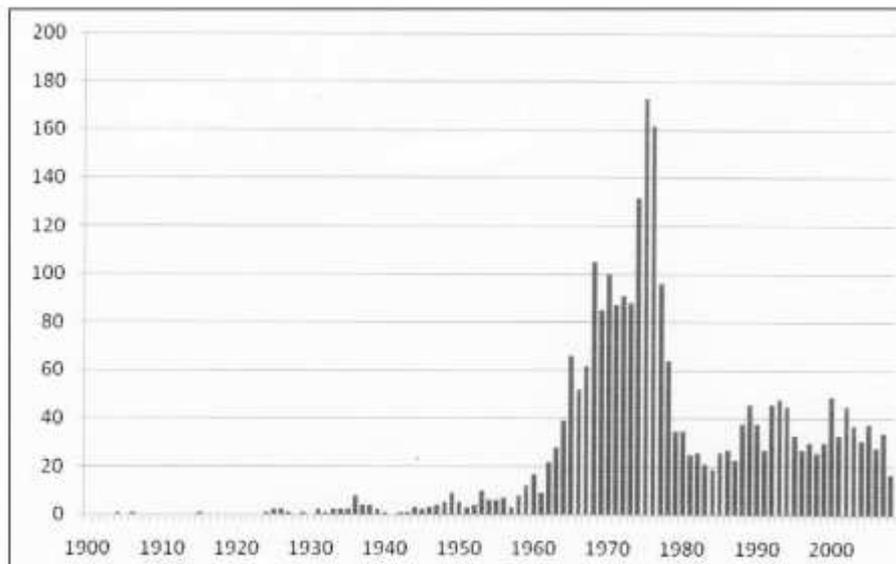
- 20 L'engouement pour des projets publics impliquant financièrement la sphère privée dans le secteur des piscines peut s'expliquer par trois facteurs : 1) des contraintes budgétaires conduisant à un retard notable dans le renouvellement du parc aquatique ; 2) un financement jusqu'alors quasi-exclusivement supporté par la personne publique ; 3) des coûts de fonctionnement élevés.

Un retard d'investissement public lié à des contraintes budgétaires

- 21 Les deux tiers des équipements aquatiques actuels ont été conçus au cours des années 1960 et 1970 sous l'impulsion de l'intervention publique directe de l'Etat (cf. figure 2). La crise de l'énergie a révélé un coût de fonctionnement des piscines élevé, ce qui a fortement ralenti la mise en chantier de nouveaux équipements dans les années 1980. Devant la nécessité de renouveler un parc devenu obsolète, environ 350 nouvelles piscines ont été construites par les collectivités locales et près de 900 piscines ont fait l'objet de travaux de réhabilitation et/ou de modernisation dans les années 1990. Ces chantiers ont pu être menés à bien grâce aux outils juridiques de la décentralisation (libre administration, clause de compétence générale) et aux leviers

financiers de l'intercommunalité (dotation, taxe professionnelle unique).

Figure 2 - Distribution des piscines publiques recensées par année de mise en service (n = 3207)



Source : Richet, [22]

- 22 Ces trois dernières années, une petite centaine de marchés publics relatifs à la réalisation de centres aquatiques ont été conclus, dont 65 pour la construction de nouveaux ouvrages, soit un peu plus de 20 par an en moyenne. Ce constat semble indiquer une tendance à la baisse par rapport au début des années 2000, époque où l'on enregistrait jusqu'à 50 nouvelles piscines par an. Ce ralentissement des investissements peut s'expliquer par une dégradation générale de la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales (Fritsch, [8]). Les besoins n'ont cependant pas disparu : par exemple, le conseil régional d'Ile-de-France évalue la carence vis-à-vis des besoins scolaires à près de 50 000 m³ de plans d'eau, le manque sur son territoire à une centaine de bâtiments aquatiques et la collectivité table sur une rénovation « à court terme » de 150 de ses 400 piscines².

La faiblesse du financement privé dans le secteur des sports et des loisirs

- 23 Hormis les équipements à grande capacité d'accueil pour des compétitions nationales et internationales (stades, vélodromes, patinoires olympiques), les piscines font partie des équipements sportifs les plus onéreux à l'investissement. Leur coût varie du simple au triple suivant la surface de plan d'eau et le nombre d'équipements annexés (cf. tableau 3 en annexe).
- 24 L'essentiel du financement des piscines est assuré par les collectivités publiques qui en sont propriétaires. Celles-ci ont souvent recours à l'emprunt, globalement à hauteur de 50 % comme pour la plupart des dépenses d'équipements collectifs (Lichère & al., [17]). Le financement sur fonds propres est nettement moins important et variable selon le niveau d'endettement. La part des subventions s'élève globalement au tiers du financement de l'ouvrage. Ces subventions – en l'état actuel, cumulables entre les différentes collectivités publiques (ce pourrait disparaître dans le cadre de la réforme territoriale, limitant à une seule collectivité le recours aux subventions) – minorent le déficit hors taxes de l'investissement et réduisent par conséquent la dette une fois déduit l'autofinancement. Le remboursement de la dette en annuités d'emprunt (entre 25 et 35 ans) affecte le budget général en fonctionnement et réduit la capacité d'autofinancement nette. S'y ajoute en effet le

coût de la vie de l'établissement (la maintenance en budget d'investissement) et le fonctionnement général en budget de fonctionnement. Seul l'investissement permet de recourir à l'emprunt ; il se paie hors taxes (en réalité la TVA est récupérée 18 mois plus tard), le fonctionnement se paie TTC sans récupération de TVA.

25 Le concours du secteur privé dans le financement des centres aquatiques sous la forme d'un contrat global reste exceptionnel : on relève une seule concession et un bail emphytéotique administratif (BEA) parmi la soixantaine de marchés de construction conclus ces trois dernières années en France.

26 Pour Raymundie et Noël [21], cette relative déficience du privé s'explique par un faible nombre d'intervenants dans le secteur aquatique capables de s'engager sur une longue durée.

Des charges de fonctionnement élevées par rapport au coût global du projet

27 Contrairement à certaines activités de service public potentiellement bénéficiaires telles que la distribution d'eau, les parcs de stationnement ou les équipements touristiques, l'activité piscine est présumée déficitaire par les acteurs, au même titre que les activités de transport et de collecte/traitement des déchets (IGD, [13]). Cette activité est partiellement financée par des recettes fiscales et par les redevances des usagers. Sur un échantillon de 78 centres aquatiques, 8 seulement présentent un compte de résultats positif après intégration des subventions de fonctionnement (1 seul hors subventions). D'après les dispositions de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 (dite loi Buffet) modifiant la loi n° 84-610 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, les subventions publiques pour ce type d'équipement se résument à la participation des régions et départements aux frais de fonctionnement de l'EPS pour les élèves des lycées et collèges. Les recettes « commerciales » couvrent en moyenne la moitié des charges de fonctionnement dans les cas observés de centres aquatiques « modernes » (cf. tableau 4 en annexe).

28 Selon un rapport établi par EDF³, les coûts d'exploitation annuels représentent environ 10 à 15 % des coûts moyens d'investissement (cf. tableau 5 en annexe) ; soit une fois et demi plus que la moyenne des projets immobiliers tous secteurs confondus (Fourchy & Garcin, [7]). Le coût de fonctionnement représente ainsi une part importante du coût global du projet.

29 L'importance des enjeux financiers dans le secteur aquatique, alors que la contrainte budgétaire des collectivités territoriales croît, permet de comprendre l'attrait des élus locaux pour les PPP en général. L'un des atouts de ces contrats globaux est la possibilité de sortir des actifs le patrimoine inscrit en « immobilisations » sur l'exercice comptable de la collectivité par transfert de propriété. D'autres dimensions importantes, que nous ne ferons qu'évoquer ici, sont également à prendre en considération :

- d'une part les difficultés à recruter puis gérer le personnel des piscines (pénurie de Brevets d'Etat d'Educateur Spécialisé dans les Activités de Natation, freins liés au statut de la Fonction Publique Territoriale, revendications des maîtres nageurs pour être assimilés à des enseignants de l'Education Nationale) ;
- d'autre part le lobbying du mouvement sportif, notamment de la Fédération Française de Natation qui instruit les dossiers de demande de subventions au Centre Nationale de Développement du Sport pour la construction ou la rénovation des piscines selon des critères d'éligibilité favorables à la pratique des clubs de natation. Ainsi, sont exclus les équipements, installations et travaux ayant une finalité exclusivement commerciale, ludique ou touristique, ce qui pousse les élus à prévoir de larges plages horaires pour l'entraînement.

30 Ces deux aspects de management, souvent occultés, font indéniablement partie des ressorts de la décision publique en faveur d'une externalisation du service public dans ce secteur (Richet, [23]). Au-delà de ces enjeux globaux, l'attraction des élus pour le CP en particulier – outre la commodité d'avoir un interlocuteur unique pour toutes les étapes d'un projet – doit être appréhendée à partir d'autres facteurs, notamment liés aux modalités de recours à ce nouvel instrument juridique.

Les potentialités d'un recours spécifique au contrat de partenariat : entre nécessité avérée et choix par défaut

31 Plusieurs critères ont été successivement définis par le législateur pour justifier le recours au contrat de partenariat : 1) dans un premier temps, la complexité et l'urgence du projet ; 2) dans un second temps, l'efficacité économique du CP après un bilan comparatif en prévision des autres formules de la commande publique. Les deux premiers critères font état d'un besoin éprouvé dans le secteur aquatique tandis que le troisième traduit un choix par défaut.

Recours par nécessité : la complexité et l'urgence d'un projet de centre aquatique

32 D'après l'article L1414-2 du CGCT modifié par la loi du 28 juillet 2008, les CP peuvent être conclus « s'il s'avère que : 1) compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage juridique ou financier du projet ; 2) le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public ou de faire face à une situation imprévisible. » Il convient d'examiner l'applicabilité de ces deux critères.

a. La complexité avérée de l'ouvrage et du service

33 La quasi-disparition de programme-type, aboutissant à des équipements désormais très peu normalisés en dehors des textes communs aux bâtiments publics, entraîne le fait que la maîtrise d'ouvrage peut s'avérer complexe et, in fine, plus coûteuse que la réalisation d'une structure « standard ». Dans un certain nombre de cas observés, en l'absence d'une définition initiale des besoins suffisamment précise et d'une estimation globale du coût réel du centre aquatique, la personne publique a effectivement dû supporter une augmentation sensible (plus de 20 %) des charges de construction (cas H1/C1). Parfois, la procédure d'appel d'offres pour la construction de l'ouvrage a notamment pu s'avérer infructueuse en raison de la complexité du projet qui a poussé les candidats à surenchérir (H2/C2). Pour y remédier, il a souvent été décidé de lancer une procédure d'achat par marché négocié, privant cependant la collectivité d'une nouvelle discussion sur les prix (H1/C3). Cette dernière a même parfois décidé, comme la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (dite loi MOP) le permet, d'être son propre maître d'œuvre pour la construction du centre aquatique, l'exonérant cependant d'une décomposition rigoureuse des phases de programmation et de conception et la

privant d'un savoir-faire spécialisé (H1/C4). Des marchés de travaux ont ainsi été lancés avant la fixation de l'enveloppe financière, laquelle a fortement évolué en l'absence d'un programme arrêté, sous le coup de choix techniques et architecturaux successifs (H1/C4).

34 La complexité du service (SPA/SPIC) peut également poser problème en phase d'exploitation, particulièrement dans le cadre d'une gestion déléguée. Face à la nouveauté de certaines activités accompagnant la natation, une forte imprécision des contraintes de service public et de leur quantification dans le montant de la subvention accordée au délégataire a pu être observée (H1/R5). Un avenant au contrat d'exploitation d'un centre aquatique a ainsi été annulé car il portait l'engagement de la collectivité à prendre en charge les déficits d'exploitation sans préciser les contraintes particulières de fonctionnement réglementairement prévues pour les activités à caractère industriel et commercial (H1/J1) !

35 Le dialogue compétitif, procédure dérogatoire de la commande publique, est une innovation justement prévue dans le CP pour permettre à l'acheteur public, qui ne dispose pas de cahier des charges précis, de limiter son appel à la concurrence à l'établissement d'un programme fonctionnel, en laissant aux entreprises candidates le soin de proposer les solutions adaptées à cette complexité. Cette option est a priori conforme à la TCT qui considère le mécanisme d'appel d'offres inadéquat dans le cas d'un service complexe et incertain (Saussier & Yvrande-Billon, [25]).

b. La notion d'urgence en débat

36 Selon Bezançon et Fomacciari [1], l'urgence peut être invoquée en cas de sous-investissement dans un secteur d'activité ou une zone géographique donnée. Le fait de passer un CP pour rattraper un retard d'équipement local semblerait dès lors juridiquement fondé dans la loi du 28 juillet 2008. Jaidane [14] évoque également l'ascension irrésistible d'un club sportif comme motif d'investissement par ce moyen.

37 Cependant, du point de vue jurisprudentiel, l'urgence est toujours considérée sur le mode de l'exception, en cas de retard d'une grande gravité dans la délivrance du service, et résulte d'une cause extérieure à l'administration (CE, 29 octobre 2004, n° 269814, Sueur et autres). Dans le cas des complexes aquatiques, le simple retard d'investissement général évoqué ne suffirait pas, dans l'état actuel de la législation, à démontrer localement le caractère urgent de la procédure. Par décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rejeté par principe la possibilité de recourir au CP en cas d'urgence présumée pour un certain nombre de champs de l'action publique visés par la loi relative aux contrats de partenariat : l'enseignement supérieur et la recherche, la justice, la défense, la police et la gendarmerie, la santé et le transport. La présomption selon laquelle la condition d'urgence serait toujours remplie dans ces secteurs a été jugée contraire à la Constitution : elle aurait eu pour effet de limiter la portée de l'évaluation préalable et d'empêcher le juge d'exercer son contrôle sur le caractère d'urgence.

Recours par défaut : le rejet des autres formules contractuelles

38 D'après l'article 1414-2 du CGCT, « les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que s'il s'avère que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable à ceux d'autres contrats de la commande publique. » Il est fort probable que ce critère comparatif, récemment ajouté par la loi pour justifier le

recours au CP, approuvé de surcroît par décision du Conseil constitutionnel car de nature à garantir le bon emploi des deniers publics (décision n° 2008-567 du 24 juillet 2008), l'emporte fréquemment sur les autres. Compte tenu des inconvénients attribués par les acteurs aux autres formules contractuelles dans le cadre d'une stratégie partenariale (cf. tableau 6 en annexe), il semble que le choix du CP par défaut des autres formules puisse être fréquent :

39 Outre ses « non-inconvénients comparatifs », le CP disposerait d'avantages spécifiques. Ce mode contractuel est par exemple censé accélérer les délais de réalisation d'équipements publics dans la mesure où aucun paiement n'est attribué au partenaire privé avant la mise en service effective de l'ouvrage. Par ailleurs, le coût global d'un projet de centre aquatique selon cette formule est présenté devant les élus comme étant moins élevé que lors de procédure plus classique (cf. tableau 7 en annexe)⁴.

40 Ainsi la Mission d'Appui à la Réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) a récemment émis un avis favorable au choix du CP pour la construction, l'exploitation et le financement du centre aquatique de la communauté de communes du Controis sur la base de ce nouveau critère d'éligibilité. Le 23 avril 2009, la société AUXIFIP, filiale de Crédit Agricole Leasing spécialisée dans le financement en crédit-bail des investissements publics, s'est ainsi vu attribuer le tout premier CP pour un projet de centre aquatique en France ; une opération de 5,7 M€ pilotée par une collectivité de 9000 habitants située dans le Loir et Cher. Les performances attendues en termes de valeur actualisée nette (VAN) des coûts s'avéraient supérieures à celles attendues lors d'une procédure classique de marché de travaux précédant une régie municipale. La collectivité n'a pas retenu l'hypothèse du BEA, notamment en raison des incertitudes de coûts relatifs à la récupération de la TVA, ni celle de la concession car la faible densité démographique faisait courir un risque de requalification du contrat en marché public, du fait de l'importance des subventions qu'il aurait été supposé nécessaire d'octroyer au délégataire afin d'équilibrer le contrat.

41 Ménard et Oudot [20] attirent toutefois l'attention sur le risque de contentieux pouvant naître d'une justification *a priori* de l'efficacité supérieure de ce montage par rapport aux autres, notamment pour des projets chargés d'enjeux politiques et sociaux. Une littérature importante, plutôt critique et pessimiste, existe à propos de l'évaluation du coût des politiques de partenariat public-privé. Par exemple, le transfert du risque – ici défini comme reflétant la variabilité des flux de ressources anticipés liés à la détention d'actifs – au partenaire privé s'est rarement révélé effectif dans les projets de PPP en Grande Bretagne (Shaoul [27]). Devant nombre de déconvenues, certains auteurs formulent un avis réservé (Gaffney, Pollock, Price & Shaoul, [9] ; Broadbent & Laughlin, [3] ; Grimsey & Lewis, [11]). Cette remarque amène à une analyse *a fortiori* de la pertinence du CP appliqué aux centres aquatiques. Le critère de gestion souvent présenté pour caractériser cet instrument juridique est en effet le partage des risques. Le montage en contrat de partenariat constitue-t-il une formule viable compte tenu de ce critère ?

Une évaluation de la pertinence d'application au regard des risques spécifiques du secteur : bilan mitigé

42 D'après l'article L1414-12 du CGCT, « un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant. » Selon Marty, Trosa et Voisin [19], la maîtrise du risque est la principale raison pour laquelle une collectivité publique peut décider de s'engager dans un partenariat. Dans un contexte

d'incertitude qui est la cause de décisions inappropriées et de comportements opportunistes, une importante prise en charge des risques peut s'avérer coûteuse. A contrario, un transfert excessif de risques vers le partenaire privé peut engendrer des surcoûts pour la collectivité payant une « prime de risques ». Du reste, un tel transfert génère des risques ex post lors de l'exécution du contrat (Kirat [15]). Le choix relève dès lors d'un arbitrage entre maîtrise de la dépense publique et garantie offerte au cocontractant de conditions favorables à un équilibre financier du contrat (Kirat, Marty & Vidal [16]).

- 43 Les projets de centres aquatiques sont, au même titre que n'importe quel autre projet patrimonial, exposés à quatre types de risques : de construction, de disponibilité, de gestion et de recettes. Dans un CP, la personne publique transfère à son cocontractant les risques de construction et de disponibilité de l'ouvrage ainsi qu'une part importante du risque de gestion. La rémunération de l'opérateur est constituée d'un paiement public et de recettes accessoires : le risque de demande est donc théoriquement limité pour le partenaire privé. L'étude des rapports de la Cour des comptes et de la jurisprudence permet d'apprécier l'importance particulière que prennent l'ensemble de ces risques dans le secteur étudié. Les déconvenues et litiges enregistrés suggèrent également une applicabilité du CP tout en nuances.

D'importants risques de construction du fait de la technicité requise encourageant le partenariat... mais à quel prix ?

- 44 Les chambres régionales des comptes ont pu observer des écarts importants entre l'enveloppe prévisionnelle de crédits affectés à la construction de centres aquatiques et les dépenses réalisées. Les raisons en sont multiples : retards, malfaçons du gros œuvre et liquidation judiciaire d'entreprises affectées à certains lots, obligeant la collectivité à passer de nouveaux marchés. Dans certains cas, l'importante diversité des propositions faites par les entreprises laisse supposer une assez grande méconnaissance des coûts de certains corps de travaux (H2/C6).
- 45 De nombreuses demandes de condamnation, engageant des entreprises à verser une provision pour les désordres affectant les travaux de construction d'un centre aquatique, et susceptibles de mettre en cause la responsabilité décennale des constructeurs, ont ainsi été enregistrées par les tribunaux administratifs. D'un autre point de vue, il est arrivé qu'en décidant d'ajourner des travaux de réfection, la collectivité concoure à l'aggravation de l'étendue des désordres et, par l'absence d'une souscription d'une assurance de dommages ouvrage, retarde l'exécution des réparations, majorant ainsi leur coût (H1/J4). L'élaboration concertée et progressive du projet dans le cadre d'un dialogue compétitif et le transfert des risques de construction au partenaire privé semblent par conséquent appropriés dans ce contexte. A travers ces dispositions contractuelles, le CP doit en théorie limiter les coûts de transaction dus à des lacunes décisionnelles et un aléa moral dans cette phase de travail public. En contrepartie, le bilan des coûts de procédure et de contractualisation s'alourdit. Les coûts de réponse à un appel d'offres seraient trois fois plus élevés pour des PPP que lors de la passation de marchés publics traditionnels (Ménard & Oudot, [20]).

Des risques de disponibilité liés à des normes drastiques d'hygiène et de sécurité questionnant la capacité du partenaire privé à y faire face

46 La disponibilité d'un équipement dépend pour beaucoup de la qualité de construction du bâti. Ce risque est non négligeable compte tenu de ce qui vient d'être évoqué. Des infiltrations d'eau, des fuites visibles, des malfaçons d'exécution de carrelages, de joints, des insuffisances de débit de filtration et des dysfonctionnements dans l'installation du traitement de l'eau ont ainsi pu conduire la DDASS à constater des écarts de qualité d'eau par rapport aux normes d'hygiène et à émettre un avis défavorable à l'ouverture de la structure (H2/C7). Aux yeux du juge administratif, de tels désordres peuvent en effet rendre l'ouvrage impropre à sa destination (H1/J5). Ils peuvent également avoir pour conséquence imprévue une perte d'exploitation due à la fermeture du centre pour effectuer les travaux de réparation (H1/J6), voire une baisse des loyers consentis à l'exploitant par mesure compensatoire (H2/J7).

47 Le montage en CP semble une fois de plus convenir dans un contexte marqué par des sujétions imprévues. Rappelons toutefois que l'établissement d'un tel contrat « personnalisé » (Williamson [28]) s'accompagne de coûts de transaction ex ante non négligeables.

48 La disponibilité dépend aussi de la maintenance du site. Ce risque est particulièrement aigu en gestion déléguée compte tenu des obligations qui incombent à chacune des parties du contrat. Une collectivité a ainsi ordonné la fermeture administrative de son centre aquatique, puis prononcé la déchéance du délégataire devant le risque que représentait pour le public le défaut d'entretien répété des installations. Face à elle, l'opérateur déclarait ne plus pouvoir gérer le centre dans des conditions normales d'exploitation, en raison de défauts de conception aggravés par la résistance de la personne publique à engager des travaux de rénovation (H2/J2). Ce type de conflit propriétaire/exploitant n'est pas propre aux centres aquatiques mais dans ces cas, les conséquences se révèlent majeures du fait de la possibilité de fermeture totale de l'établissement. Cette situation remet en question l'avantage conféré au CP d'une allocation optimale des tâches au partenaire normalement le plus adapté pour l'accomplir.

Des risques de gestion en termes de responsabilité et de solvabilité difficilement transférables dans le cas des piscines

49 Le milieu aquatique pose un certain nombre de questions en termes de sécurité, de salubrité et de santé publique. En cas de défaut d'organisation du dispositif de surveillance, de défaut d'entretien des équipements, ou d'infection due à la présence de germes dans l'eau ou dans l'air, la responsabilité civile de l'exploitant est engagée. Mais la responsabilité de la collectivité dans le cadre d'une gestion déléguée n'est pas écartée dans la mesure où le service public relève en dernier ressort de la personne publique l'ayant créé et concédé (CE 23 mai 1958, Amoudrouz, n° 041209 ; CE 21 juin 2000, SARL Plage « Chez Joseph », n° 212100). Si un accident est, par exemple, imputable à la défectuosité d'une installation recevant la qualification d'ouvrage public, la responsabilité de la collectivité propriétaire pour faute présumée est automatiquement recherchée. Une collectivité qui pensait pouvoir se protéger derrière un contrat de concession a ainsi été condamnée à des indemnités en compensation du préjudice subi par l'effondrement d'une grille de bassin (H1/J3). Le transfert des risques de gestion en termes de responsabilité est loin d'être évident.

50 Le risque de faillite est un autre risque de gestion à prendre en compte car les opérateurs ne bénéficient pas tous d'assises financières importantes dans le secteur des loisirs sportifs. Le sort du personnel – poste souvent le plus lourd sur un plan comptable – est une préoccupation à ne pas négliger le cas échéant. Suite à la résiliation d'une convention de DSP consécutive au redressement judiciaire d'un

déléataire, la Cour de cassation a par exemple ordonné au délégant de poursuivre les contrats de travail en cours, considérant que l'entité économique était de fait transférée à la collectivité (H1/J8). Ce type de requalification constitue pour les collectivités un risque faible en termes de probabilité mais majeur en termes de conséquence financière. Le transfert des risques de gestion prévu à ce niveau dans un contrat de partenariat peut poser problème dans le secteur considéré vu l'état actuel du marché.

Des risques de demande propres aux activités aquatiques appelant à un « contrat de confiance »

51 Le marché des activités aquatiques se caractérise par une demande importante mais variable localement et dans la durée. D'après une enquête AIRES-IPSOS réalisée en 2005, les piscines, autant fréquentées que les bibliothèques ou salles de cinéma, figurent en première place des équipements sportifs les plus utilisés⁵. Même si quelques tendances se dégagent (pratique occasionnelle, le week-end, l'après-midi et en famille), une enquête du cabinet Arpège réalisée en 2003 montre que les modalités de pratique varient selon le contexte économique et social⁶. En outre, la fréquentation des piscines s'avère fortement saisonnière, voire changeante sur le plus long terme : après une période de découverte et de développement de l'activité, la fréquentation peut stagner voire baisser de moitié dans certains cas observés. Cette caractéristique fait de la natation et de ses différentes modalités d'usage une activité économiquement intéressante mais volatile dans la durée et donc potentiellement risquée si l'on ne tient pas suffisamment compte des spécificités locales et du cycle de vie des activités aquatiques. La lassitude des clients peut survenir bien avant la fin de la durée d'amortissement envisagé. Pour endiguer la baisse de fréquentation, les mesures peuvent se révéler fort coûteuses.

52 Plusieurs cas d'exploitation en gestion déléguée témoignent de ce risque de recettes : les résultats obtenus sur site ont pu effectivement s'avérer plus faibles que dans le compte d'exploitation prévisionnel car les produits avaient été évalués uniquement en fonction d'autres établissements existants et similaires en termes de zone géographique et de nombre d'habitants (H1/C8). L'analyse de la demande s'était parfois bornée à affirmer une confirmation de la préférence du public pour les piscines de sports-loisirs sans aucune statistique à l'appui (H1/C9), d'où quelques déconvenues. L'insuffisance des recettes d'exploitation a dès lors pu conduire le délégataire à réaliser des économies de gestion, notamment sous la forme de compressions de personnel (H2/C10). Devant ce fait, la collectivité doit alors s'engager à supporter financièrement le déséquilibre entre les dépenses et les recettes, au risque de détourner le titulaire du contrat de DSP de son objectif de productivité (H2/C11). Les avenants passés ont, de surcroît, été jugés irréguliers car de nature à bouleverser l'économie du contrat sur laquelle s'était fondée la concurrence (H2/C12).

53 L'assurance d'une rémunération publique associée à des objectifs de performances et assortie de recettes accessoires devrait théoriquement diminuer la renégociation par voie d'avenants, ce qui serait pertinent dans le secteur culturel et sportif où les avenants s'avèrent nombreux (IGD [13]). L'opportunisme post-contractuel généralement observé permet néanmoins de douter de l'efficacité présumée du CP, d'autant que la durée du contrat invite à des rencontres régulières. Les accords de circonstances constituent en effet une faiblesse remarquée des PPP (Lienhard [18]). Le tableau 8 (cf. annexe) offre une synthèse de l'analyse réalisée.

54 Les limites du dispositif tiennent en fait à la relation de confiance des partenaires autour des exigences de transparence et de responsabilité qu'ils se seront fixées. Des

études montrent que les autorités politiques font généralement preuve de laxisme dans ce domaine (Rowe [24]).

Conclusion

55 Hormis certains aspects de management public très importants et difficiles à résoudre en interne (gestion du personnel, relation avec le mouvement sportif) puis la commodité d'avoir un interlocuteur unique pour toutes les phases d'un projet de centre aquatique lors d'un PPP, on peut comprendre l'attrait des élus pour le contrat de partenariat de façon spécifique. En confrontant les opportunités justifiant *a priori* le recours au CP (complexité et urgence du projet) avec les besoins observés dans ce secteur mais également les contraintes administratives inhérentes aux autres contrats publics, on constate finalement que les acteurs utilisent l'outil nouveau en fonction de leurs propres besoins et difficultés vécues. Confrontés à des expériences douloureuses, les élus et les cadres territoriaux perçoivent dans le contrat de partenariat une opportunité que le législateur n'avait pas vraiment envisagée.

56 En outre, ce choix peut se révéler séduisant à l'examen des risques spécifiques aux centres aquatiques, particulièrement élevés aussi bien en phase d'investissement que d'exploitation. Contrairement aux autres formules existantes, le CP prévoit en effet un partage relativement équilibré des risques entre partenaires public et privé. Ce partage peut théoriquement contribuer à diminuer les coûts de transaction, *ex ante* par un abaissement du niveau de la prime de risque exigée par l'opérateur, *ex post* par une limitation des négociations, avenants et contentieux pouvant advenir en cas de simple transfert des risques. En pratique, il convient malgré tout de prendre en compte 1) l'alternative d'un financement public qui suit un taux d'intérêt sans risque ; 2) une augmentation des coûts de procédure et de contractualisation par rapport à des contrats classiques de la commande publique ; 3) une limitation des risques de renégociation opportuniste difficile à maintenir dans la durée. En outre, l'hétérogénéité du marché au niveau des capacités financières et techniques des opérateurs interroge le principe même de l'allocation des risques au partenaire le plus à même de les prendre en charge. D'après Kirat, Marty et Vidal [16], il n'y a pas de solutions optimales à la répartition des différents types de risques d'exécution d'un contrat administratif mais des arbitrages pluriels à effectuer.

57 Dans le secteur aquatique, appliquer le CP n'est pas une évidence. Même si le cocontractant n'est *a priori* pas concerné par l'exploitation du service proprement dit, reste pour l'autorité publique à définir précisément ce qui relève du service public : natation scolaire uniquement ou prise en charge des clubs, associations, instituts spécialisés, et, d'une manière plus générale encore, des entrées publiques ? L'enjeu est le contenu de la rémunération associée aux résultats d'exploitation de l'ouvrage pour le partenaire privé, sous contrainte de requalification juridique du contrat pour le partenaire public.

58 A titre préventif, Raymundie et Noel [21] préconisent de dissocier les missions de financement-conception-réalisation et la mission d'exploitation du service par le recours à un CP suivi d'une convention de DSP. Plus courte et reconductible, cette dernière évite de surcroît d'engager les cocontractants sur des fréquentations difficilement prévisibles à longue échéance, sources de surcoûts et de clauses de réajustement successives. Mais que devient alors l'avantage du CP qui réside dans l'implication d'un consortium sur l'ensemble des étapes du projet ? Le constructeur, sans perspective de devenir exploitant, peut être tenté de construire au moindre coût sans tenir compte des surcoûts futurs d'exploitation. Cet opportunisme est une question cruciale : déresponsabilisé dans le temps, l'acteur privé jouera la carte du court terme, au détriment possible sinon probable du service rendu et/ou du coût futur de ce service. Par ailleurs, cette dissociation – qui revient littéralement à ne pas

mettre en place un PPP – favoriserait des abus de droit vis-à-vis d'autres procédures juridiques, en raison notamment du dialogue compétitif que permet le CP...

59 Il est enfin permis d'émettre quelques réserves sur une utilisation abusive du CP dans ce secteur, rejoignant dans cette analyse les inquiétudes du Conseil constitutionnel. Tout d'abord, le recours à ce type de contrat se justifie théoriquement par l'impossibilité pour la collectivité publique de s'autofinancer par le biais de redevances versées par les usagers. Ce schéma se retrouve dans le cas des écoles, des hôpitaux ou des prisons mais pas *stricto sensu* dans celui des centres aquatiques, même si l'équilibre financier est en règle générale difficilement atteint. On peut ensuite se demander si les innovations apportées par le CP (évaluation préalable, dialogue compétitif, clauses incitatives à la performance, rémunération aux résultats) sont à même de remédier aux problèmes de rationalité limitée et d'opportunisme conduisant aux dérives de coûts et de délais constatées à maintes reprises dans les centres aquatiques. D'une manière générale, certains échecs et contentieux ont conduit à assimiler les PPP à des arrangements opaques, favorables aux intérêts privés, soumis à une multiplicité de logiques d'action et de stratégies d'acteurs concurrentes (Giauque, [10]).

60 Face aux contraintes budgétaires des collectivités publiques, le recours au CP peut enfin être vu comme un moyen d'émettre de la dette sans affecter le solde des comptes publics. En effet, depuis une décision d'Eurostat du 11 février 2004, la déconsolidation des actifs est rendue possible si le partenaire privé prend le risque de construction plus le risque de disponibilité ou de demande. La plupart des PPP anglais restent ainsi hors « immobilisations » du fait de la difficulté de prouver cette allocation du risque. Biondi [2] estime qu'au 23 Octobre 2007 cette option s'applique dans 80 % des projets.

61 Le coût du financement privé et du paiement différé avec répartition de l'amortissement et des intérêts dans le temps étant plus élevé que le coût de l'endettement public (Marty, Trosa & Voisin, [19]), des CP indument justifiés pourraient s'avérer de véritables « bombes à retardement » pour des finances publiques qui, du reste, n'en manquent pas (Durand & Bourhis, [6]).

Bibliographie

[1] BEZANCON X., FORNACCIARI M. (2005), « Le contrat de partenariat et la collectivité territoriale. Comment utiliser le contrat de partenariat », *Le Moniteur*, n° 5826, Cahier détachable n° 2, 18 mars.

[2] BIONDI Y. (2009), « Cost of Capital, Discounting, and 'Value for Money' Valuation : New Investment Valuation Criteria for Project-Financing and Public-Private Partnership Schemes », January 20, Available at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=1330587>

[3] BROADBENT J., LAUGHLIN R. (eds.) (2003), Public Private Partnerships, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, special issue, vol. 3, n° 16.

[4] COASE R.H. (1987) [1937], « La nature de la firme », *Revue française d'économie*, vol. 2, n° 1, p. 133-163.

DOI : 10.3406/rfec0.1987.1132

[5] DESTAIS C. (2001), "Transaction Costs Theory, Asset Specificity and Risk Appraisal. An Analysis Based on the Example of Limited Recourse Project Finance", *ATOM cahier de recherche*, Paris, janvier.

[6] DURAND C., BOURHIS M. (2008), « Financement du sport et intercommunalité : objectifs initiaux, enjeux et premiers bilans », *Revue du Trésor*, 88ème année, décembre, n° 11, p. 828-832.

[7] FOURCHY C., GARCIN L. (2007), « Les bénéficiaires collatéraux du « dispositif » Contrat de partenariat », *Pouvoirs Locaux*, n° 74, p. 70-74.

[8] FRITSCH B. (2008), « L'investissement public local à la croisée des chemins », *Pouvoirs Locaux*, n° 76, p. 42-46.

[9] GAFFNEY D., POLLOCK M. A., PRICE D., SHAOUL J. (1999), "PFI in the NHS – is there an economic case ?", *British Medical Journal* (<www.bmj.com>), n° 319, July, p. 116-119.

- [10] GIAUQUE D. (2009), « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture « institutionnelle » », *Revue française d'administration publique*, n° 130, p. 383-394.
- [11] GRIMSEY D., LEWIS K.M. (2005), "Are Public Private Partnerships value for money ? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views", *Accounting Forum*, n° 29, p. 345-378.
- [12] HART O.D., MOORE J. (1988), "Incomplete Contracts and Renegotiation", *Econometrica*, n° 56, p. 755-785.
- [13] INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE (2005), *Quelle compétition pour l'amélioration du service public ?* Paris, La Documentation française. 179p.
- [14] JAIDANE R. (2008), « Partenariat public-privé et infrastructures sportives », *Revue juridique et économique du sport*, n° 89, p. 7-31, CDES Limoges.
- [15] KIRAT T. (2003), « L'allocation des risques dans les contrats : de l'économie des contrats « incomplets » à la pratique des contrats administratifs », *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 17, p. 11-46.
- [16] KIRAT T., MARTY F., VIDAL L. (2005), « Le risque dans le contrat administrative ou la nécessaire reconnaissance de la dimension économique du contrat », *Revue Internationale de Droit Economique*, n° 3, p. 291-318.
- [17] LICHERE F., MARTOR B., PEDINI G., THOUVENOT S. (2006), *Pratique des partenariats public-privé, choisir, évaluer, monter et suivre son PPP*, Paris, Litec, 216 p.
- [18] LIENHARD A. (2006), les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, risques et possibilités, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 72, p. 587-604.
- [19] MARTY F., TROSA S., VOISIN A. (2006), *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 122 p.
- [20] MENARD C., OUDOT J.-M. (2009), « L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat », *Revue française d'administration publique*, n° 130, p. 349-364.
DOI : 10.3917/rfap.130.0349
- [21] RAYMUNDIE O., NOEL M. (2008), « De la piscine au centre aquatique : la gestion d'équipements sportifs et de loisirs », *Contrats publics*, n° 74, p. 102-107.
- [22] RICHEL C. (2009), *Les partenariats public-privé dans le secteur des sports et des loisirs en France : coup de projecteur sur les centres aquatiques*, Rapport d'étude de l'Institut de la Gestion Déléguée, Université de Caen Basse-Normandie, 123 p.
- [23] RICHEL C. (2010), *Partenariats public-privé et équipements sportifs : d'une vision normative à une réalité perçue. Approche comparée « gestion déléguée/régie » des centres aquatiques publics*, Thèse de doctorat en STAPS, Université de Caen Basse-Normandie, 454 p.
- [24] ROWE M. (2006), "Abusive Partnerships. New Forms of Governance, new Forms of Abuse ?" *International Journal of Sociology & Social Policy*, n° 26, p. 207-219.
- [25] SAUSSIÉ S., YVRANDE-BILLON A. (2007), *Economie des coûts de transaction*, Paris, La découverte, 122 p
- [26] SEILLER B. (2005), « L'érosion de la distinction SPIC/SPA », *L'Actualité Juridique du Droit Administratif*, 28 février, p. 417-422
- [27] SHAOUL J. (2005), "A Critical Financial Analysis of the Private Finance Initiative : Selecting a Financing Method or Allocating Economic Wealth ?" *Critical Perspectives on Accounting*, n° 16, p. 441-471.
DOI : 10.1016/j.cpa.2003.06.001
- [28] WILLIAMSON O.E. (1987), "The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach", *American Journal of Sociology*, n° 3, p. 548-577.
DOI : 10.1086/227496

Annexe

Tableau 1 - Echantillon des rapports des chambres régionales des comptes et des comptes-rendus de séance juridictionnelle consultés

Code	Instance de contrôle ou de juridiction	Référence	Date
C1	C.R.C. Alsace	District Pays de Hanau	03/07/1998
C2	C.R.C. Basse-Normandie	Communauté d'agglomération Pays de Fiers	20/05/2005
C3	C.R.C. Basse-Normandie	Commune Equeurdreville-Hainneville	17/10/2005
C4	C.R.C. Ile-de-France	Commune Neuilly-sur-Seine	13/06/2006
C5	C.R.C. Ile-de-France	Commune Epinay-sur-Seine	08/03/2007
C6	C.R.C. Pays de la Loire	Commune Nantes	26/07/1999
C7	C.R.C. Pays de la Loire	Communauté de communes Guémené-Penfao	21/07/2004
C8	C.R.C. Basse-Normandie	Communauté de communes Pays de l'Aigle	18/08/2003
C9	C.R.C. Midi-Pyrénées	Communauté de communes Pays Cordais	26/12/2001
C10	C.R.C. Provence-Alpes-Côte d'Azur	Commune Nice	13/11/2003
C11	C.R.C. Ile-de-France	Communauté de communes Les portes de l'Essonne	17/06/2005
C12	C.R.C. Auvergne	Commune Saint-Nectaire	27/04/2005
J1	CAA Marseille, 4ème chambre, formation à 3	n°03MA01460	10/11/2003
J2	CAA Douai, 2ème chambre, formation à 3 bis	n°04DA00262	31/10/2006
J3	CAA Marseille, 6ème chambre, formation à 3	n°01MA00860	28/02/2005
J4	CAA Nantes, 2ème chambre	n°95NT01437	06/10/1999
J5	CAA Paris, 4ème chambre, formation B	n°00PA01399	31/03/2005
J6	CAA Douai, 1ère chambre	n°00DA01312	08/07/2003
J7	CAA Nancy, 1ère chambre, formation à 3	n°02NC00935	22/06/2006
J8	CC, chambre sociale	n°05-43,441	30/01/2007

Tableau 2 - Liste des 20 projets en cours de contrats de partenariat relatifs aux équipements sportifs (dont les centres aquatiques *)

Projet	Pouvoir adjudicateur	Démarrage études	Avis d'appel public à la concurrence	Avis d'attribution	Montant estimé
Rénovation INSEP	Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative		16/07/2005	21/12/2006	[30;150] M€
Base de loisirs	Ville de Châteaurenard	08/10/2007			< 30 M€
Grand stade	Communauté urbaine de Lille	15/02/2006	08/12/2006	15/10/2008	> 150 M€
Pôle aquatique*	Marseille	30/06/2006			[30;150] M€
Complexe sportif	Bussy St Georges	22/11/2006	12/06/2009		
Piscine*	St Etienne	13/02/2007			
Patinoire	Vannes	05/06/2007			
Vélodrome	Montigny le Bretonneux	20/07/2007	20/07/2007		[30;150] M€
Stade nautique*	Commentry	03/05/2008			
Hippodrome	La Réunion	04/01/2008			
Rénovation stade	Marseille	24/07/2008	06/08/2009		
Centre nautique*	Communauté de communes du Controis		11/10/2008	13/07/2009	
Centre aquatique*	Ville de La Garenne Colombes	20/06/2008			
Centre aquatique*	Gujan Mestras	09/01/2008			
Parc aquatique*	Montauban	16/04/2009			
Centre aquatique*	Chatel	12/06/2009			
3 piscines*	Arcachon	01/07/2009			
Palais des sports	Lille	06/07/2009			
Rénovation stade	Bayonne	07/10/2009			
Stade	Communauté urbaine de Strasbourg	11/09/2009			

Source : BOAMP, novembre 2009

Tableau 3 - Estimation du coût des travaux d'une piscine publique d'après le cabinet ISC

Type d'équipement	Piscine couverte	Complexe aquatique couvert	Complexe aquatique multi loisirs couvert découvert	Piscine de compétition
Description	Bassin de nage 4 à 6 couloirs + bassin d'apprentissage loisirs + pataugeoire	Bassin de nage 6 à 8 couloirs + bassin d'apprentissage + bassin loisirs + pataugeoire + toboggan	Idem précédent + rivière à courant + salle mise en forme + sauna, etc.	Bassin 50m 10 couloirs + bassin 25m 5 à 6 couloirs + tribune 1500 à 2000 places
Surface d'activités	400 à 500m ²	750 à 900m ²	800 à 1000m ²	1650m ²
Coût TTC *	5,5 à 7 M€	10 à 12 M€	13 à 16 M€	20 à 22 M€
<p>Ces coûts incluent honoraires (maîtrise d'œuvre, contrôle technique, contrôle sécurité protection de la santé), frais de maîtrise d'ouvrage (programmation, AMO, indemnité de concours, publicité, relevés divers, assurances...), mobilier attaché au bâtiment et aménagements extérieurs (parking, voie de service, branchements, abords...).</p> <p>Ils portent sur des bâtiments neufs hors acquisition du foncier et hors adaptation spécifique au site (fondations spéciales, voirie d'accès à créer...).</p> <p>La prise en compte de ces charges conduit à affecter un coefficient d'environ 50 % au coût hors taxes des travaux (bâtiment + VRD).</p> <p>Ces coûts présentés s'appuient sur différentes sources :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 250 références du cabinet ISC dans le domaine de la programmation des équipements sportifs ; - un relevé des appels d'offres publiés au <i>Bulletin officiel des annonces des marchés publics</i> ; - des réalisations récentes recensées auprès des maîtres d'œuvre spécialisés dans les équipements sportifs. 				

Source : fiche pratique sportive n° 04/65 de 2005

Tableau 4 - Compte d'exploitation annuel de 78 centres aquatiques

Type d'installation	Dépenses hors amortissement financier	Recettes hors subvention	Coût net pour la collectivité
Piscine simple SHON : 1500 à 3000 m ²	600 à 990 K€	270 à 540 K€	260 à 520 K€
Centre aquatique comprenant des espaces connexes SHON : 2500 à 5000 m ²	820 à 1500 K€	350 à 840 K€	330 à 730 K€
Complexe multi-loisirs intégrant d'autres équipements sportifs SHON : 3500 à 7500 m ²	1120 à 1740 K€	540 à 950 K€	480 à 900 K€
SHON : surface hors œuvre nette Les intervalles présentés correspondent aux écarts-types à la moyenne.			

Source : Richet, [22]

Tableau 5 - Estimation du coût global d'une piscine publique

Type d'équipement	Piscine couverte traditionnelle	Piscine couverte sport loisirs	Equipement sport loisirs
Coûts d'investissement moyens rapportés au mètre carré de plan d'eau*	6800 à 8500 € TTC/m ²	8500 à 10 000 € TTC/m ²	Jusqu'à 11 000 € TTC/m ²
Coûts d'exploitation annuels rapportés au mètre carré de plan d'eau**	760 à 990 € TTC/m ²	990 à 1200 € TTC/m ²	-
*hors fondations spéciales, honoraires, etc. **hors abords, voirie et réseaux divers			

Source : rapport AITF – ATTF – EDF, 2003

Tableau 6 - Difficultés de recours dans le cadre d'une stratégie de partenariat

Formules	Marché public	Concession	Bail emphytéotique administratif
Cadre juridique	Décret n°2006-975 du 1er août 2006 portant Code des marchés publics.	Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques	Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation
Définition	Contrat par lequel le pouvoir adjudicateur fait l'acquisition de prestations de services, de fournitures ou de travaux moyennant le paiement d'un prix	Contrat de délégation de service public par lequel le concessionnaire, personne publique ou privée, est en charge du financement, de la conception, de la construction, de la maintenance, de la gestion et de l'animation de l'équipement à des fins de service public	Bail de 18 à 99 ans par lequel une personne publique confie à un emphytéote la construction, le financement et l'exploitation d'ouvrages publics dans le cadre d'une opération d'intérêt général ou pour l'accomplissement d'une mission de service public
Caractéristiques	Le prestataire agit pour le compte de la personne publique et reçoit d'elle une rémunération fixe. Les sommes prélevées par le prestataire sur les usagers sont reversées dans leur totalité à l'autorité publique	Le concessionnaire est en charge d'exploiter un service public à ses risques et périls, avec ou sans subvention et avec une rémunération versée par les usagers. Il a la qualité de maître d'ouvrage compte tenu de son obligation de conclure les marchés nécessaires à l'acquisition des biens	L'emphytéote propriétaire de l'ouvrage le temps du bail peut conclure une convention de mise à disposition de ses locaux à la personne publique moyennant le paiement d'un loyer ou bien tirer une rémunération de son exploitation via une convention non détachable de service public
Inconvénients	Les paiements différés sont prohibés, l'allotissement obligatoire La durée des contrats n'excède pas 3 ans L'acheteur public est tenu de produire un cahier des charges détaillé lors de la mise en concurrence Instaurer un dialogue compétitif autour d'un programme fonctionnel flou s'avère difficile	L'insécurité juridique est réelle du fait de la requalification possible du contrat en marché public si la rémunération n'est pas substantiellement liée aux résultats d'exploitation Le pouvoir de résiliation unilatéral et le mode de traitement jurisprudentiel sont un frein à l'investissement privé	Le risque de requalification en DSP est significatif L'autorité publique ne dispose que de peu de leviers de commande sur la prestation réalisée par l'emphytéote L'inscription de l'opération de construction d'un centre aquatique au Fonds de Compensation pour la TVA est difficile

Source : Marty & al. [19]

Tableau 7 - Coût global d'un projet de centre aquatique selon différents montages juridiques et financiers

Phase	Investissement		Exploitation		Total	
	Acteur	Collectivité	Opérateur	Collectivité	Opérateur	Coût global collectivité
MOP + régie		20 M€	0 M€	2 M€ moins les recettes plus le GER	0 M€	20 M€ plus les intérêts (12 M€) plus 40 M€ moins les recettes (0,8 à 1 M€ x 20 = 16 à 20 M€) = 56/52 M€ plus le GER
BEA		0 M€	20 M€	Loyer de 1,7 M€ HT sur 18 ans (versé à l'emphytéote) plus exploitation 2 M€ de charges moins les recettes	0 M€ plus le GER	74 M€ moins les recettes (0,8 à 1 M€ x 20 = 16 à 20 M€) = 58/54 M€
Concession et CP		5 M€ (subvention publique)	15 M€	2 M€ HT par an sur 20 ans (versé au concessionnaire pour compensation de sujétions spéciales de service public)	Assure le remboursement de l'emprunt plus le GER	5 M€ plus 40 M€ HT = 45 M€
Calcul effectué sur : <ul style="list-style-type: none"> - la base d'un projet de 1300 à 1400 m² de plan d'eau, soit environ un coût de 20 M€ HT, incluant les travaux (16 M€), les frais de maîtrise d'œuvre (2,5 M€) et de maîtrise d'ouvrage (1,5 M€) ; - la base d'un ratio charges moyennes par m² de plan d'eau de 1500 € soit 2 M€ par an. 						

Source : Salon des Maires et des Collectivités Locales, Paris, 21 novembre 2007

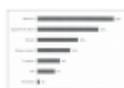
Tableau 8 - Matrice des risques et pertinence d'application du contrat de partenariat aux centres aquatiques

Type de risques	Constat	Avantage du CP pour la personne publique	Inconvénient
Risques de construction	Retards et malfaçons Défaillance des entreprises Méconnaissance des coûts de construction Défaut d'assurance en dommages ouvrage	Limitation des coûts de transaction ex post par dialogue compétitif et transfert des risques au partenaire privé	Augmentation des coûts transaction ex ante par rapport à un classique appel d'offres
Risques de disponibilité	Normes drastiques d'hygiène et de sécurité Désordres contrariant l'ouverture de la structure Travaux de réfection altérant la continuité du service public Indemnisation des pertes d'exploitation supportée par le délégataire Défaut d'entretien et de maintenance	Idem	Idem Transfert des risques de disponibilité au partenaire privé difficile en raison des capacités techniques parfois limitées du gestionnaire de loisirs sportifs
Risques de gestion	Charges de personnel élevées Transfert des contrats de travail au délégant en cas de faillite du délégataire	Idem	Transfert des risques de gestion au partenaire privé difficile en raison des capacités financières parfois limitées du gestionnaire de loisirs sportifs
Risques d'exploitation	Demande volatile Etudes de marché défaillantes Economie de gestion privée compensant le manque à gagner Renégociation litigieuse de la subvention d'équilibre	Limitation des coûts de transaction ex post par rémunération publique associée à des objectifs de performance	Accords de circonstances difficiles à éviter dans un contrat de longue durée

Notes

- 1 <http://actuppp.blogspot.com> consulté le 02 novembre 2009
- 2 <http://cr.iledefrance.fr/docs/2016/0000945.pdf>, consulté le 14 novembre 2009.
- 3 http://piscines-certu.fr/IMG/pdf_guide_edf._pdf-2.pdf consulté le 14 novembre 2009.
- 4 <http://bayeux@club-internet.fr> consulté le 02 novembre 2009.
- 5 <http://snep-reunion.org/archives/info21Aires3.pdf> consulté le 14 novembre 2009.
- 6 [http://www.arpege-assistance.fr/Analyse %20des %20besoins.pdf](http://www.arpege-assistance.fr/Analyse%20des%20besoins.pdf) consulté de 14 novembre 2009.

Table des illustrations

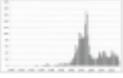


Titre

Figure 1 - Répartition des projets de CP enregistrés par secteur (n = 304)

Légende

Source : BOAMP, novembre 2009

	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-1.png
	Fichier	image/png, 565k
	Titre	Figure 2 - Distribution des piscines publiques recensées par année de mise en service (n = 3207)
	Légende	Source : Richet, [22]
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-2.png
	Fichier	image/png, 773k
	Titre	Tableau 1 - Echantillon des rapports des chambres régionales des comptes et des comptes-rendus de séance juridictionnelle consultés
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-3.png
	Fichier	image/png, 244k
	Titre	Tableau 2 - Liste des 20 projets en cours de contrats de partenariat relatifs aux équipements sportifs (dont les centres aquatiques *)
	Crédits	Source : BOAMP, novembre 2009
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-4.png
	Fichier	image/png, 230k
	Titre	Tableau 3 - Estimation du coût des travaux d'une piscine publique d'après le cabinet ISC
	Crédits	Source : fiche pratique sportive n° 04/65 de 2005
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-5.png
	Fichier	image/png, 205k
	Titre	Tableau 4 - Compte d'exploitation annuel de 78 centres aquatiques
	Crédits	Source : Richet, [22]
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-6.png
	Fichier	image/png, 100k
	Titre	Tableau 5 - Estimation du coût global d'une piscine publique
	Crédits	Source : rapport AITF – ATTF – EDF, 2003
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-7.png
	Fichier	image/png, 71k
	Titre	Tableau 6 - Difficultés de recours dans le cadre d'une stratégie de partenariat
	Crédits	Source : Marty & al. [19]
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-8.png
	Fichier	image/png, 373k
	Titre	Tableau 7 - Coût global d'un projet de centre aquatique selon différents montages juridiques et financiers
	Crédits	Source : Salon des Maires et des Collectivités Locales, Paris, 21 novembre 2007
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-9.png
	Fichier	image/png, 211k
	Titre	Tableau 8 - Matrice des risques et pertinence d'application du contrat de partenariat aux centres aquatiques
	URL	http://journals.openedition.org/pmp/docannexe/image/2763/img-10.png
	Fichier	image/png, 301k

Pour citer cet article

Référence papier

Cédric Richet, Christophe Durand et Marc Bourhis, « Contrats de partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? », *Politiques et management public*, Vol 27/4 | 2010, 25-52.

Référence électronique

Cédric Richet, Christophe Durand et Marc Bourhis, « Contrats de partenariat et centres aquatiques : une rencontre incongrue ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/4 | 2010, mis en ligne le 15 septembre 2012, consulté le 21 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/2763> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/pmp.2763>

Auteurs

Cédric Richet

Université de Caen - UFR STAPS - EA 4260 - Campus 2 - Bld du Maréchal Juin 14032 Caen

Christophe Durand

Université de Caen - UFR STAPS - EA 4260 - Campus 2 - Bld du Maréchal Juin 14032 Caen

Articles du même auteur

Les territoires et leurs clubs de football professionnels : comment concilier, pour le décideur public, marque sportive et marque territoriale ? [Texte intégral]

Paru dans *Politiques et management public*, Vol 32/4 | 2015

Marc Bourhis

Université de Caen - UFR STAPS - EA 4260 - Campus 2 - Bld du Maréchal Juin 14032 Caen

Droits d'auteur

© Tous droits réservés