

## **Le Partenariat Public Privé est-il moral ?**

Le Conseil d'Etat a émis le 3 juin des réserves sévères, après le Conseil Constitutionnel, sur le projet gouvernemental d'ordonnance sur les PPP. Le gouvernement visiblement embarrassé a ajourné à septembre le projet de réforme des marchés publics qui prévoyait l'instauration d'un partenariat public-privé qui permettrait à une seule entreprise privée d'assurer la conception, la réalisation, le financement, l'exploitation d'un ouvrage sur une longue période pour le compte d'une personne morale publique. Curieuse dénomination que ce "Partenariat-Public-Privé" qui laisse croire qu'une entreprise privée ne pouvait être jusqu'à aujourd'hui partenaire par contrat d'un client public. L'appellation britannique du PFI (Private Finance Initiative) a l'avantage de la franchise, car le problème est bien celui du financement des projets publics.

De nombreux arguments plus ou moins corporatistes ont jusque-là été avancés contre les PPP : difficultés d'accès aux marchés pour les PME, perte d'indépendance de la maîtrise d'œuvre écrasée par le pouvoir des entreprises générales, etc... Mais la question se situe, à mon avis, à un autre niveau. Il faut, pour comprendre le danger, voire le scandale du projet voulu par le gouvernement, recourir à la morale : morale politique qui vise à définir et protéger le bien public, morale contractuelle qui vise à garantir des relations contractuelles équitables entre les partenaires, morale individuelle de la responsabilité qui vise à garantir l'indépendance intellectuelle et professionnelle, fondatrices de la responsabilité de chacun.

## **Le PPP est-il un montage politicien efficace ?**

Je rentre de Hong-Kong où un appel d'offre vient d'être lancé pour la création de quatre grands équipements culturels sur un modèle de PFI. Ce projet est aujourd'hui controversé et risque d'être abandonné, ou du moins modifié dans son montage juridique. En effet, le parti libéral conteste le bien fondé de la procédure. Il s'agit de vrais libéraux, comme il n'en existe pas en France, n'en déplaise à Messieurs Madelin ou Raffarin. À Hong-Kong donc, les libéraux considèrent qu'on ne peut pas connaître les nécessités d'un équipement culturel quinze ans à l'avance et qu'il est malhonnête, immoral, de jouer avec l'argent du contribuable sur une telle durée. Ils considèrent que des secteurs économiques (l'eau, l'assainissement, les transports...) peuvent être donnés en concessions, mais qu'il appartient à l'Etat, à la collectivité, de garantir la bonne gestion et donc la conservation du patrimoine commun, dans une gestion régaliennne.

Cet exemple est particulièrement intéressant car il nous prouve que le débat sur les PPP n'est pas un débat politicien droite-gauche. S'il l'était nous aurions même la preuve que le PPP n'est pas d'inspiration libérale.

Sans doute, les Hong-Kongais toujours liés culturellement à la Grande-Bretagne connaissent mieux que nous les désastres financiers et les contentieux consécutifs aux PFI anglais. La Faillite de Railtrack au Royaume-Uni (cf. article d'Odile Join-Lambert in Chronique Internationale de l'IRES – n°74 – janvier 2002) est un exemple d'échec monumental du processus. Tout le monde sait que « les PFI ont engendré les indicateurs les plus sophistiqués d'Europe pour fixer des performances précises aux services publics alors qu'elle est mondialement à la traîne au regard de la qualité de ses services publics » écrit Odile Join-Lambert. La Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques a effectué une enquête en Grande-Bretagne. David Laurence, responsable au Buildings and Estate Management Unit du Home Office (équivalent du Ministère de l'Intérieur) considère que le PFI n'est pas la manière la plus rapide de passer de la spécification des besoins à leur réalisation et que les contrats de PFI sont très onéreux à long terme.

Refusé par les libéraux de Hong-Kong, inventé par le Labour anglais, promis par la droite française, le Partenariat-Public-Privé n'a pas d'origine idéologique. Il faut donc se demander quel est son véritable but, visible ou caché, énoncé ou sous-entendu.

### **La morale politique et économique bafouée**

Michel Sapin a raison de dénoncer dans *Le Monde* du 3 juillet dernier une technique d'habillage budgétaire. Le PPP permet de transformer un investissement en dépense de fonctionnement étalé sur des années. Joyeuse mais naïve argutie pour se débarrasser des critères européens limitant les déficits budgétaires. Dans quinze ans, Messieurs Blair, Chirac et Raffarin couleront une retraite paisible tandis que les Français paieront des loyers sur des équipements dont nul ne peut dire s'ils répondront à la demande. En bon financier du Trésor Public, Monsieur Sapin ajoute qu'un groupe privé ne pourra jamais offrir les mêmes taux que l'Etat ou les collectivités locales.

De plus, aucun expert ne peut garantir aujourd'hui ce que doit être dans quinze ans un hôpital ou une prison. C'est bien parce que nous sommes dans un monde complexe, fluctuant, évolutif, que se posent aujourd'hui les problèmes des prisons, des hôpitaux, des lycées. Les échecs retentissants en ce domaine - que ne je citerai pas par amabilité pour leurs auteurs - ont presque toujours comme origine des erreurs initiales de programmation ou de prospective. On ne peut pas vraiment condamner les choix pris, il y a dix ans. Mais il est naïf et probablement malhonnête de penser qu'on peut résoudre ces problèmes en les privatisant (contre loyer) pour quinze ans. C'est faire fi de la complexité de notre société. De plus pensez-vous vraiment qu'on mettra à la retraite les fonctionnaires qui n'auront plus d'activité à la suite de la privatisation des maîtrises d'ouvrage publiques ? Qu'ils seront délocalisés dans la Vienne ? Ou payés à ne rien faire ou à faire semblant de faire, comme l'écrivait déjà Sénèque à Lucilius ?

La Région Centre est une des rares régions qui, à ma connaissance, a mis en place des schémas directeurs pluriannuels des lycées. C'est pourquoi son président sait qu'il est dangereux de fixer une ligne dans des domaines régaliens, sans que les majorités politiques successives puissent l'infléchir. Le responsable des investissements dans ces

lycées me disait un jour les difficultés d'obtenir avec des prévisions à dix ans une réalité à quatre ans. Monsieur Sapin partage avec les libéraux de Hong- Kong le bon sens et la morale politique soucieuse du bien public et du désir de dire la vérité.

## **La morale des affaires contractuelle méprisée**

Dans le monde des affaires, les contrats prévoient des relations contractuelles justes, acceptées par toutes les parties, parce que connues de chacune d'elles. C'est le cas d'une concession de service des eaux, d'un marché de maîtrise d'œuvre, ou d'un marché de construction, dans lesquels chacun sait à quoi il s'engage. Il est illusoire de croire que l'on peut savoir ce que seront dans quinze ans les besoins du TGV Angoulême-Bordeaux (un des PPP prévus, comme par hasard !), de l'équilibre entre les lycées généraux, techniques et professionnels, des hôpitaux (alors que le débat entre hôpitaux de proximité et CHU n'est pas clos), des commissariats (recentrés après qu'on ait parlé de police de proximité en imaginant leur dispersion il y a sept ans), etc...

Les contrats de PPP seront donc plus ou moins léonins : s'il est facile de définir l'équipement à créer aujourd'hui, il est impossible de déterminer quels seront les besoins de maintenance, d'adaptation, de transformation qui seront nécessaires dans dix ans. Il est impossible d'affirmer aujourd'hui ce que jugeront les tribunaux lorsque les entreprises qui auront conclu par un PPP peu rentable, demanderont dans dix ans sa rupture. En Grande-Bretagne, la moitié des PFI inaugurés par Monsieur Blair font aujourd'hui l'objet de contentieux au désavantage de l'Etat.

Je remarque d'ailleurs qu'aucune grande entreprise privée n'a jamais eu l'idée de conclure des PPP, « partenariats privés-privés », pour gérer des locaux. Les entreprises privées qui sont tenues à un minimum de rentabilité vis-à-vis de leurs actionnaires et qui gèrent leurs biens à long terme, sans se soucier des échéances électorales quinquennales, ne peuvent se permettre d'endetter leurs successeurs. Elles disposent de services d'achat ou de moyens généraux qui gèrent au mieux des contrats de maîtrise d'œuvre, de construction, de facilités management... Un entrepreneur ne gère pas son entreprise en jouant au loto, sauf quand il est, comme jadis au Crédit lyonnais ou chez un Vivendi, un ancien directeur de cabinet ministériel. L'Etat doit savoir que les entrepreneurs qui accepteront des contrats de PPP joueront pour gagner. A tout jeu il y a un perdant et un gagnant. Les entreprises sauront prendre en otage les politiques par des méthodes plus ou moins avouables et ils auront raison. Peut-on leur reprocher de se donner les moyens de gagner ?

Parce que le PPP ne peut pas définir sérieusement la nature du contrat à dix ans, il est contraire à la morale contractuelle. Mais évidemment Messieurs Blair et Raffarin n'en ont que faire : leurs enfants paieront une deuxième fois, après contentieux, pour réorienter les PPP sur les nouveaux besoins qui seront apparus. D'ailleurs, conscient de ces problèmes, le gouvernement a prévu des garde-fous qui rendront la mise ne place d'un PPP aussi longue et bureaucratique qu'un marché public habituel. Il est donc probable que le nouveau système ne produira pas la simplification administrative attendue. Le risque d'obsolescence de l'équipement projeté n'est en rien diminué, mais le risque juridique accru.

## **La morale individuelle et la responsabilité disjointes**

Par morale individuelle, j'entends ici le droit et le devoir de toute personne physique ou morale de dire ce qu'il pense en conscience et en toute indépendance. Ce principe fonde sa responsabilité. C'est ainsi que dans le cadre d'un contrat de travaux, un entrepreneur a le devoir de refuser de mettre en oeuvre un procédé spécieux. De même, un architecte a le devoir de refuser à un entrepreneur une variante qu'il juge dangereuse. Ce fondement de la responsabilité suppose l'indépendance des professionnels. C'est pourquoi le droit européen a exigé, il y a quelques années, la restructuration organisationnelle et physique des métiers de la banque et de la finance. C'est pourquoi aussi le Conseil d'Etat vient de confirmer, par une décision du 31 mars 2004, l'interdiction aux architectes d'exercer une activité de marchand de biens. En résumé, la garantie de l'indépendance intellectuelle et professionnelle de chacun, exigée tant par les règles de l'OMC que par le Droit européen et les codes déontologiques de nombreuses professions de par le monde, est le fondement de la responsabilité professionnelle.

Croyez-vous par exemple, qu'il soit sérieux de demander à un bureau de contrôle, payé par un aéroport maître d'ouvrage, de contrôler les études de l'architecte et du bureau d'études, alors même que maître d'ouvrage, architecte et bureau d'études ne font qu'une seule personne morale ? Les responsabilités deviennent inexistantes quand il y a confusion des rôles.

Que penser de l'indépendance des architectes, des ingénieurs, des contrôleurs techniques qui, dans les PPP, auront pour mission de donner des ordres à leur client, l'entreprise générale ?

Le minimum, souhaité par de nombreux fonctionnaires ou politiques est de garantir, si PPP il doit y avoir, cette indépendance des professionnels et une juste responsabilisation de chacun.

Il paraît nécessaire d'exiger que les entreprises générales soient exclues du rôle de mandataire des marchés de PPP car le conflit d'intérêt n'est pas moralement acceptable et qu'un nouveau métier purement financier d'investisseur privé de biens à usage public soit inventé. Le problème est de « financer » et non pas de produire une macédoine « financement, conception, construction, entretien ». S'il ne s'agissait pas d'abord de financer, les PPP seraient inutiles, le droit européen ayant heureusement imposé par directive la modification de la loi du 12 juillet 1985 en autorisant la délégation de la maîtrise d'ouvrage publique à une personne privée.

Qu'on ne s'y trompe pas, la Société Française des Architectes ne s'attache pas ici à des intérêts corporatistes. Mais nous demandons simplement à pouvoir exercer notre métier conformément au droit qui régit notre profession et sa déontologie et fonde nos responsabilités. En vertu du principe d'indépendance des professionnels, nous n'hésiterons pas à porter le débat devant la cour européenne de justice.

## **La prudence oubliée**

J'en appelle à ce que Max Weber appelle donc l'éthique de la responsabilité. Une bonne intention, celle sans doute de Monsieur Raffarin pour développer les équipements nécessaires à la France, peut aboutir à des catastrophes. L'éthique de responsabilité veut que nous répondions non seulement aux intentions mais aussi aux conséquences de nos décisions. Nous avons dit que les PPP pouvaient avoir, auraient, des conséquences néfastes. André Comte Sponville parle d'éthique de la prudence, la seule éthique qui vaille. Déjà, Saint Thomas d'Aquin (« Somme théologique 1a 2ae – question 57 article 5 et question 61 article 2) écrivait que des quatre vertus cardinales la prudence est celle qui doit diriger les trois autres (tempérance, courage et justice). Que penser d'un mécanisme politico-économique qui joue avec l'avenir en toute impunité et sans prudence aucune alors qu'il est institué par un gouvernement qui a imposé le principe de précaution que tous les scientifiques et intellectuels indépendants ont récusé, rappelant que « l'innovation est un devoir de précaution ». La « précaution » est représentative de la grande peur qui se vend si bien électoralement les 22 avril. Mais de prudence, il n'est point question. La précaution s'impose à autrui, tandis que la prudence nécessite réflexion sur soi-même. Comme l'écrit André Comte Sponville, « s'il est imprudent de n'écouter que la morale, il est immoral d'être imprudent ». Monsieur Raffarin se moque de la prudence qui est une vertu qu'il ignore, parce qu'il reporte sans état d'âme sur ses successeurs, et surtout sur ses électeurs et leurs enfants, les conséquences de ses choix : un TGV Angoulême-Bordeaux vaut bien quelques turpitudes. Que sont devenus nos grands argentiers tels les Jacques-Cœur, Sully, Richelieu, Colbert, Turgot, Necker, Guizot, Thiers, Mendès-France, Pompidou, Giscard, Delors ?... Lequel d'entre eux aurait eu l'idée saugrenue d'inventer les PPP ? Lorsque ceux-ci lançaient un emprunt d'état auprès des citoyens, afin de développer ou de relancer l'économie du pays, ils assortissaient cet emprunt de garanties de remboursement à taux déterminé, quitte à ce que ce taux leur soit reproché ultérieurement. Mais ils n'engageaient pas en catimini le contribuable dans une spirale indéterminée de charges fiscales. Le PPP est une invention géniale et diabolique, espèce d'emprunt d'état obligatoire pour tous à risque indéterminé...

Il est imprudent de jouer avec l'argent du contribuable et les responsabilités indéfinissables sur quinze ans des partenaires... Si Monsieur Raffarin avait conservé un zeste de conscience morale, il saurait que la morale pratique est fondée sur quelques vertus, « dispositions acquises à faire le bien » selon Aristote, « vertu, force qui agit » selon Machiavel, au premier rang desquelles la prudence « amour qui choisit avec sagacité » selon Saint Augustin. Mais il est vrai qu'avec un horizon à trois ans on comprend qu'on ait le nez dans le guidon... La chance ou la force des grands commis cités ci-dessus était sans doute qu'ils avaient une vision de la France qui dépassait le temps de la mandature électorale. Le PPP est-il l'archétype des montages des démocraties décadentes devenues incapables de mettre en œuvre une politique à long terme qui dépasse l'échelle du temps électoral ?

### **Pourquoi donc les PPP ?**

Les PPP sont un retour déguisé, mieux ficelé, des METP, rendu célèbres par l'affaire des lycées d'Ile de France. Du 19 au 22 mars 1996, je participais à une session de formation

des maîtres d'ouvrages publics. J'y affirmais que les METP n'avaient comme seule utilité que de permettre l'organisation d'un système de corruption dans la région d'Ile de France. La Justice, nous le savons tous, n'a levé qu'une partie du voile qui cachait l'iceberg de cet immense réseau de corruption à plusieurs volets (les chaufferies de lycées existants, les lycées neufs aux toitures envolées avec la tempête de 1999...).

Les récentes directives européennes ont précisé que les entreprises condamnées pour corruption étaient exclues des marchés publics. Personne ne peut jeter la pierre aux entreprises obligées, autrefois, « de passer à la caisse », de soutenir le projet des PPP. Il semble bien juste, dans notre système républicain bizarre où la corruption dite active est plus sévèrement poursuivie que la corruption dite passive, que les entrepreneurs obtiennent des compensations. Telle est l'origine des PPP, sans que personne n'ose le dire ouvertement. Car les arrangements conclus dans les immeubles de la rue de Solférino dans le cadre des marchés publics sont bien plus dangereux pour les entrepreneurs que de noyer le poisson dans des METP ou PPP. D'une certaine manière, ils pratiquent la fidélité, la justice et la générosité en protégeant leurs salariés ; jamais nous ne leur jetterons la pierre. Je suis même convaincu qu'un accord de bonne conduite serait facile à conclure entre architectes et entrepreneurs qui, comme nous, ont des difficultés à se faire payer par les services de l'Etat désargentés, désorganisés et inefficaces : mieux vaut un PPP garanti par une banque privée qu'une administration incapable d'honorer ses engagements et fière d'elle-même parce que payant ses agios avec un an de retard...

Je ne veux voir qu'un hasard dans le fait que l'investigateur des PPP soit un proche de Monsieur Juppé (dont personne n'a jamais douté de l'intégrité) lequel fut chargé des questions de financement électoral au sein du parti de Monsieur Chirac alors qu'il était en même temps salarié chez Bouygues et Campenon-Bernard . Ce n'était qu'une coïncidence...

Dans *le Monde du 3 juillet*, Michel Sapin conclut ses propos en écrivant « chacun ne sera plus tenu que par sa conscience morale ». En l'occurrence je fais confiance à la conscience morale de Michel Sapin, et de beaucoup d'autres, parce qu'elle s'appuie sur des convictions, une éducation, une praxis politique, elles-mêmes fondées sur la recherche de vertus sans lesquelles il n'existe pas de conscience morale. Mais il est illusoire de penser qu'un système favorisant la corruption puisse se contenter de la conscience morale de chacun. Si l'ordonnance devait être adoptée, ses signataires devraient être tenus comme incitateurs et complices des corruptions actives à venir.

## **Morale et libéralisme**

On aura compris que je considère le montage des PPP comme un habillage budgétaire immoral visant à établir l'obscurité contre la transparence et qui aboutira à de nouveaux scandales politiques dont la France est coutumière. Le gouvernement s'aliène avec ce projet le soutien de libéraux authentiques qui considèrent que l'Etat doit s'en tenir à ses pouvoirs régaliens sans attenter à la liberté individuelle. Mais le principe des PPP, en ce qu'il rackette à long terme le contribuable, n'est pas libéral. En prenant en otage

l'individu dans le remboursement d'une dette à long terme, il n'est ni socialiste, ni démocrate-chrétien, ni libéral. J'en appelle simplement à la conscience morale politique du gouvernement, à ce principe de "philantropia" que Platon définissait comme " ce penchant naturel qui porte à la bienveillance et à la bienfaisance envers les hommes". Imposer au citoyen un endettement à long terme, à risques, à taux élevé, par facilité d'arrangement budgétaire et de mise en place de réseaux de corruption est-il signe de philantropia ?

Comment s'étonner que devant de tels symptômes de dysfonctionnements démocratiques, nos concitoyens se sentent eux-mêmes déresponsabilisés et abandonnent le chemin des urnes ? Il est temps de refonder au-delà des arguments partisans ou corporatistes de chacun, une éthique de la politique. Je ne suis guère optimiste à ce sujet.

En refusant que l'ordonnance des PPP soit mise en oeuvre, la Société Française des Architectes espère participer à cette refondation. Benoît Peaucelle

Benoît Peaucelle est architecte, ingénieur, historien de l'art. Il est vice-président et ancien président de la Société Française des Architectes.