

Alain Gély, *Statisticien-économiste, Conseiller confédéral à la CGT*

Les biens publics, leur financement et les "partenariats public-privé"

« *Blanc ou noir, le bon chat est celui qui attrape les souris* ». Cette phrase attribuée à Deng Xiaoping, est souvent évoquée à l'appui d'une thèse communément répandue : peu importerait le mode de gestion des services publics, dès lors que l'usager, ou le client, est satisfait...

Un peu différent est l'argumentaire de ceux pour qui le secteur privé serait, par nature, plus efficace, y compris pour gérer des services publics. Il conviendrait de confier le « bien public » au secteur privé soit par des « partenariats public-privé » (dans la suite de cet exposé le terme de partenariat public-privé ne renvoie pas seulement à son acception juridique sur les contrats de partenariat mais inclut également les délégations de service public – concessions, affermage – qui, sur un plan économique, soulèvent des interrogations communes), soit par la « banalisation du secteur public », soit directement par des privatisations.

Après un survol de la théorie économique, à propos du bien public et du rôle que les collectivités publiques ont vocation à jouer, on évoquera quelques exemples concrets avant de proposer une conclusion sur une question d'actualité : comment analyser les contrats de partenariat public-privé et agir face à leur multiplication programmée ?

Les biens publics et leur financement selon la théorie économique

Contrairement à ce qui est parfois dit, la théorie économique ne se réduit pas à la vulgate néolibérale selon laquelle l'intérêt général serait assuré par la « main invisible » du marché, qui régulerait au mieux les appétits individuels de consommation et de profit. La légitimité des collectivités publiques, financées notamment par l'impôt, n'est pas dénuée de fondements économiques.

En effet, les économistes se réfèrent volontiers à la définition du bien public pur (ou du service collectif

pur) avancée par Samuelson. Ce bien public pur répondrait à deux caractéristiques : non-rivalité (l'utilisation qu'on en fait ne diminue pas les qualités pour les autres usagers) ; non-exclusivité (il est impossible ou absurde de l'individualiser, d'exclure les usagers qui ne payent pas l'accès à ce bien (1)). L'éclairage public est souvent cité comme exemple de bien public « pur ». L'information est aussi un bien public pur. Non rivalité : on ne la dégrade pas par le seul fait qu'on en prend connaissance (on peut en faire mauvais usage, mais c'est une autre affaire !). Non-exclusivité : celui qui la transmet ne la perd pas pour autant. En revanche, le support matériel de l'information n'est généralement pas un bien public : son utilisation peut le dégrader ; son propriétaire peut en exclure les autres utilisateurs potentiels.

On parle de biens publics mixtes quand une seule de ces conditions

est réunie, en général la « non-rivalité ». Exemples :

– le service public de santé est « individualisable » car c'est un service qui est fourni à des individus particuliers ; mais il n'y a pas de « rivalité » car, si on est en moins bonne santé, cela risque d'altérer la santé de ses concitoyens ;

– de même le service public d'éducation, le transport public... sont individualisables mais pour l'essentiel non rivaux.

Plus largement, le bien-être public peut être défini comme le résultat de l'existence de biens publics et d'une répartition équitable de ces biens. Ce bien-être public n'est pas spontanément assuré par le marché.

En effet, le financement des biens publics pose le problème du « cavalier seul » ou encore du « passager clandestin » : si un individu refuse de financer leur production, il pourra néanmoins en profiter... à condition que les autres la financent ! Généralisé, ce raisonnement égoïste mais logique conduit à une sous-production, voire à une absence totale de production des biens publics.

Le marché, la recherche du profit maximum, sont inadaptés pour produire et distribuer ce type de biens et de services. C'est une raison qui conduit à financer les biens publics par l'impôt. On peut d'ailleurs définir l'impôt, globalement, comme un prix : le prix que les citoyens-contribuables sont collectivement prêts à payer pour financer les biens publics.

Le marché peut intervenir pour produire des biens publics mixtes (il ne s'en « prive » pas !) mais il est en général inéquitable socialement et souvent inefficace du point de vue de l'intérêt général. La puissance publique doit donc intervenir, soit en assurant directement la production de ce type de biens publics mixtes, soit en réglementant et en contrôlant cette production.

La théorie économique évoque par ailleurs les cas de « monopoles naturels ». Un secteur d'activité est en situation de monopole naturel lorsque les rendements d'échelle (2)

(1) On parle aussi « d'indivisibilité » quand un bien ou un service ne peut se « découper en tranches »...

(2) Les rendements d'échelle sont croissants lorsque, par exemple, avec deux fois plus de facteurs de production, on peut produire plus que deux fois plus. Les économies d'échelle sont la traduction des rendements d'échelle en termes de rentabilité : en produisant deux fois plus, on dégage un profit plus que deux fois supérieur.

y sont croissants et les coûts de réseau élevés. Le premier arrivant, ou l'entreprise devenue dominante, jouit alors d'un avantage décisif face à d'éventuels concurrents. L'intervention publique, par la fiscalité ou par la réglementation, est ici pleinement justifiée pour assurer la production de ces biens et pour éviter que ne se constituent des rentes de situation.

Quel mode de production des biens publics ?

Notons que bien (ou service) public et secteur public, s'ils se recouvrent largement, sont distincts et que leur définition peut évoluer dans le temps. Pour ne citer que deux exemples symétriques :

– des automobiles, biens privés, peuvent être produites par des entre-

(3) Un produit ou un service marchand est censé être tarifé selon les « lois du marché » (si l'on en croit la théorie classique, cette tarification repose alors sur : « vérité des coûts », maximisation du profit du vendeur et de la satisfaction de l'acquéreur, équilibre de l'offre et de la demande dans un contexte où l'information et la concurrence sont parfaites... tous critères d'ailleurs peu réalistes et pratiquement incompatibles). Un service peut être payant en vertu d'autres considérations : éviter le gaspillage, dénombrer les usagers, contribuer au financement du prestataire sans nécessairement assurer son équilibre financier absolu. Le service payant peut être tarifé en dessous de son coût et de son utilité, ce qui est le plus souvent le cas ; selon certaines théories, la mise à disposition d'un bien public individualisable devrait d'ailleurs être tarifé « au coût marginal », c'est-à-dire en fonction de ce que coûte la production d'une unité supplémentaire de ce bien (généralement très inférieur au « coût moyen » qui incorpore tous les frais, y compris d'amortissement). Inversement, un service peut aussi être tarifé au-dessus de son coût, au moins pour certains usagers (soutien de péréquation) voire pour tous (valeur faciale des pièces de monnaie et des billets, largement supérieure à leur coût de fabrication...).

(4) Ce souci d'économie doit aussi, évidemment, animer les pouvoirs publics, mais la « volonté générale » dégagée par le débat public peut faire prévaloir l'exigence de continuité et décider d'en financer le coût par l'impôt

(5) voir « Dix ans de privatisation de France Telecom. Quel bilan pour les usagers ? » *Analyses et documents économiques* n°104, février 2007 ; v. le site de la revue dans les pages "Publications économiques" de la rubrique *Kiosque* du site www.cgt.fr

(6) Voir encadré sur ce sujet dans la note économique n°115 « Les syndicats face aux contrats de partenariat public-privé, CCEES-CGT, janvier-février 2008 disp. sur www.cgt.fr

prises du secteur public (la régie Renault) ;

– à l'inverse, le mécénat privé peut contribuer à la réalisation d'œuvres d'art « indivisibles » et en principe non reproductibles, qui deviennent éventuellement des biens publics (la Joconde...).

Le secteur privé, ne serait-ce que par le biais des marchés publics, concourt à la production de biens publics. Sauf à envisager une collectivisation complète de l'économie, les administrations publiques, même régaliennes, ne sauraient fonctionner sans faire appel à des entreprises privées.

De leur côté, les administrations et entreprises publiques n'offrent pas seulement des produits ou services « indivisibles », essentiellement gratuits, financés principalement par l'impôt (défense nationale, diplomatie...). Elles offrent aussi des services « individualisables » (santé, éducation...) parfois payants, voire marchands (3) et qui sont d'ailleurs, à ce titre, l'objet de convoitises du secteur privé !

C'est souvent à propos de ces services individualisables que le débat sur le mode de gestion sera le plus aigu. Selon que l'on considèrera en priorité la demande solvable (la satisfaction de ceux qui ont les moyens de payer) ou les besoins sociaux (au regard desquels les citoyens sont égaux) on optera plutôt pour un mode de gestion privée ou pour le secteur public.

La gestion des biens publics mixtes peut être assurée :

– par des services de la fonction publique (pouvant évidemment recourir aux achats publics) ;

– par des régies ou monopoles publics ;

– par des délégations de gestion ou toutes formes de « partenariat public-privé » ;

– et même par le secteur privé sans qu'il y ait « partenariat » (avec les contraintes de la réglementation, assorties des contrôles nécessaires à son respect).

Comment choisir ? Rappelons ici, outre les critères de « bonne ges-

tion » (qui conduisent, à qualité égale, à minimiser les coûts de production) les exigences spécifiques au service public : égalité d'accès et de traitement des citoyens, continuité, adaptabilité. C'est principalement à l'aune de ces critères que l'on doit, au cas par cas, apprécier le meilleur mode de gestion.

Or, l'expérience le montre, plus on s'éloigne du secteur public pour aller vers une gestion privée, plus les risques sont grands que ces exigences de service public soient mal respectées :

– les préoccupations d'ordre commercial conduisent à privilégier les « clients » les mieux à même de payer, au détriment de l'égalité entre les usagers ;

– les coûts financiers risquent d'être plus élevés pour la collectivité, ne serait-ce que pour rémunérer le profit des opérateurs ;

– le calcul de rentabilité risque fort de conduire une entreprise privée à s'abstraire du principe de continuité par souci d'économie (4) ;

– les emprunteurs privés financent les investissements à un coût plus élevé que ne le font les collectivités publiques ; le coût final reposera sur l'utilisateur ou sur le contribuable ;

– les exigences, sociales et environnementales, du développement durable ne sont pas spontanément assurées par le secteur privé, non plus que l'investissement productif.

On pourrait multiplier les exemples. Le plus net concerne la tarification : télécommunications en France (5), hôpitaux britanniques (6), gaz et électricité... Les exemples fourmillent, en France et à l'étranger, de cas où les privatisations se sont traduites par des coûts plus élevés pour la grande majorité des usagers sans que l'on constate une amélioration du service rendu.

L'exemple du service de l'eau en France est l'un des plus significatifs puisque l'on peut comparer, moyennant quelques précautions méthodologiques, le coût de la gestion déléguée et celui de la régie directe par les collectivités territoriales.

Le coût de la gestion déléguée pour la distribution de l'eau

Selon une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (7), la différence entre le prix moyen de la gestion par régie et le prix facturé en cas de gestion déléguée serait de 36 %. Certes, une partie de la différence est due au fait que ce sont des communes dont les conditions d'exploitation sont plus délicates qui délèguent la gestion de l'eau au secteur privé. Mais, si on élimine cet effet comme l'ont fait les auteurs de l'étude, il subsiste une différence de 15,2 %. En conclusion « *si toutes les communes déléguaient le service de l'eau au privé, elles paieraient en moyenne leurs services de production et de distribution de l'eau 15,2 % plus chers que si elles étaient toutes en régie* ».

Une étude du ministère de l'Équipement confirme et accentue même ce diagnostic : le supplément de prix serait de 33 %. Une partie serait explicable par des arguments structurels et techniques. La diffé-

rence résiduelle fournit une estimation du coût pour l'usager de la gestion privée, soit plus de 20 %. L'auteur remarque que la performance ne se réduit pas au coût mais, selon lui, rien n'indique que la qualité de l'eau « privée » serait meilleure, à prix identique, que l'eau « publique ».

Une récente étude de l'Institut pour l'environnement (8) parle d'une différence de prix de 30 % entre la gestion publique et la gestion privée mais sans isoler ces effets de structure.

Au total, on peut dire que le prix de l'eau, en cas de gestion privée, est supérieur d'environ un tiers au prix de l'eau en cas de gestion publique. La moitié de cette différence peut s'expliquer par des raisons techniques. Le reste, soit 15 à 20 % du prix de l'eau, représente le coût pour l'usager de la gestion privée, c'est-à-dire l'ensemble des profits et des gaspillages spécifiquement imputables à la gestion privée. Il s'agit bien sûr d'une moyenne, qui recouvre des cas de profits encore plus substantiels et d'autres qui peuvent l'être moins.

Si l'on ajoute les cas où le délégataire privé néglige les investissements et remet à la collectivité, au terme de la concession, un réseau en très médiocre état, on voit que la gestion privée n'est nullement la panacée (9).

Il n'est pas inutile de le rappeler au moment où est annoncée une multiplication, en France, des « contrats de partenariat public-privé » (CdP) (10). Nicolas Sarkozy souhaite en effet libérer les partenariats public-privé d'une « réglementation trop restrictive ». Un projet de loi a été déposé en ce sens le 13 février 2008. L'examen de ces nouvelles formes de « partenariat public-privé », et de leurs homologues plus anciens au Canada et au Royaume-Uni, permet d'apprécier les conditions dans lesquelles les salariés du secteur public comme du secteur privé, et leurs organisations syndicales, peuvent agir pour que l'intérêt général ne soit pas sacrifié à des

intérêts économiques particuliers au nom d'une gestion à courte vue des finances publiques.

Les contrats de partenariat public-privé et leur multiplication programmée

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 avait pour objectif notamment d'autoriser une personne publique à associer un tiers à diverses opérations : « *créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions* » (11). Selon l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 qui traduit cette intention, les CdP ne sont ni des marchés publics ni des délégations de service public (DSP). Il s'agit de contrats administratifs qui permettent à une personne publique de confier à des tiers « *une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée* » (art. 1^{er} Ord. prec.). Vaste programme ! Et le risque est sérieux que les citoyens voient les missions de service public se dissoudre sous prétexte de meilleure efficacité.

Il n'est pas sans intérêt de noter que ce projet a suscité de nettes réticences du Conseil constitutionnel (12). Le Conseil a notamment exigé que les CdP ne soient mis en œuvre qu'après une évaluation préalable, qui aurait démontré qu'ils constituaient la seule solu-

(7) Alain Carpentier, Céline Nauges, Arnaud Reynaud et Alban Thomas, "L'effet de la délégation sur le prix de l'eau potable", INRA - Sciences sociales, Problèmes économiques n° 2900, 24 mai 2006.

(8) Quatre pages de l'IFEN n° 117 mars 2007.

(9) Dans le cas de la Générale des eaux, les énormes profits accumulés n'ont pas servi à financer l'investissement dans la modernisation du réseau de distribution d'eau mais à nourrir les opérations spéculatives de Vivendi (dirigée à l'époque par J.M. Messier).

(10) Même si la formule juridique n'est pas la même que celle des délégations de service public qui sont utilisées dans le cas de l'eau.

(11) Loi 2003-591, art. 6.

(12) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, considérant 18 : « *Toutefois la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé* ».

tion. Le Conseil a distingué deux cas, et limité les CdP à ces deux seuls cas : l'urgence, cas où un appel d'offres est requis, et la complexité, situation où un « dialogue compétitif » est censé être instauré entre la collectivité publique et les candidats, pour autant qu'il y en ait plusieurs... Quand Nicolas Sarkozy dit vouloir libérer les partenariats public-privé d'une « réglementation trop restrictive », il fait notamment allusion à ces conditions exigées par le Conseil.

En résumé, dans le cas du CdP :

- le « partenaire » se voit confier l'investissement et tout ou partie de l'exploitation ; il obtient ainsi un pouvoir considérable dans la mesure où il est chargé d'agencer les investissements et diverses prestations de services qui les accompagnent ;

- la personne publique ne consentira pas l'investissement initial mais versera des loyers pendant, souvent, plusieurs dizaines d'années.

C'est là un point fondamental : la succession de ces loyers sur des décennies constitue à l'évidence un engagement financier. Cet engagement peut être assorti de lourdes pénalités si, par exemple à la suite d'une alternance politique, la personne publique veut remettre le contrat en cause et si des clauses de réversibilité n'ont pas été prévues dans le contrat initial. Mais cet engagement financier à long terme, qui pèsera sur les successeurs et sur les générations futures d'usagers et de contribuables, n'est actuellement pas inscrit dans les comptes publics, alors qu'il s'agit en réalité d'une dette.

Le 1^{er} juillet 2006, un nouveau Code général de la propriété des

personnes publiques est entré en vigueur dans une grande discrétion (13). L'exposé des motifs et certains passages de ce nouveau code (14) montrent bien que les CdP sont désormais facilités, notamment dans leurs aspects « privatisation et rentabilisation de l'espace public » ainsi que la vente d'immeubles et autres propriétés appartenant à des personnes publiques. En effet, selon l'exposé des motifs de ce nouveau code « *...une définition rénovée du domaine privé est établie, qui met ainsi un terme à la définition de l'actuel code du domaine de l'Etat, aujourd'hui inusitée, selon laquelle le domaine public est constitué des biens non susceptibles d'une appropriation privative* » (15).

C'est là un aspect peu mis en avant, publiquement, par les promoteurs des CdP mais souvent décisif : la possibilité de s'approprier l'espace public, de développer des activités commerciales parallèlement au service public, constitue une condition essentielle de la rentabilité pour les opérateurs privés. On ne saurait exclure, certes, que le domaine public, les équipements publics, soient utilisés pour des activités payantes, et même pour des activités commerciales, marchandes. Mais on ne peut admettre que cela se traduise par une atteinte à la vocation de service public de ces équipements, à une remise en cause de l'égalité des citoyens devant le service public.

Les expériences à l'étranger sont très préoccupantes

Avant d'être transposés en France, notamment par l'ordonnance de 2004, les partenariats public-privé (PPP) avaient été massivement utilisés au Royaume-Uni depuis les années quatre-vingt-dix.

Les syndicats britanniques regroupés dans Unison en ont tiré un premier bilan (16). Ils identifient en effet « sept raisons qui expliquent pourquoi les partenariats public-

privé n'améliorent pas les services publics » :

- l'éthique des services publics (qui ne constituent pas une marchandise comme les autres) ;
- la cause sous-jacente du recours aux PPP, ce sont les finances publiques ;
- les PPP sont plus coûteux ;
- les PPP font leurs profits sur le dos du public ;
- les PPP eux aussi connaissent des défaillances ;
- les PPP ne sont pas efficaces en termes de rapport qualité-prix ;
- les entreprises privées réalisent des profits inacceptables.

Les syndicats canadiens tirent des conclusions similaires (17). Ils signalent en outre que les premières initiatives du gouvernement Charest, à partir de 2003, ont été dirigées contre l'exercice du droit d'association et les syndicats. En particulier : en cas de PPP, la convention collective est immédiatement réputée expirée. Cet objectif des PPP est généralement inavoué mais il est explicite dans le cas canadien : affaiblir la capacité de négociation des salariés du secteur public et du secteur privé.

La Fédération européenne des services publics est, elle aussi, très critique sur le développement des PPP (18). Elle note, en particulier, les coûts administratifs et de gestion importants qui sont nécessaires pour leur élaboration.

Et en France ?

Les CdP, en France, interviennent dans un contexte économique et budgétaire où les collectivités publiques n'ont prétendument pas les moyens financiers de promouvoir de grandes infrastructures et des bâtiments publics.

Les marchés qui ont permis à de grands groupes privés (BTP, eau) de se constituer, puis de prospérer à l'étranger, risquent en conséquence de se tarir quelque peu en France. Ces groupes cherchent donc de nouvelles sources de profits en

(13) Ord. 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du CGPPP.

(14) La codification a été opérée à droit non constant v. loi d'habilitation n°2004-1343 du 9 déc. 2004, art. 89.

(15) Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 JORF n° 95 du 22 avril 2006 page 6016.

(16) <http://www.unison.org.uk/> en anglais.

(17) cf. notamment le site de la Fédération des travailleurs du Québec <http://www.ftq.qc.ca>

développant des activités commerciales et de services liées aux investissements que l'Etat leur concède et à l'exploitation de ces équipements. Ils souhaitent parallèlement tirer profit de toutes possibilités d'utilisation privée de l'espace et des bâtiments publics, voire à spéculer sur leur valorisation. Les CdP, à côté des délégations de service public traditionnelles, constituent un nouvel instrument de ces stratégies.

Le ministère des Finances a mis en place une Mission d'appui (MAPPP) pour promouvoir les CdP (19). Cette Mission est puissamment aidée par des sociétés de conseil et par des groupes financiers. Ceux-ci ont, évidemment, tout intérêt à ce que ces « partenariats » se multiplient car, qu'ils réussissent ou qu'ils échouent, ces prestataires seront toujours gagnants, surtout s'ils parviennent à se défaire des risques !

On voit ainsi les cas se multiplier. L'initiative pionnière d'Auvers-sur-Oise (rénovation de l'éclairage public) visait à créer un déclic. Il s'agissait de montrer que les CdP étaient possibles. Mais cette opération portait sur un budget très limité et n'était pas significative.

Depuis, une quarantaine de projets au moins ont fait l'objet d'un avis signé par la MAPPP. A ceux-là s'ajoutent d'autres projets qui ne sont pas répertoriés par la MAPPP :

- formules avoisinantes (bail emphytéotique hospitalier dans le cas de l'Hôpital Sud Francilien, baux emphytéotiques administratifs...);
- projets où l'avis de la MAPPP n'est pas obligatoire : CdP des collectivités territoriales ;
- cas où l'action syndicale semble avoir conduit à redéfinir le projet (ex : Conservatoire national des arts et métiers - CNAM).

(18) <http://www.epsu.org/m/237> - Syndicats européens des services publics, en français.

(19) Décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.

(20) Sur cet exemple v. l'avant-propos de Arnaud Mazières.

Là où les organisations syndicales françaises ont été confrontées à un CdP « bouclé », elles ont été amenées à le critiquer sévèrement, rejoignant ainsi les syndicalistes canadiens et britanniques : dissimulation du projet jusqu'à sa phase finale, « oubli » de consulter les institutions représentatives du personnel, sauf de manière très formelle en fin de course, information tardive et très difficilement exploitable (Insep) ou scandaleusement lacunaire (Château de Versailles).

Dans les contrats qui sont désormais signés, les exigences du service public sont très loin d'être garanties à long terme ; les agents publics et leurs syndicats semblent être considérés surtout comme des « gêneurs ». Un climat de défiance s'est installé. Les risques que ces opérations dérivent ou capotent apparaissent élevés.

Le cas du CNAM est différent. Ici, l'action syndicale (au conseil d'administration, en s'appuyant sur une forte sensibilisation des personnels) semble avoir permis de poser le vrai problème, occulté au départ : définir un projet de service public, en déduire les équipements adaptés (schéma directeur) et, point névralgique, trouver les financements nécessaires. A l'inverse, la direction présentait le CdP comme la solution miracle à des problèmes qui n'étaient même pas clairement posés (en termes de service public). A ce jour, le projet de CdP est regagné et le débat a repris.

Rappelons aussi l'existence de nombreux autres cas dits de « PPP » qui ressortissent en fait à la délégation de service public (Régie des Transports de Marseille... (20)), les externalisations, filialisations, privatisations et transformation d'administrations en établissements publics industriels et commerciaux eux-mêmes à leur tour transformés en sociétés commerciales. Le cadre juridique est différent, puisqu'il ne s'agit pas de « contrats de partenariat », mais les conclusions qu'on peut en tirer syndicalement sont souvent similaires : toutes, certes, ne sont pas à rejeter sans appel mais la vigilance

des salariés et des autres citoyens est nécessaire pour que les critères de service public ne soient pas bafoués.

Comment les syndicalistes et autres citoyens peuvent-ils agir face aux contrats de partenariat ?

Selon l'ex-Commissariat général au Plan (CGP), les CdP sont censés être mis en œuvre quand « une entreprise privée peut démontrer qu'elle est finalement moins chère sur le long terme au regard du calcul économique ».

Ainsi énoncée, cette proposition peut paraître incontestable : on ne peut, si cette démonstration est convaincante, défendre le principe d'un gaspillage de l'argent des contribuables-usagers ! On ne peut non plus différer éternellement la réalisation d'équipements et de services nécessaires, sous prétexte que le financement public n'apparaît pas réalisable.

Mais, c'est un premier point, le calcul économique ne saurait résumer la problématique du bien public. Une évaluation globale – et non seulement financière – des diverses alternatives constitue un premier préalable. Il est indispensable que cette évaluation soit ouverte à un large débat public.

Second point : les représentants des salariés sont fondés à ajouter une condition « oubliée » par le CGP, la prise en compte et la consultation des agents, publics et privés, concernés.

Concrètement, on peut sans doute distinguer trois niveaux d'action, où le syndicalisme a, parmi d'autres, pleinement vocation à intervenir. Ceci concerne aussi bien les syndicats du secteur public, ceux du secteur privé que leurs regroupements professionnels et interprofessionnels. Plus l'action s'exerce au premier niveau, plus elle a de chance d'être efficace, mais il reste possible d'agir, y compris, quand un CdP a été signé.

Le premier niveau « d'intervention citoyenne », c'est l'action en

amont sur la définition, les grandes orientations du service public. Cette action s'appuie sur les droits des citoyens-usagers à des services publics de qualité. Il s'agit aussi de repérer et de contribuer à limiter les risques de détérioration des équipements et des services publics. Le maintien et le développement de capacité d'expertise sont ici indispensables : compétences techniques, juridiques, financières, accès aux sources de financement. Ces capacités doivent être maintenues, et même développées, soit en interne soit plus généralement dans le cadre du secteur public. Bref, il ne s'agit pas de freiner les investissements et les modernisations nécessaires, au contraire, mais d'éviter que ces modernisations n'échappent aux critères du service public.

Le deuxième niveau d'action se situe face à des projets précis de CdP, avant qu'ils aient été adoptés. Ici, toute formule permettant à la collectivité publique de garder la maîtrise des opérations sera *a priori* meilleure du point de vue du service public. Aux partenariats contractuels avec le secteur privé commercial (CdP ou DSP), on pourra notamment opposer :

- la gestion en régie, qui n'exclut évidemment pas le recours au secteur privé en tant que fournisseur,
- la mise en œuvre de partenariats « public-public » (associant des administrations ou entreprises publiques) ou « public-social » (associant des entreprises de l'économie sociale),
- le recours aux marchés publics, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage public, par de simples appels d'offres.

On peut aussi envisager la mise en place d'un « partenariat institutionnel » (société d'économie mixte).

Idee fondamentale, si on ne peut assurer une stricte gestion publique : dissocier les investissements en équipements et les services liés à l'exploitation de ces équipements afin que la collectivité publique conserve la nécessaire vision straté-

gique et la capacité de contrôle indispensable.

L'adoption d'un contrat de partenariat public-privé ne devrait être possible qu'après avoir écarté, comme réellement impraticables ou indiscutablement plus coûteuses, ces solutions.

Le troisième niveau d'action citoyenne se présente lorsque un CdP a été signé. L'action syndicale immédiate portera alors surtout sur :

- l'action devant l'opinion publique et éventuellement en justice pour remettre en cause des projets s'ils s'avèrent pernicieux ;
- la bataille pour, au moins, maintenir et consolider les garanties collectives et les statuts des agents publics et privés ;
- l'action pour obtenir des rendez-vous réguliers avec les responsables du projet, afin d'assurer une *évaluation ex post* de la qualité des travaux et des services ainsi que des conditions de travail des salariés concernés ;
- la lutte contre les risques de dérives (privatisation/commercialisation de l'espace public et des biens publics, inégalités dans le traitement des usagers, problèmes de sécurité...).

En guise de conclusion : la dimension financière

Dans ce domaine, l'action syndicale et citoyenne peut porter notamment sur trois axes :

- obtenir des ressources financières pour que ne soient pas différés les investissements nécessaires ; est-il admissible que l'on trouve des milliards d'euros pour éponger les conséquences de spéculations sur les marchés financiers et que les nécessaires investissements publics soient prétendument impossibles ? Ces financements potentiels existent (ressources fiscales, prêts de banques nationales ou régionales, privées ou mutualistes, Caisse des dépôts, OSEO...) ou peuvent être créés (fonds pour l'emploi et le développement solidaire des territoires...);

– repérer et faire connaître les risques d'occultation d'engagements financiers qui ne seraient pas apparents dans les comptes publics (mais pèseraient sur les contribuables dans l'avenir) : c'est le cas notamment des loyers programmés sur de nombreuses années ;

– exigence de transparence sur le contenu des contrats passés avec des prestataires ou « partenaires » privés : en particulier, les exigences du service public ne sauraient s'accommoder de clauses secrètes dans ces contrats, sous couvert de secret des affaires (cas du château de Versailles) ou sous d'autres prétextes.

Plus fondamentalement encore, l'action syndicale est aussi nécessaire pour agir contre les inégalités de revenus et de patrimoines. L'existence et l'aggravation de ces inégalités a au moins deux conséquences :

- l'appel, directement ou non, à ceux qui ont les moyens de financer les investissements – en exigeant en outre une rémunération substantielle – quand, soi-disant, les finances publiques ne le pourraient pas ;
- orienter de plus en plus les activités des administrations et des établissements publics vers la satisfaction de ceux qui peuvent les payer (activités commerciales) et non de ceux qui en ont le plus besoin (service public).

Au total, on le voit pour les partenariats public-privé mais cela a une valeur générale : c'est bien la légitimation démocratique, dans son fonctionnement comme dans son financement, qui constitue la force du secteur public face aux diverses formes de « privatisation du bien public ». L'action des syndicalistes du secteur public et du secteur privé est de ce point de vue décisive, aux côtés des autres citoyens et en s'appuyant sur « l'opinion publique », pour que les droits fondamentaux de l'ensemble des citoyens soient respectés et assurés.

Alain Gély