

LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : LA LOGIQUE FINANCIÈRE

DOMINIQUE HOORENS* ET MARIE-PIERRE PERETTI**

Si l'on se tourne vers le partenariat public-privé, est-ce pour s'extraitre des contraintes financières ou est-ce pour contourner le cadre réglementaire enserrant le régime financier des collectivités locales ?

Une longue histoire, riche d'expériences diverses

La France a une expérience très ancienne des délégations de service public. Après avoir été utilisées aux XVII^e et XVIII^e siècles pour la construction de canaux et de ponts, elles connaissent un essor à compter de la fin du XIX^e siècle : la plupart des infrastructures (chemin de fer, électricité, eau potable et assainissement, éclairage, etc) qui ont accompagné la révolution industrielle ont été réalisées avec la participation d'entreprises privées. Après avoir subi un certain déclin pendant l'entre-deux-guerres, le recours au secteur privé connaît un renouveau à partir des années 1950, avec notamment la construction du pont de Tancarville et le financement du réseau autoroutier à compter de 1955.

Depuis, le système s'est développé et étendu à de nombreux services publics à caractère industriel et commercial, comme les stationnements payants en ouvrage, le chauffage urbain, l'eau et l'assainissement, les transports collectifs urbains, etc. Une étude réalisée récemment par le ministère de l'Équipement sur les villes de plus de 2 000 habitants témoigne de l'importance dans certains secteurs du partenariat public-privé : les opérateurs privés gèrent 22% du secteur des transports publics (65% si l'on exclut l'Île-de-France), 68% des services d'eau et d'assainissement, 90% des services de chauffage urbain et 54% de ceux du câble.

Depuis l'avis du Conseil d'État du 7 octobre 1986, les services publics à caractère administratif peuvent eux aussi faire l'objet d'une délégation de

* Directeur des études du Crédit local de France.

** Chargée d'études à la direction des études du Crédit local de France.

service public, à condition que « *le service ne soit pas de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assumés que par la collectivité territoriale elle-même* ». C'est ainsi que les communes peuvent désormais déléguer la gestion de leurs services de restauration scolaire.

Le partenariat public-privé concerne à la fois l'Etat (par exemple, pour la construction des autoroutes ou même des prisons) et les collectivités locales. Mais ce sont surtout ces dernières qui ont à assurer la gestion des services publics. Elles sont de ce fait davantage confrontées au dilemme concernant le choix du mode de gestion à adopter.

Les modes de partenariat avec le secteur privé sont multiples : il peut s'agir de la construction et de l'exploitation d'un ouvrage neuf (concession de travaux), de la rénovation ou de l'extension d'installations et de leur exploitation pour délivrer un service public (concession de service public). Il peut aussi s'agir uniquement de la seule exploitation d'un service public, par le biais d'un affermage qui laisse l'exploitant supporter le risque d'exploitation, ou bien d'une gérance ou d'une régie intéressée, qui font porter le risque d'exploitation sur la collectivité.

Les partenaires sont également divers : il peut s'agir d'entreprises privées, d'entreprises à capitaux mixtes (SEM), ou encore d'entités hybrides, comme les chambres de commerce et d'industrie. Les partenaires privés sont même souvent plusieurs sur un même projet : dans le cadre d'un financement de projet, il n'est pas rare que l'on trouve à la fois une société de construction qui réalise l'investissement, des promoteurs qui financent une partie des coûts, des banques qui apportent l'essentiel des fonds, des assureurs, etc.

Les motifs pour lesquels une collectivité choisit de recourir à un partenariat public-privé peuvent être multiples et varient au cas par cas, à la fois en fonction des spécificités de la collectivité et du service en question. Les contraintes techniques sont souvent un critère de choix déterminant : la complexité et la technicité de certaines activités peuvent nécessiter le recours à une entreprise privée spécialisée. C'est ce qui se passe souvent pour les services de traitement des déchets ménagers ou de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, auxquels les grands groupes de gestion déléguée peuvent apporter, par leur dimension et leur expérience, des capacités de recherche et un savoir-faire technique que peuvent difficilement avoir des collectivités locales isolées.

Dans un contexte conjoncturel de réduction des marges de manœuvre des collectivités locales, les contraintes financières apparaissent également comme un facteur de recours au secteur privé, car il peut faciliter la réduction des dépenses d'investissement et/ou de fonctionnement. Des contraintes réglementaires ou budgétaires enserrant le régime financier des collectivités locales peuvent également s'avérer mal adaptées à l'économie de certains projets et constituent ainsi un autre facteur de choix d'un partenariat, même si ces contraintes se sont quelque peu atténuées avec le temps.

Enfin, même si tel n'est pas le propos de cet article, n'oublions pas que le secteur privé lui-même cherche également à établir avec la sphère publique des partenariats qui lui procurent des activités et lui permettent par le biais de dotations, de subventions et de garanties, d'assurer la rentabilité de certains travaux d'infrastructure.

Des charges d'infrastructure lourdes à assumer pour le secteur public local

Les collectivités locales sont de plus en plus amenées à réaliser des infrastructures d'un coût très élevé. Les exemples sont multiples, particulièrement dans les secteurs de l'environnement et des transports.

Des investissements importants par leur montant : les exemples de l'environnement et des transports

Dans le domaine de l'environnement, l'édiction de nouvelles normes européennes et les pressions environnementales de la population ont suscité des besoins d'investissements importants à la charge des collectivités locales. D'où l'importance actuelle du poste « environnement » au sein des budgets locaux : 16% de leurs budgets d'investissement d'après le BIPE¹.

Ce sont dans les domaines de l'eau et des déchets ménagers que ces dépenses sont les plus fortes. Pour le secteur de l'eau potable et de l'assainissement par exemple, outre les exigences de plus en plus fortes des habitants en matière de qualité et de goût de l'eau potable ainsi qu'en ce qui concerne la propreté des rivières, les collectivités locales doivent respecter une législation d'origine communautaire de plus en plus contraignante. La directive européenne de 1991 sur les eaux résiduaires, par exemple, impose la collecte, le stockage et le traitement des eaux usées par temps sec d'ici 2005 au plus tard dans les zones d'assainissement collectif. La mise en œuvre de cette obligation implique la construction de nombreuses stations d'épuration ou l'extension de la capacité de stations existantes. Le coût financier est estimé à plus de 80 milliards de francs. Si l'on ajoute à ce montant les investissements nécessaires pour rénover le réseau de distribution d'eau potable (un quart du réseau a plus de 50 ans) et pour bien maîtriser le problème des eaux pluviales, les collectivités locales devraient au cours de la prochaine décennie investir plus de 250 milliards de francs², soit une moyenne de 25 milliards de francs par an, contre 13 à 14 milliards de francs au cours des dernières années.

Les besoins d'investissement en matière de déchets ménagers et assimilés sont eux aussi élevés : à compter de l'année 2002, toutes les décharges brutes devront avoir disparu. Les communes doivent donc investir dans d'autres modes de traitement des déchets : usines d'incinération, centres de tri-

1. Bureau d'information et de prévisions économiques.

2. Estimations du Cercle français de l'eau.

compostage, recyclage, etc. Or, ces modes de traitement peuvent avoir des coûts d'investissement élevés. Au regard des prévisions d'investissement établies par les plans départementaux de gestion des déchets ménagers actuellement en cours d'élaboration, les communes devraient investir environ 50 milliards de francs en matière de traitement des déchets ménagers pour gérer les 21 millions de tonnes de déchets ménagers annuels.

En matière de transports, les collectivités locales se heurtent aussi fréquemment au coût élevé de certaines infrastructures nécessaires au cadre de vie, et ce d'autant plus qu'elles s'insèrent le plus souvent dans un tissu urbain dense, caractérisé par un prix du m² élevé et qui nécessite la réalisation de travaux d'accompagnement onéreux, en matière d'isolation phonique par exemple.

Pour la seule année 1994, les investissements relatifs aux infrastructures de transport réalisés par les collectivités locales se sont élevés à 43 milliards de francs selon l'INSEE. Les coûts unitaires de certaines infrastructures donnent une idée du poids financier de certains investissements pour les collectivités locales : le tunnel du Prado-Carénage a coûté 1,2 milliards de francs, la première ligne du tramway de Strasbourg 2 milliards de francs, et le coût de la construction du périphérique nord de Lyon devrait dépasser 5 milliards de francs.

Des charges d'exploitation importantes

Tous ces chiffres témoignent du coût financier de certains investissements. Mais leur impact budgétaire ne se limite pas à l'alourdissement des charges d'investissement : une fois construites, les infrastructures reviennent souvent cher à la collectivité en frais de fonctionnement, même s'ils génèrent parallèlement des recettes d'exploitation.

C'est ainsi que, lorsqu'elle décide de l'installation d'une usine de traitement des déchets ménagers, une commune doit anticiper non seulement les moyens du financement de la construction, mais aussi ceux de son exploitation ultérieure : alors que les frais de la mise en décharge atteignent généralement entre 150 et 250 francs par tonne de déchets déposés, le coût d'exploitation d'une usine d'incinération varie le plus souvent entre 300 et 500 francs par tonne. De ce fait, la disparition des décharges brutes de déchets ménagers d'ici 2002 devrait selon l'Institut français de l'environnement faire passer le coût moyen de traitement des déchets ménagers de 165 francs par tonne en 1992 à plus de 250 francs par tonne en l'an 2000³.

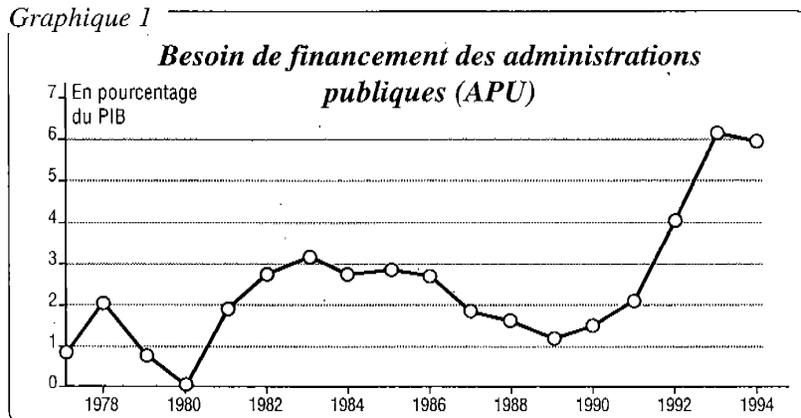
Enfin, les politiques de tarification menées par les collectivités, même si elles doivent assurer l'équilibre financier du service, ont souvent un caractère social marqué, ce qui permet difficilement de dégager des « bénéfiques » pourtant nécessaires au financement des investissements futurs.

3. IFEN, données de l'environnement, août-septembre 1994.

Les contraintes financières de la sphère publique

Alors que les coûts d'exploitation et d'investissement de certaines infrastructures sont souvent élevés, la sphère publique traverse depuis le début des années 1990 une crise importante, avec une nette détérioration des déficits publics et un alourdissement très sensible de la dette publique, comme en témoigne l'évolution dans le temps du besoin de financement et de la dette publique par rapport au PIB.

Graphique 1



Source : INSEE

Le déficit public, défini comme le besoin de financement des administrations publiques, est un des critères de convergence du traité de Maastricht : il ne doit pas excéder 3% du PIB. Après avoir connu une croissance très rapide en 1992 et 1993, le déficit public s'est stabilisé à 6% du PIB en 1994.

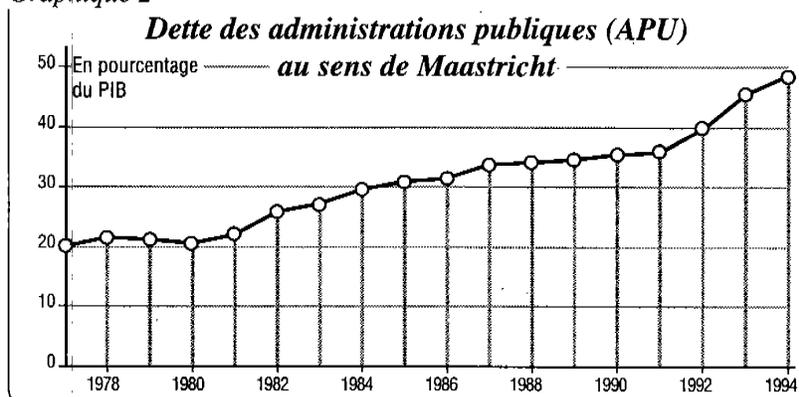
La perspective de la monnaie unique implique pour les Etats européens le respect d'un certain nombre de critères de convergence en matière de niveau d'inflation, de taux d'intérêt, de changes, et surtout en matière de santé des finances publiques (déficit public limité à 3% du PIB et dette publique inférieure à 60% du PIB).

Le respect du ratio relatif au niveau du déficit public a nécessité la mise en place de mesures de rigueur budgétaire (plan pluriannuel de maîtrise des dépenses publiques décidé sous le gouvernement d'Edouard Balladur, mesures restrictives contenues tant dans la loi de finances rectificative pour 1995 et que dans la loi de finances initiale pour 1996).

La rigueur budgétaire peut notamment conduire à décaler dans le temps certains programmes publics d'investissement ou à tenter d'en diminuer le coût, notamment en y associant des financements privés.

Il ne faut cependant pas oublier que l'essentiel des investissements publics sont aujourd'hui réalisés par les collectivités locales (environ 75%). Et les fondamentaux du secteur public local ne se sont pas dégradés.

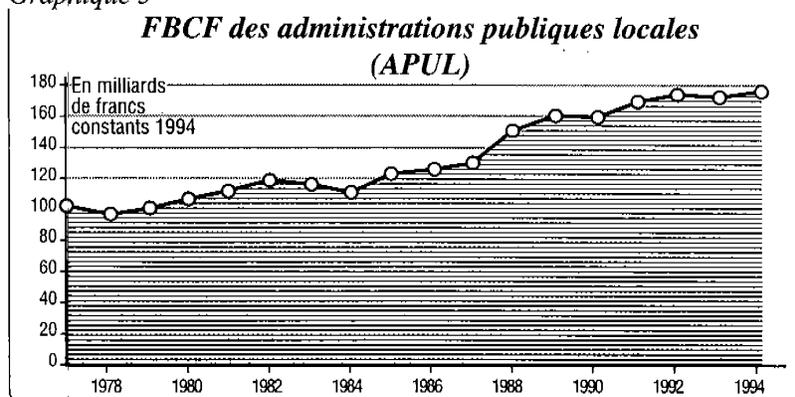
Graphique 2



Source : Banque de France-INSEE

Un des critères de convergence du traité de Maastricht est le maintien de l'endettement public en dessous de la barre des 60% du PIB. De ce point de vue, la France remplit les conditions pour le passage à la monnaie unique, et l'endettement, même si sa progression s'est sensiblement accélérée depuis 1992, devrait demeurer inférieur à 60% du PIB en 1997. La dette publique, qui est passée de 20,8% du PIB en 1980 à 48,4% en 1994, a été principalement stimulée par la croissance de la dette de l'Etat, qui s'élève à 2 790 milliards de francs en 1994, soit environ 38% du PIB.

Graphique 3



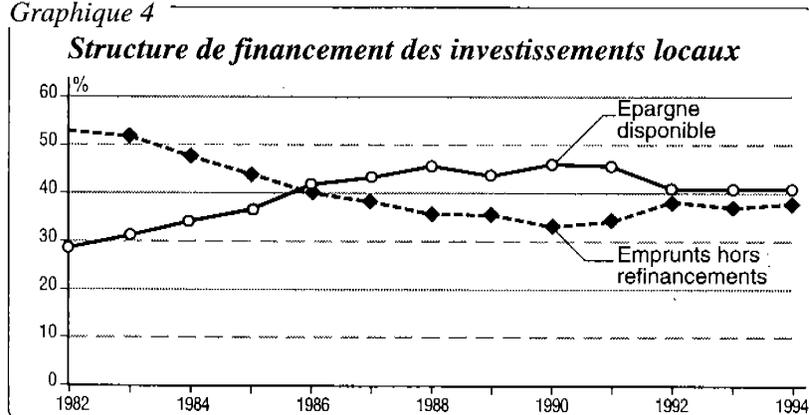
Source : INSEE

L'investissement des collectivités locales (au sens large du terme : APUL) ne cesse d'augmenter : il a crû en moyenne de 3,5% par an en volume. A titre de comparaison, la FBCF nationale a connu un rythme de croissance annuel moyen de 1,3% en volume. C'est principalement au cours des dix premières années de la décentralisation que l'investissement local a vivement progressé : il est ainsi passé de 119 milliards (francs constants 1994) en 1982 à 179 milliards (francs constants 1994) en 1992. L'achèvement des « grands travaux » dans le domaine de l'enseignement (lycées, collèges) depuis le début des années 1990 se traduit par un léger ralentissement de la croissance de l'investissement local. Il demeure toujours vivace en période préélectorale, c'est-à-dire principalement l'année qui précède les élections municipales : c'est ce qu'on appelle le cycle communal d'investissement, qui s'est traduit par une accélération des dépenses d'investissement en 1982, 1994, et surtout en 1988.

Depuis le début des années 1980, avec les lois de décentralisation, les collectivités se sont vu confier de nouvelles compétences (en matière de construction et de rénovation des lycées et collèges) et ont connu une modification de leur cadre de financement, avec la banalisation progressive de leurs financements externes.

Les décideurs locaux se sont adaptés à ce nouveau contexte en limitant leur recours à l'emprunt et en augmentant fortement leur autofinancement.

Graphique 4



Source : Crédit local de France

En 1982, l'emprunt finançait plus de la moitié des dépenses d'investissement, et l'épargne moins du tiers. Un des signes de l'amélioration de la santé financière des collectivités locales est la forte croissance de l'épargne disponible, qui a doublé en volume depuis le début de la décentralisation. Depuis 1986, l'épargne est la première source de financement des investissements locaux. En 1994, les dépenses d'investissement sont financées à hauteur de 41% par l'épargne disponible et pour 38% par l'emprunt.

C'est cette politique qui leur a permis de maîtriser leur endettement, de sorte que la contrainte financière qui pèse actuellement sur le secteur public local semble moins lourde que celle qui pèse sur l'Etat.

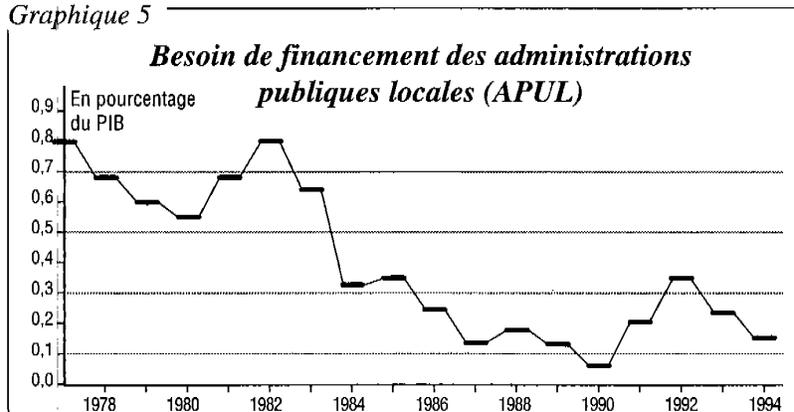
Mais, ce serait oublier l'imbrication forte des politiques locales et nationales.

En premier lieu, l'Etat consacre environ 280 milliards de francs en diverses dotations aux collectivités locales. Cette masse, qui constitue une ressource importante pour les collectivités locales, n'est pas à l'abri de la rigueur budgétaire : depuis le début des années 1990, l'Etat cherche à en maîtriser l'évolution par le biais de divers dispositifs : changement des règles d'indexation, modification des politiques de dégrèvement assumées par l'Etat, diminution de certaines dotations.

D'autre part, les collectivités locales ont dû prendre en charge de nouvelles compétences alors que les compensations financières de l'Etat étaient insuffisantes. Par suite, si les collectivités ont pu réaliser un effort considérable en matière d'investissement tout en autofinçant pour une large part ces

dépenses par des ressources propres, c'est qu'elles ont eu recours à l'augmentation de leurs impôts locaux.

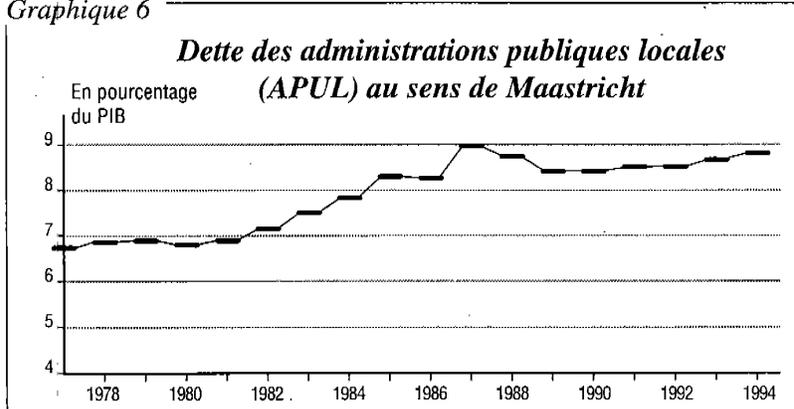
Graphique 5



Source : INSEE

Depuis 1977, le besoin de financement des administrations publiques locales a toujours été inférieur à 0,8% du PIB. La situation s'est améliorée au cours de la décentralisation : de 0,8% du PIB en 1982, le besoin de financement est passé à moins de 0,2% en 1994. Le poids des collectivités locales dans le déficit public est extrêmement réduit : leur déficit représente moins de 3% de l'ensemble, alors qu'il constituait près de 30% du besoin de financement de l'ensemble des administrations en 1982.

Graphique 6



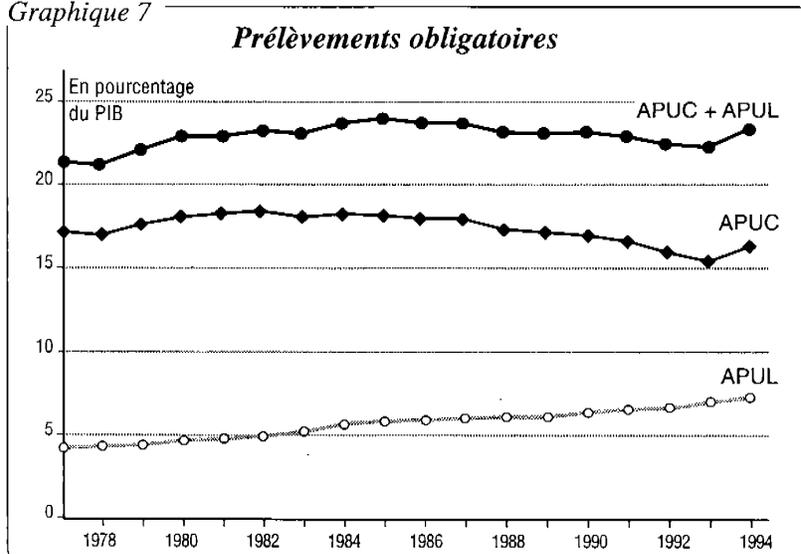
Source : Banque de France-INSEE

En 1994, l'encours de dette des administrations publiques locales, au sens de Maastricht, reste inférieur à 9% du PIB. Après avoir progressé de 1980 à 1987, la dette locale s'est stabilisée en pourcentage de la richesse nationale. Depuis le milieu des années 1980, les collectivités locales ont accru la part de l'autofinancement dans la structure de financement de l'investissement. Elles ont donc pu faire face à la croissance de leurs investissements sans accroître fortement leur dette.

Il en a résulté un glissement progressif de la fiscalité nationale vers la fiscalité locale, l'ensemble restant maîtrisé.

Ce choix, qui consiste à limiter la progression voire à baisser des impôts d'Etat, et augmenter la fiscalité directe locale, semble aujourd'hui trouver ses limites.

Graphique 7



Source : INSEE

La décentralisation s'est notamment traduite par un important mouvement de transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales qui a été accompagné de transferts de recettes fiscales destinées à compenser le surcroît de charges supportées par les collectivités locales. Globalement, la décentralisation a provoqué une réduction des prélèvements opérés par l'administration centrale (de 18,2% du PIB en 1982 à 15,8% du PIB en 1994) et une augmentation des prélèvements effectués par les collectivités locales (de 4,8% du PIB en 1982 à 6,9% du PIB en 1994). Au total, les prélèvements obligatoires opérés par l'ensemble des administrations publiques centrales et locales ont légèrement diminué sur la période 1982-1994 (de 23,0% en 1982 à 22,7% en 1994).

Les taxes locales (les « 4 vieilles » : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle) possèdent, en effet, un certain nombre d'inconvénients (archaïsme, répartition inégalitaire, etc.), de sorte que l'intensification de leur utilisation a rendu encore plus criante les inadéquations entre besoins à couvrir et potentialités fiscales.

L'Etat n'a pas mis en œuvre la réforme sans doute nécessaire, préférant augmenter ses interventions (dégrèvements, exonérations). Il a ainsi renforcé la dépendance des budgets locaux envers les compensations fiscales versées par l'Etat et rendu conflictuelles les relations financières qu'il entretient avec les collectivités locales.

De ce panorama (sans doute trop rapide) des finances locales et des relations interdépendantes entre les politiques budgétaires nationale et locales, il faut retirer les enseignements suivants :

- la situation financière intrinsèque du secteur public local est saine ;
- les relations financières Etat/collectivités locales, en évoluant au gré des contraintes budgétaires de l'Etat, introduisent un élément un peu déstabilisateur dans les programmes pluriannuel d'équipement lancés par les collectivités locales ;
- la fiscalité locale est mal adaptée au rôle nouveau qui lui est assigné.

Compte tenu de cette situation, les gestionnaires locaux trouvent dans le partenariat public-privé un moyen de desserrer la contrainte fiscale et de favoriser le choix de l'utilisateur payant par rapport à celui du contribuable.

Différentes formes de partenariat public-privé peuvent permettre de desserrer les contraintes financières locales

Le recours au partenariat public-privé peut se révéler une solution intéressante pour permettre à la collectivité tant de réduire ses interventions propres que de partager les risques pris sur un projet. C'est ainsi que, s'il peut à priori ne pas sembler intéressant pour une collectivité de déléguer un service « rentable » qui assurera un retour en termes de recettes, l'opération peut prendre tout son sens si la collectivité recherche en réalité un partage des risques.

Selon les objectifs recherchés, notamment en matière d'allègement budgétaire et de prise de risque, la collectivité locale peut opter entre différentes formules de délégation.

Trois d'entre elles permettent de décharger uniquement la collectivité des charges d'exploitation d'un service : il s'agit de la gérance, de la régie intéressée et de l'affermage. C'est essentiellement au niveau du risque d'exploitation que se situent les différences entre ces trois modes de partenariat avec le secteur privé. Dans le cadre de la gérance et de la régie intéressée, modes de gestion qui se distinguent principalement par le mode de rémunération du délégataire, la gestion du service est confiée à une personne privée, ce qui décharge la collectivité des charges de fonctionnement du service. Mais l'opérateur privé est rémunéré non par l'utilisateur, mais par la collectivité, qui lui octroie une rémunération forfaitaire (gérance) ou comprenant à la fois le produit d'une redevance fixe et un pourcentage sur les résultats de l'exploitation (régie intéressée). L'exploitation est, en effet, réalisée pour le seul compte de la collectivité et l'opérateur privé n'assume aucun risque financier ou péril de l'exploitation du service. C'est pour cela que l'on qualifie souvent la régie intéressée et la gérance de modes de gestion « indirecte », par opposition aux modes de « gestion déléguée » (concession ou affermage). Ces systèmes de gestion, s'ils ne se traduisent pas par un desserrement très sensible des

contraintes financières de la collectivité, lui permettent cependant de réduire ses charges de fonctionnement et de tirer parti du savoir-faire technique de l'exploitant privé tout en conservant la maîtrise du service, en matière de tarification notamment.

La solution offerte par l'affermage est différente : l'opérateur privé gère le service en son nom et pour son compte, mais à ses risques et périls en ce qui concerne l'exploitation du service. Il se rémunère par une redevance perçue sur les usagers du service affermé.

La formule de la concession va encore plus loin : dans le cas d'une concession de service public par exemple, le concessionnaire finance et réalise la construction, la rénovation ou l'extension d'installations et les utilise pour délivrer un service. Il est propriétaire des équipements pendant toute la durée de vie du contrat de concession, au terme duquel les installations reviennent à la collectivité. Le choix d'un recours à une concession de service public permet donc à la collectivité de ne plus avoir à supporter ni les frais d'exploitation du service, ni le coût de son financement. De plus, le choix d'un intervenant privé peut avoir un impact « psychologique », en mettant en évidence le fait que le service est un véritable service marchand, financé non pas par une ponction sur le contribuable mais par l'utilisateur (tarifs).

Mais en revanche, avec la concession, la maîtrise de la collectivité sur les orientations du service est affaiblie, alors que *in fine*, face au consommateur-citoyen, c'est l'élu qui reste responsable du bon fonctionnement du service.

Les freins au partenariat public-privé

Si le partenariat public-privé peut favoriser un desserrement des contraintes financières auxquelles peuvent se heurter les collectivités pour le financement et l'exploitation de leurs infrastructures, certains facteurs peuvent freiner son utilisation : crainte d'un dessaisissement de la collectivité, existence de surcoûts de nature fiscale, insuffisance de rentabilité financière du projet.

Un certain dessaisissement de la collectivité

Le dessaisissement de la collectivité sur les orientations du service est plus ou moins grand selon le mode de partenariat choisi : il est plus sensible pour la concession que pour l'affermage.

C'est en matière tarifaire que la perte de contrôle est le plus souvent ressentie. Car, si la convention détermine au départ les tarifs à la charge des usagers, elle offre le plus souvent une certaine latitude à l'opérateur privé pour les faire évoluer en fonction de certains paramètres déterminés dans la convention.

La liberté de modification du tarif par le délégataire reste néanmoins enserrée par plusieurs contraintes. Il est ainsi tenu, lors de la fixation de ses tarifs, de se conformer à certaines règles générales, comme le respect du

principe d'égalité de traitement des usagers. De plus, il ne peut pas modifier ses tarifs, en dehors des dispositions prévues au contrat, s'il n'a pas préalablement obtenu le consentement de la collectivité (CE 30 avril 1948, ville de Nantes, Rec. Lebon p. 189). D'autre part, ne peut entrer dans la composition du tarif aucune dépense étrangère au service, comme l'a rappelé en 1993 le tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, 14 décembre 1993, CHOMAT). Enfin, certains tarifs sont exclus du régime général de liberté de fixation des tarifs des services publics locaux : le secteur des transports urbains de voyageurs (décret n° 87-538 du 16 juillet 1987) et celui de la restauration scolaire (décret n° 87-654 du 11 août 1987).

De façon plus générale, la collectivité conserve, en cas de partenariat par le biais d'un affermage ou d'une concession, plusieurs moyens d'action sur le service. Tout d'abord, elle dispose des moyens juridiques nécessaires pour faire modifier, si besoin est, le fonctionnement et l'organisation du service. Elle peut infliger des sanctions à l'opérateur privé, modifier unilatéralement le contrat de délégation pour l'adapter aux exigences du service délégué, voire le résilier, pour des motifs tenant à l'organisation du service ou tirés de l'intérêt général. Dans tous ces cas, le délégataire doit bien entendu être indemnisé.

Par ailleurs, plusieurs moyens sont mis à disposition de la collectivité pour lui permettre de veiller à ce que le service délégué soit bien rendu conformément à l'intérêt général et aux besoins des usagers du service. En premier lieu, le délégataire est tenu de par la loi de fournir à la collectivité des comptes détaillés de ses opérations (article R 324-2 du Code des communes) et une commission de contrôle ayant pour objet d'examiner les comptes des délégataires de la collectivité doit être mise en place dans toute collectivité disposant de plus de 500 000 francs de recettes de fonctionnement.

Pour renforcer ses possibilités de contrôle, la collectivité peut enfin organiser, dans le cadre de la convention de délégation, des modalités spécifiques de contrôle de l'opérateur privé. Elle peut, par exemple, lui demander de lui fournir périodiquement des informations techniques ou financières sur le service ou des études sur la fréquentation du service ou le degré de satisfaction des usagers.

Enfin, en dernier lieu, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », en limitant la durée dans le temps des conventions de délégation, offre aux collectivités locales un moyen supplémentaire pour sanctionner les délégataires qui ne leur auraient pas donné pleinement satisfaction et incite ces derniers à gérer leurs services en accord avec les attentes des collectivités.

Des surcoûts de nature fiscale

Outre la perte relative de pouvoir de la collectivité sur les grandes orientations du service, le recours à un opérateur privé peut présenter des inconvénients par les surcoûts de nature fiscale qu'il engendre. Lorsqu'ils assurent

des services publics identiques, régies et opérateurs privés ne sont en effet pas soumis aux mêmes règles fiscales.

Ainsi, alors que les opérateurs privés sont assujettis à l'impôt sur les sociétés, les régies n'y sont pas soumises dès lors qu'elles exploitent « *un service public indispensable à la satisfaction des besoins collectifs des habitants* » (article 207 I 6° du Code général des impôts). En pratique, seules sont assujetties à l'impôt sur les sociétés, les régies exploitant des services non « indispensables », tels les théâtres ou les casinos.

En ce qui concerne la TVA, les entreprises privées y sont sans exception soumises. En principe, les régies le sont également puisque les recettes provenant des usagers d'un service public y sont en principe assujetties. Les services exploités au nom de la collectivité (régie, régie intéressée ou gérance) peuvent néanmoins, dans certains cas, en être exonérés ou n'y être assujettis que sur option. Sont ainsi exonérés de TVA les services de fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants, les services d'assainissement, de collecte et de traitement des déchets ménagers, de pompes funèbres, d'abattoirs. En sont également dispensées les opérations réalisées en contrepartie de taxes et de redevances ainsi que les services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs. Dans ce dernier cas, les services ne sont cependant exonérés de TVA que si leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence.

Les régies sont exonérées de taxe professionnelle pour leurs activités « *à caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, sportif ou touristique* » (article 1449-1 du Code général des impôts). La plupart y échappe donc. Il n'en va pas de même pour les entreprises privées délégataires.

En revanche, la situation des opérateurs privés peut s'avérer plus favorable en matière de taxes foncières. L'article 1382 du Code général des impôts dispose, en effet, que les taxes foncières sont dues par la collectivité et non par le délégataire pendant toute la durée de vie du contrat, dès lors que le cahier des charges prévoit un retour gratuit des biens exploités à l'issue du contrat de délégation. En revanche, toujours d'après ce même article, les régies y sont assujetties dès lors qu'elles sont productives de revenus.

Le financement privé porte ses propres limites

Parmi les autres freins possibles au développement de la concession, figurent l'insuffisance de rentabilité financière et/ou les risques excessifs que laisse présager un projet. A la différence des entreprises privées, les collectivités prennent en effet en considération les avantages économiques et sociaux des projets dont elles envisagent l'établissement. Elles peuvent ainsi souhaiter la réalisation de projets qui ne sont par ailleurs pas rentables financièrement. En matière d'ouvrages routiers par exemple, peu d'infrastructures peuvent être financées uniquement par des capitaux privés, soit parce qu'il n'y a pas de possibilité d'instaurer un système de péage, soit parce que les

trafics prévisionnels sont souvent en deçà du seuil de rentabilité, ne garantissant pas de ce fait au concessionnaire une rémunération suffisante par un péage.

Le financement complètement privé n'est alors pas envisageable car les concessionnaires n'acceptent de s'engager que si leurs revenus en période d'exploitation sont suffisants pour couvrir à la fois les charges de fonctionnement et de renouvellement des équipements et la rémunération des capitaux mobilisés. C'est ainsi que certains services généralement non bénéficiaires, comme les piscines ou les musées sont le plus souvent gérés en régie et ne sont délégués qu'en contrepartie de garanties de ressources.

Le ou les opérateurs privés n'accepteront de porter de tels projets qu'en contrepartie d'un appui financier de la sphère publique : participation aux frais de premier établissement, octroi de subventions d'équipement⁴, garantie d'emprunt, lancement d'investissements d'accompagnement, limitation des risques de concurrence, etc. La notion de « partenariat » entre le secteur public et le secteur privé prend alors pleinement son sens.

La faisabilité d'un projet en concession repose non seulement sur l'atteinte d'une rentabilité suffisante, mais aussi sur l'établissement au sein de la convention d'un partage clair des risques pouvant éventuellement survenir. Compte tenu de la durée généralement très longue du partenariat, il est indispensable de pouvoir gérer l'imprévu et de recenser les différents facteurs susceptibles de modifier l'économie initiale du contrat. Il peut en effet arriver que des opérations qui pourraient peut-être viables économiquement ne puissent se concrétiser parce que les opérateurs privés les considèrent trop risqués. C'est d'ailleurs la répartition des risques qui crée un véritable partenariat entre une collectivité publique et une entreprise privée. Outre les risques de construction (dépassement de coût ou des délais notamment), d'exploitation (trafic insuffisant par rapport aux prévisions, coûts de fonctionnement plus lourds que prévu, etc.), de financement (risque de taux d'intérêt, risque de change), il existe des risques divers tels que les risques contractuels ou les risques d'insolvabilité des usagers. Le contrat de concession doit les passer en revue et préciser pour chacun d'entre eux qui, du concessionnaire ou du délégant, devra les supporter s'ils se réalisent et menacent de mettre en péril l'équilibre du projet.

4. L'appui financier de la collectivité se heurte au nécessaire respect par les services publics à caractère industriel et commercial du principe de l'équilibre financier établi par l'article L.322-5 du Code des communes, et qui stipule que les budgets des SPIC « doivent être équilibrés en dépenses et en recettes » et qu'« il est interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services publics. La commune ne peut alors déroger à ce principe que dans trois cas limitativement énumérés par le Code des communes ».

Certaines contraintes réglementaires peuvent encourager la gestion déléguée

Les régies sont soumises à des contraintes d'ordre économique et de gestion.

En matière économique, les règles de la comptabilité publique (annualité budgétaire, non affectation des ressources, dépôt des fonds au Trésor, etc.) peuvent se révéler pénalisantes.

Le principe d'annualité budgétaire tout d'abord ne favorise pas la programmation pluri-annuelle, sur une longue période, de flux d'investissement liés à la construction d'une infrastructure lourde. La possibilité offerte aux collectivités de fonctionner, comme les dépenses de l'Etat, par autorisations de programmes, qui permettent d'engager des dépenses sur plusieurs années, et crédits de paiement, qui permettent de payer les dépenses engagées, peut néanmoins rendre moins forte cette contrainte.

La règle de la comptabilité publique de non-affectation des ressources d'emprunt au financement de dépenses d'exploitation peut également constituer un frein à la gestion en régie d'une infrastructure lourde : lors des premières années de mise en service, la plupart des investissements lourds ne disposent pas de rentrées d'exploitation suffisantes pour régler la totalité de leurs dépenses d'exploitation. En cas de gestion en régie, l'équilibre de la section d'exploitation est très difficile à réaliser. En concession, en revanche, le montage de projet prévoit, en règle générale à l'avance, le financement d'une ou plusieurs années d'exploitation par des recettes d'emprunt.

La règle du dépôt obligatoire des fonds des régies au Trésor ne permet pas à ces dernières de faire fructifier leur trésorerie excédentaire, ce qui constitue un handicap par rapport à une gestion privée du service.

Enfin, en matière de gestion, les règles de la fonction publique territoriale, la non-individualisation des recettes et dépenses des régies directes et l'organisation des régies financières peuvent devenir un handicap.

Certes, le personnel des régies directes, à l'exception du directeur et du comptable, est en principe composé de salariés de droit privé sauf s'ils sont affectés à la gestion d'un service public à caractère administratif. Mais en pratique, un certain nombre d'agents soumis à un régime de droit public sont affectés dans les services gérés directement par les collectivités locales. Or, certaines règles de la fonction publique territoriale peuvent devenir un handicap pour une gestion dynamique d'un service public : pas de possibilité de gestion individualisée des salaires, lourdeur de la gestion statutaire des effectifs, poids de la hiérarchie qui est susceptible de ralentir la prise de certaines décisions, etc.

Les dépenses et recettes des régies directes figurent le plus souvent au budget général : rares sont les régies qui appliquent le plan comptable M4 pour la gestion de leurs services publics à caractère industriel et commercial, alors qu'il s'agit en principe d'une obligation (arrêté interministériel du

19 août 1988). Les régies directes sont, de ce fait, soumises à la règle de non-affectation des recettes, ce qui ne facilite pas la détermination du coût réel du service géré. La mise à disposition fréquente de la régie de biens communaux utilisés par ailleurs par la commune elle-même, empêche également de connaître avec exactitude le coût réel de la gestion du service. Cette situation peut aboutir à mettre le financement du service à la charge des contribuables plus qu'à celui des usagers.

Il s'avère alors utile de pouvoir individualiser les dépenses et recettes de la régie au sein du budget communal, afin de pouvoir établir le coût exact du service à la charge de l'utilisateur. Mais, si la comptabilité M 12 permet cette individualisation au sein des comptes de la classe 9, la comptabilité M 11 ne l'autorise pas.

Enfin, la régie financière comprend quatre organes de décision (le maire, le conseil municipal, le directeur et le conseil d'exploitation), ce qui est susceptible d'entraîner certaines lourdeurs tant au niveau des prises de décision qu'à celui de la gestion quotidienne du service.

Des contraintes qui s'atténuent

Les contraintes pesant sur les régies financières ou personnalisées se sont atténuées avec le temps.

Tout d'abord, les régies financières, comme les régies personnalisées, sont autonomes financièrement et n'ont donc aucun problème pour individualiser leurs dépenses et leurs recettes : la régie financière dépend d'un budget annexe et la régie personnalisée dispose d'un budget propre.

En matière de trésorerie ensuite, les possibilités de placement offertes à ces deux types de régies, si elles sont évidemment moins importantes que pour les opérateurs privés, sont un peu plus favorables que celles accordées aux régies directes. Certes, les fonds des régies financières ou personnalisées sont en principe déposés au Trésor. Toutefois, ces régies ont la possibilité d'ouvrir un compte de chèques postaux, ou pour les seules régies personnalisées, à la Caisse des dépôts et consignations, à la Caisse de crédit municipal et même dans tout autre établissement, sur autorisation du trésorier-payeur général (article R 323-51 du Code des communes).

Les autres contraintes réglementaires qui pesaient sur les régies autres que directes se sont sensiblement atténuées avec la rénovation par le décret n° 88-621 du 6 mai 1988 des dispositions financières et budgétaires qui leur sont applicables.

Jusqu'alors, les règles de création et de fonctionnement des régies étaient en effet à la fois complexes et rigides : nécessité d'une enquête préalable avant toute création, tutelle financière du préfet, etc. Depuis, les procédures de création des régies se sont simplifiées, les procédures d'approbation et d'agrément par le préfet ont été supprimées, les délibérations du conseil d'administration relevant désormais du seul contrôle de légalité ; la tutelle financière a disparu, etc.

Enfin, le décret de mai 1988 a permis d'intégrer dans la réglementation relative aux régies un certain nombre de dispositions du plan comptable général d'avril 1982. Les plans comptables M4 pour les services publics à caractère industriel et commercial, M41 (distribution d'énergie et de gaz), M42 (abattoirs), M43 (transports de personnes) et M49 (eau et assainissement) sont progressivement entrés en application. Ils dotent les régies d'un outil comptable comparable à celui des entreprises du secteur privé et autorisent la comparaison des performances offertes respectivement par les secteurs public et privé en matière de gestion de services publics.

Enfin, le développement de la communication financière, tant à l'initiative des collectivités qu'à celle de la législation, devrait permettre d'améliorer la gestion et l'efficacité du fonctionnement des régies, dont les résultats sont désormais soumis à l'appréciation de leurs usagers. La loi sur l'environnement du 2 février 1995, en rendant obligatoire l'établissement et la mise à disposition du public d'un rapport annuel sur la gestion des services d'eau et d'assainissement devrait, par exemple, inciter les régies, comme d'ailleurs les délégataires privés, à améliorer leur performances et à être davantage à l'écoute des usagers.

En conclusion de ce rapide tour d'horizon, il apparaît qu'aujourd'hui ce sont certaines contraintes financières ou budgétaires, mais surtout la recherche d'un savoir-faire technique qui sont le plus souvent à l'origine du choix en faveur d'un partenariat public-privé.

Les choix se font rarement entre la gestion exclusivement publique ou exclusivement privée, chacune de ces deux solutions ayant ses propres inconvénients. C'est la formule du partenariat, qui permet à chacun d'user de ses points forts pour améliorer les points faibles du partenaire, qui se développe actuellement, en prenant des formes à la fois de plus en plus différentes et de plus en plus complexes.