

Synthèse - Propositions

Le Partenariat Public-Privé est un concept global de nature économique mais les réalités qu'il décrit peuvent être significativement différentes selon les contextes nationaux (politiques, culturels, juridiques, financiers).

Un PPP peut être défini comme l'association à long terme d'un acteur public et d'un acteur privé, avec ou sans financement de la part de celui-ci, pour la fourniture d'un ouvrage public ou d'un service public.

Nous concluons des travaux et entretiens menés que le PPP peut réellement apporter un supplément d'efficacité à la réalisation des ouvrages et services publics. Toutefois, l'obtention d'une telle valeur ajoutée n'apparaît pas automatique ni naturelle : elle dépend d'une répartition appropriée des missions, des rémunérations et des risques.

A l'international, les PPP ont connu une importante croissance depuis les années 80 dans de nombreux domaines relevant de l'action publique, sous diverses formes.

En France, il existe des formes historiques de PPP très développées (délégations de services publics (DSP), dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, d'infrastructures, des transports...) dès lors qu'il existe la possibilité de faire financer le service par l'usager. Le secteur public local a par ailleurs fortement développé les modèles de PPP institutionnels associés à des contrats de délégation, à travers de nombreuses sociétés d'économie mixte associant secteur public et secteur privé.

Ainsi, malgré certaines apparences, la France est sans doute un des pays, sinon le pays, où les PPP au sens large (contractuels et institutionnels) sont les plus développés, avec un degré de sophistication élevé. Le volume et les formes de PPP rencontrés dans les pays visités¹, que l'on peut considérer comme représentatifs du contexte international, confirment cet état de fait.

L'autre constat d'une comparaison internationale est la reconnaissance pour la France d'une maîtrise d'ouvrage publique forte et compétente, qui a su développer des capacités diversifiées, notamment au sein de différents ministères, d'établissements publics ou de collectivités locales.

De nombreux interlocuteurs ont d'ailleurs souligné la nécessité de maintenir une telle compétence pour être à même de comparer et d'améliorer les différents modes de réalisation des investissements publics, en maintenant un savoir-faire et une expertise technique.

¹ Grande-Bretagne, Allemagne, Canada (Québec et Ontario), Brésil, Italie.

Le contrat de partenariat (et les contrats assimilés), mis en œuvre en France dans la continuité des modèles de PPP développés au niveau international (modèle du *Build Operate Transfer* et plus spécifiquement de la *Private Finance Initiative* mise en œuvre au Royaume-Uni), a été proposé pour répondre à de nouveaux enjeux de la commande publique, en complétant les modèles existants, DSP et maîtrise d'ouvrage public (MOP)

En tant qu'outil nouveau, le contrat de partenariat apporte de nouveaux questionnements, bouscule les références et suscite certaines remises en cause. Le CP constitue donc le point d'entrée des problématiques relatives aux PPP que nous avons souhaité aborder dans le cadre de cette mission.

Ces problématiques répondent plus largement à la recherche de solutions optimales de PPP dans leurs différents champs de pertinence, qui doivent contribuer à la performance des investissements publics réalisés avec ces montages.

Les propositions élaborées ont vocation à répondre aux objectifs suivants :

- Développer la mesure de l'investissement public et les référentiels d'évaluation
- Diminuer les situations d'asymétrie d'information
- Améliorer la justification et l'évaluation économique des choix opérés par les donneurs d'ordre publics
- Accroître la stimulation concurrentielle entre opérateurs sans créer de concurrence entre projets
- Améliorer la satisfaction des besoins de services publics et la performance des investissements sur la durée et en faciliter la mesure

Elles nous conduisent à formuler les propositions suivantes, développées dans le présent rapport :

1. PPP et investissements publics : être capable de quantifier

Les formes de PPP sont de plus en plus diversifiées et mises en œuvre sur des champs très vastes d'activités : elles sont paradoxalement peu comptabilisées et mesurées.

Une mesure fiable et exhaustive de l'investissement public national et local réalisé à travers les PPP reste selon nous à développer, en lien notamment avec le Conseil de normalisation des comptes publics (CNC) et l'INSEE. Elle permettrait une vision globale des investissements et des engagements portés par les acteurs publics à travers les PPP, en complément de l'investissement budgétaire direct.

L'engagement de création d'un tel observatoire figure dans la Charte des services Publics locaux signée en 2002 par l'IGD et les principales associations d'élus

locaux. La dimension macroscopique du suivi est assurément de la responsabilité de l'Etat.

Les objectifs d'une telle action sont d'importance :

- améliorer la lisibilité et la comparabilité des traitements comptables et fiscaux des PPP,
- obtenir une véritable mesure de l'investissement public national au travers des PPP et en clarifier la communication auprès de la Commission Européenne, qui considère la France, à certains égards, comme en retard en matière de développement des PPP,
- clarifier les différents engagements de long terme et les investissements hors bilan, et améliorer ainsi la gestion du patrimoine des acteurs publics.

2. Créer une agence « France Infrastructures »

Les infrastructures et services publics sont au cœur d'engagements de long terme et le succès de leur réalisation dépend de la visibilité et de la lisibilité de l'action publique. Il s'agit autant de rassurer les investisseurs sur le contexte français qui se trouve de fait en concurrence avec celui d'autres pays, que de permettre aux donneurs d'ordre publics de choisir sereinement le mode de commande le plus adapté.

La présence d'une agence dédiée aux investissements publics est un élément déterminant de la confiance institutionnelle qui pourrait être mise en place.

Lieu d'expertise, cette agence aurait comme objectifs :

- Créer un lieu de rencontre et d'identification des compétences sectorielles / ministérielles.
- Organiser la communication coordonnée des grands projets structurants, quel que soit leur mode de réalisation :

Il s'agit de montrer qu'ils ne constituent pas des opérations isolées mais se situent dans une tendance générale durable. Il s'agit aussi bien d'éviter l'engorgement du marché par une arrivée concomitante de multiples projets que l'absence de projets qui pourrait suivre un pic d'investissements.

- Assurer, en tant que structure d'appui généraliste, compétente en matière d'infrastructures et de services publics, la coordination et la communication des principaux projets sans privilégier a priori le mode de réalisation. Elle agirait en liaison avec des entités sectorielles ou locales.

3. Renforcer l'expertise publique pour mener une démarche PPP et pour en assurer le contrôle dans la durée

Le développement de contrats de plus en plus complexes nécessite une évolution de l'expertise publique, à tous les niveaux.

L'implication de la sphère publique durant les processus de négociation avec le consortium privé et de suivi du contrat devrait être renforcée : une part de délégation à une expertise externe est souvent incontournable ; la définition des besoins, le contrôle par la sphère publique l'est tout autant. Nous proposons de :

- développer au niveau de chaque grande filière d'infrastructures, une expertise plus technique qui viendrait en appui des projets individuels et développerait des outils d'évaluation, de contrôle et de suivi adaptés
- faire émerger le métier de gestionnaire de contrats complexes (DSP, CP) dans la durée (gestion de projets, ingénierie contractuelle, financements complexes)
- mettre en place des structures d'appui à la maille régionale ou interrégionale, qui permettraient d'assurer la formation des agents (si possible en lien avec le CNFPT) et un appui direct aux projets les plus délicats. De telles agences de conseil aux collectivités locales constitueraient des centres d'expertise et de compétence dédiés à tous les modes de réalisation d'investissements publics complexes.

4. Construire un référentiel d'évaluation ex-ante et ex-post des investissements publics

Les démarches d'évaluation des différents modes de réalisation des investissements publics (MOP ou PPP) mettent en avant la faiblesse actuelle des référentiels ex ante et ex post des éléments de respect des délais et des coûts (coûts d'avant-projet et coût finaux, coûts de transaction, de maintenance, frais financiers...) et de valorisation des risques (les modèles d'évaluation actuels établis à dire d'expert, reposent sur très peu de cas réels).

En s'appuyant notamment sur les rapports et l'action de la Cour des Comptes, les observatoires de marchés publics, et les outils de comptabilité analytique et de contrôle de gestion, le développement de démarches d'évaluation permettrait une comparaison dépassionnée entre les procédures MOP et PPP.

5. Etendre les principes de l'évaluation préalable

La démarche d'évaluation préalable introduite pour les contrats de partenariats a vocation à tirer vers le haut l'ensemble des pratiques des donneurs d'ordre publics.

Elle permet aux différentes logiques, parmi lesquelles la rationalité économique, de s'exprimer au moment du choix du recours au mode de réalisation.

Les évolutions suivantes pourraient être mise en œuvre :

- L'évaluation préalable, qui est aujourd'hui obligatoire pour le recours au seul contrat de partenariat, pourrait être appliquée à l'ensemble des modes de réalisation d'infrastructures, au-delà d'un certain seuil.
- Compléter l'évaluation d'éléments socio-économiques, fondés sur les besoins des usagers ainsi que sur les utilités, micro ou macroéconomiques, créées.
- Dans le cas de contrats de partenariat, assurer un retour d'évaluation à l'issue du dialogue compétitif, afin de mesurer et justifier les paramètres d'évolution. Compléter cette évaluation en cours de contrat, à travers les rapports annuels des opérateurs.

Par ailleurs, une évaluation budgétaire concomitante à l'évaluation économique et réalisée en association avec le décideur budgétaire pourrait rendre compte de la soutenabilité de l'engagement pluriannuel. Cette soutenabilité pourrait être validée au moment de la signature du contrat.

6. Clarifier les engagements financiers liés aux PPP

La mise en œuvre d'un PPP conduit nécessairement à identifier et négocier, parfois implicitement, une valorisation des risques sur l'ensemble du cycle de vie du projet (construction et exploitation). Cela constitue en tant que tel une avancée majeure du processus d'investissement public.

En effet, l'objectif n'est pas celui de la maximisation à tout prix du transfert des risques à l'opérateur privé, comme pourrait y conduire une vision limitée à un objectif de déconsolidation des comptes publics. L'objectif reste toujours le transfert des risques vers l'entité la mieux à même de les gérer.

Dans le cas des contrats de partenariat, les principes de déconsolidation des comptes publics liés aux règles Eurostat pourraient être reposés en fonction de l'évolution du contrat et du profil de risques associé. Ceci est d'autant plus vrai que les engagements des acteurs publics portent couramment, en phase d'exploitation, sur une part de dette irrévocable liée au contrat. Les agences de notation ne s'y trompent pas en réintégrant les engagements des donneurs d'ordre dans leurs analyses de risques.

Par ailleurs, si le financement privé en phase de construction semble non seulement souhaitable mais fortement nécessaire vu la pression qu'un engagement direct du privé peut avoir pour produire en temps et en heure l'ouvrage prévu au contrat, les mécanismes de transfert des risques en période d'exploitation, au regard de la

structure financière contractualisée, pourraient conduire à une rentabilité financière supérieure aux risques supportés. Aussi, la pertinence des financements privés durant la phase d'exploitation doit a minima être questionnée. Le partage des gains/pertes après refinancement devrait être clairement posé à l'origine des contrats.

7. Assurer une stimulation concurrentielle

La concurrence et ses limitations dans le champ des PPP revêt plusieurs formes et varie d'un pays à un autre, selon la typologie des projets, le pouvoir de négociation des acteurs ou encore la structuration du marché (concurrents en place, nouveaux entrants).

Au-delà des mesures visant à améliorer la compétition et l'expertise des autorités publiques déjà décrites ci-avant, un certain nombre de dispositifs pourraient effectivement être mis en avant de manière à réduire autant que possible les éventuels freins à la concurrence. Les pistes suivantes pourraient être approfondies :

- Renforcer les mesures d'indemnisation des candidats non retenus : une amélioration des dispositions légales, ou pour le moins des pratiques courantes sur l'indemnisation des offres et le nombre maximal de candidats admis, serait de nature à améliorer les conditions de concurrence en évitant d'exclure a priori les candidats rebutés par des coûts d'offre jugés trop élevés par rapport aux chances de succès.
- Mener une démarche de standardisation des contrats, y compris des dispositions relatives au financement, pour les opérations de taille moyenne ou relatives à un secteur donné.

8. Développer la mesure de la performance dans la durée

La notion de satisfaction des besoins du service public et de performance des investissements adressent trois questions aux PPP :

- Le citoyen pose la question de la cohésion sociale et d'une gestion transparente,
- L'usager demande que la qualité du service proposé soit satisfaisante et qu'elle corresponde à ses besoins et à leur évolution,
- Le contribuable porte une exigence de bonne gestion et de performance économique.

Ces questions se posent tout autant durant la phase des définitions des besoins et d'élaboration du PPP que pendant la phase de mise en œuvre opérationnelle du PPP et toutes les réponses qu'on peut y apporter sont synonymes de transparence :

- développer les modalités d'association des usagers aux PPP :
 - o directement lors de la définition des besoins (conférences d'usagers, jurys citoyens)

- au travers d'indicateurs de satisfaction prévus dans la gouvernance du contrat (sondages, comités d'usagers, client mystère)
- améliorer la communication et la publication des documents de préparation et de mise en œuvre des PPP : rapports d'évaluation préalable, contrats, rapports annuels d'activités.
- développer des dispositions de parangonnage (benchmark) par rapport au standard du secteur, permettant à intervalle régulier de réajuster les performances attendues de l'opérateur et les gains de productivité restituables en partie avec l'acteur public (market testing) et mettre en place des dispositifs de partage des gains d'efficience au-delà de l'atteinte d'un seuil de rentabilité.

9. Développer la médiation et l'arbitrage

Il est dans l'intérêt des partenaires d'être en mesure de poursuivre l'exécution de leur contrat après le règlement de leur différend ce qui implique que la procédure de règlement du litige ne rompe pas la relation de partenariat qu'ils ont pu nouer au cours de l'exécution du contrat.

La médiation et l'arbitrage sont notamment deux réponses souples qu'il convient de favoriser.

10. Prévoir la souplesse d'exécution du contrat.

Contrats de long terme, les PPP sont par construction économiquement incomplets et tout en recherchant une complétude juridique aussi poussée que possible. Il convient de développer les conditions de révision et d'adaptation de ces contrats, notamment en ce qui concerne les conditions d'équilibre économique, le benchmark des coûts d'exploitation, les évolutions techniques et réglementaires. Cet objectif pourrait être atteint via des clauses types.

Des clauses de rendez-vous réguliers afin d'examiner le cadre d'exécution du contrat et éventuellement recalibrer les objectifs de performance attendus seraient également souhaitable.

Enfin, dans certains cas, la création d'un compte prévisionnel de réserve, alimenté dès l'origine du contrat, permettrait de disposer d'une marge de manœuvre financière pour gérer les évolutions technologiques survenant en cours d'exécution.

—