



Partenariats public-privé

Cours du 21 avril 2017



Les PPP (partenariats public privé)



Introduction

- Mécanisme mis en place depuis une vingtaine d'années
- Essentiellement pour des raisons budgétaires (mais pas que !)
- Mécanisme à le vent en poupe ces derniers temps
- Exemples : stade national, tram à Liège, viapass...



Définition

- *Partenariat entre un organisme public et une société privée qui prend la forme d'une relation à moyen ou à long terme dans laquelle les partenaires sont convenus de travailler en étroite collaboration afin d'améliorer les services dans l'intérêt du public. Des arrangements sont prévus pour convenir du partage des risques, des bénéfices et des avantages, ainsi que de l'utilisation des compétences, de l'expérience et du financement provenant de nombreux secteurs.*

(Conseil économique et social des Nations Unies)

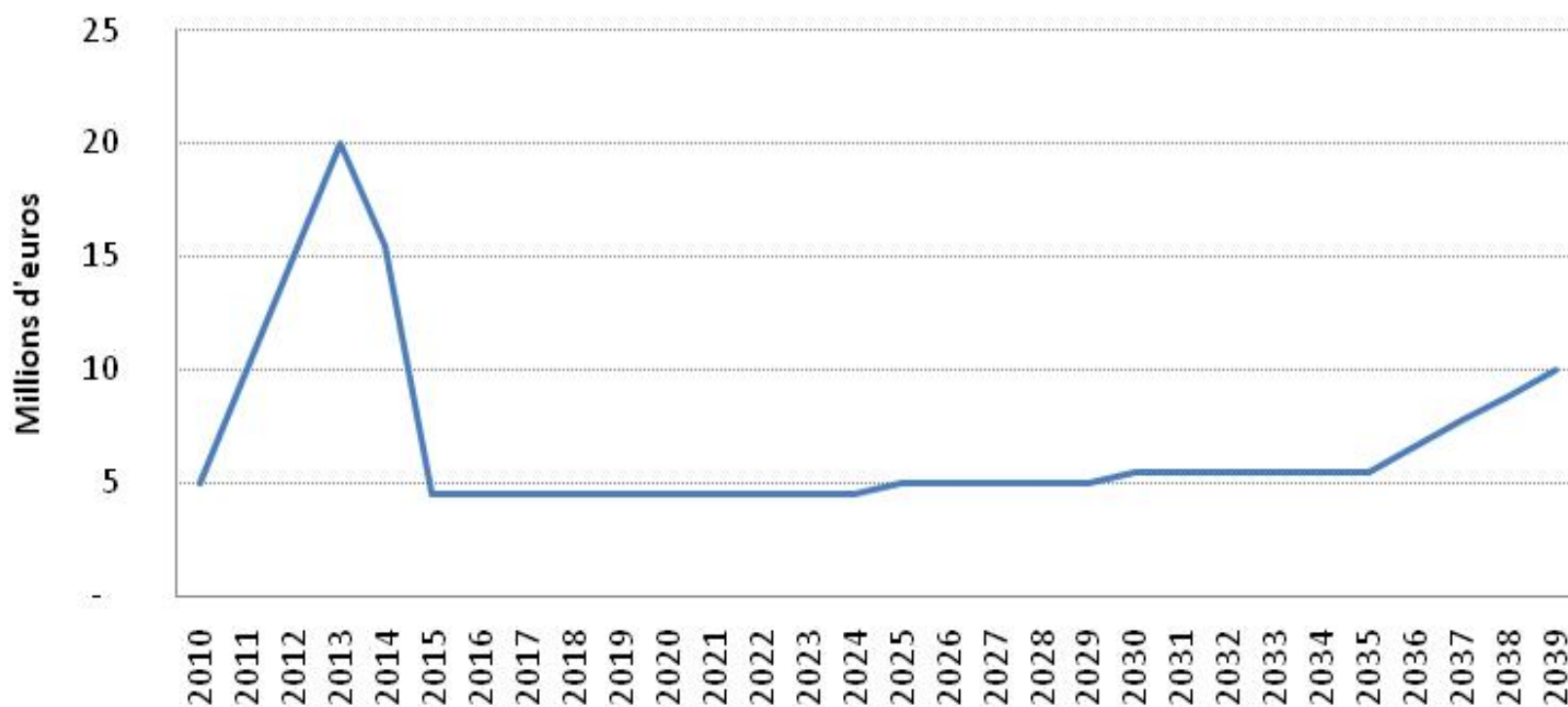


Définition

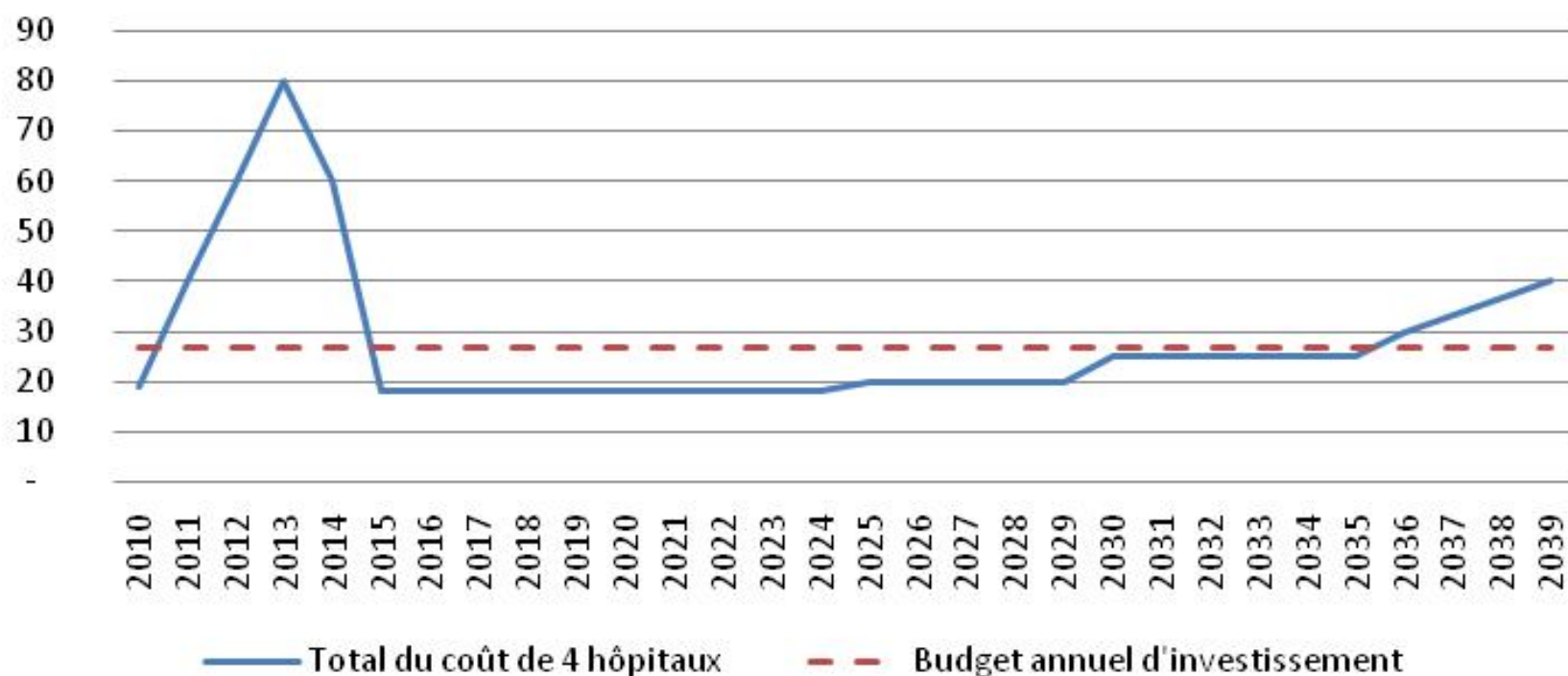
- Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire. JOCE, C 121 du 29 avril 2000.
- Guidelines for Successful Public-Private Partnership publié par la Commission européenne en mars 2003.
- Resource Book on PPP Case Studies publié par la Commission européenne en février 2004
- Livre vert de la Commission européenne sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, COM (2004) 327 final, 30 avril 2004
- 26 octobre 2006, Parlement européen, résolution sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 2006/2043 (INI).
- 5 février 2008 - communication interprétative concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés, C(2007) 6661 du 05.02.2008.

	Marchés publics	Marchés de promotion de travaux	Concessions
Maître d'ouvrage	Pouvoir adjudicateur (PA)	PA	Concessionnaire
Conception	Risque pris en charge par le PA	Intégrée ou non dans les prestations du promoteur.	Concessionnaire
Construction	Assurée par les constructeurs sur base des spécifications techniques du cahier des charges	Assumée par le promoteur	Concessionnaire
Financement	Préfinancement et financement intégralement à la charge du PA. Paiement intégral à la réalisation de la construction	Préfinancement et financement à la charge du partenaire privé. Paiement de loyers/annuités par PA à la mise à disposition de la construction	Concessionnaire rémunéré par le droit d'exploiter l'ouvrage, redevances des usagers
Entretien exploitation	A la charge du PA. Charge non nécessairement intégrée lors de la conception	Responsabilités d'entretien de l'infrastructure généralement à la charge du propriétaire à la fin du contrat	Concessionnaire

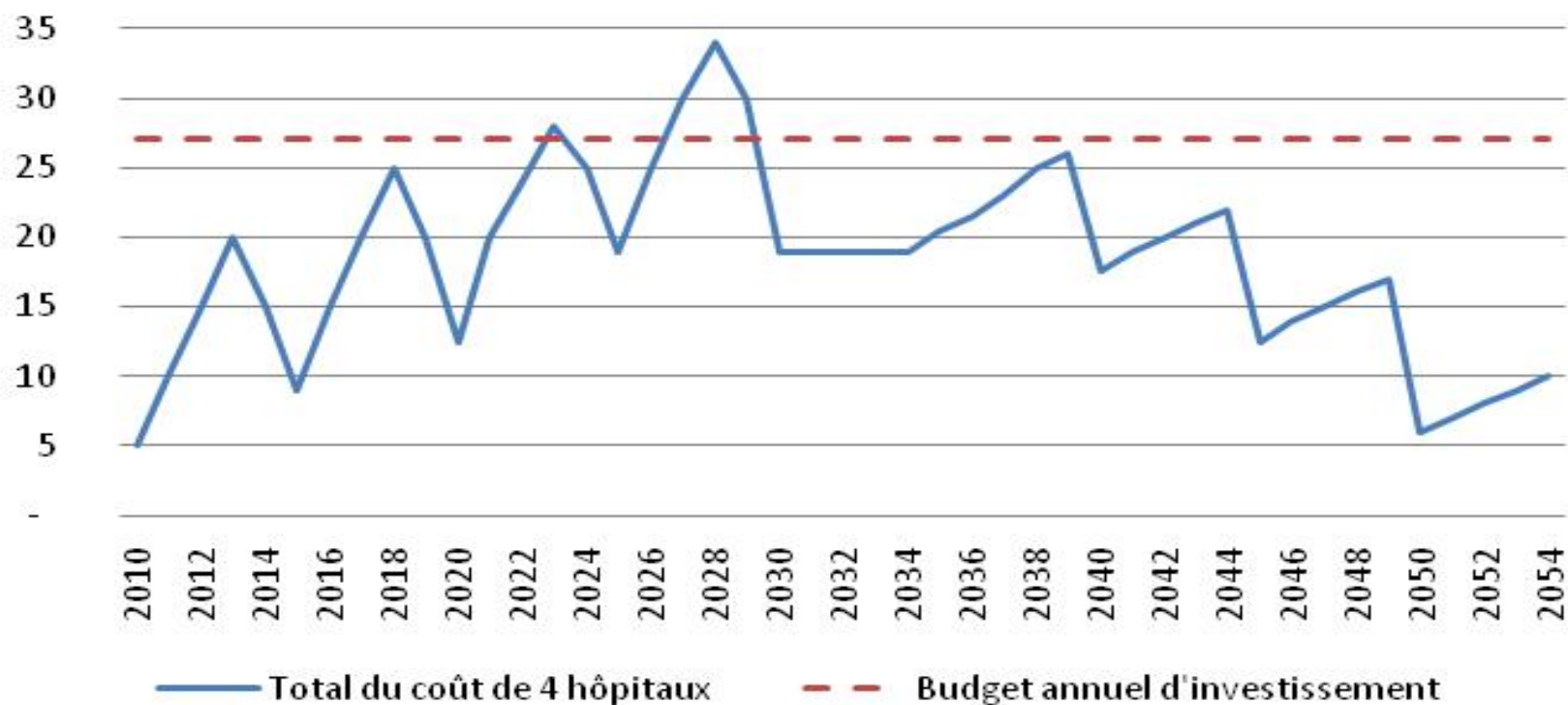
Répartition du coût d'un hôpital dans le temps



Réalisation simultanée de quatre hôpitaux



Réalisation séquentielle de quatre hôpitaux





Fausse croyances et mauvaises raisons de se lancer dans un PPP

- Les PPP sont à la mode: c'est la panacée qui va remplacer les marchés publics de travaux traditionnels;
- Les PPP permettent d'échapper aux marchés publics;
- Les PPP permettent de pallier à un manque de moyens financier;
- Les projets menés par PPP n'affectent pas la dette;
- Les PPP permettent de se débarrasser de tous les risques d'un projet en les reportant sur le partenaire privé.



Les éléments essentiels d'un PPP

- Le principe fondateur - le partage des risques entre une entité publique et un partenaire privé:
 - Une collaboration dans la conception du projet;
 - Un partage des responsabilités et une répartition optimale des risques visant à diminuer le risque global lié au projet;
 - Un état d'esprit coopératif;
 - Une certaine durée dans la relation partenariale.
- Le PPP associe les partenaires dans la réalisation d'une opération ou chacun apporte son savoir, ses compétences, ses moyens matériels, financiers et humains.
- L'apport des meilleurs atouts de chaque partenaire améliore le rapport qualité/coût du projet et profite ainsi à chacune des parties.

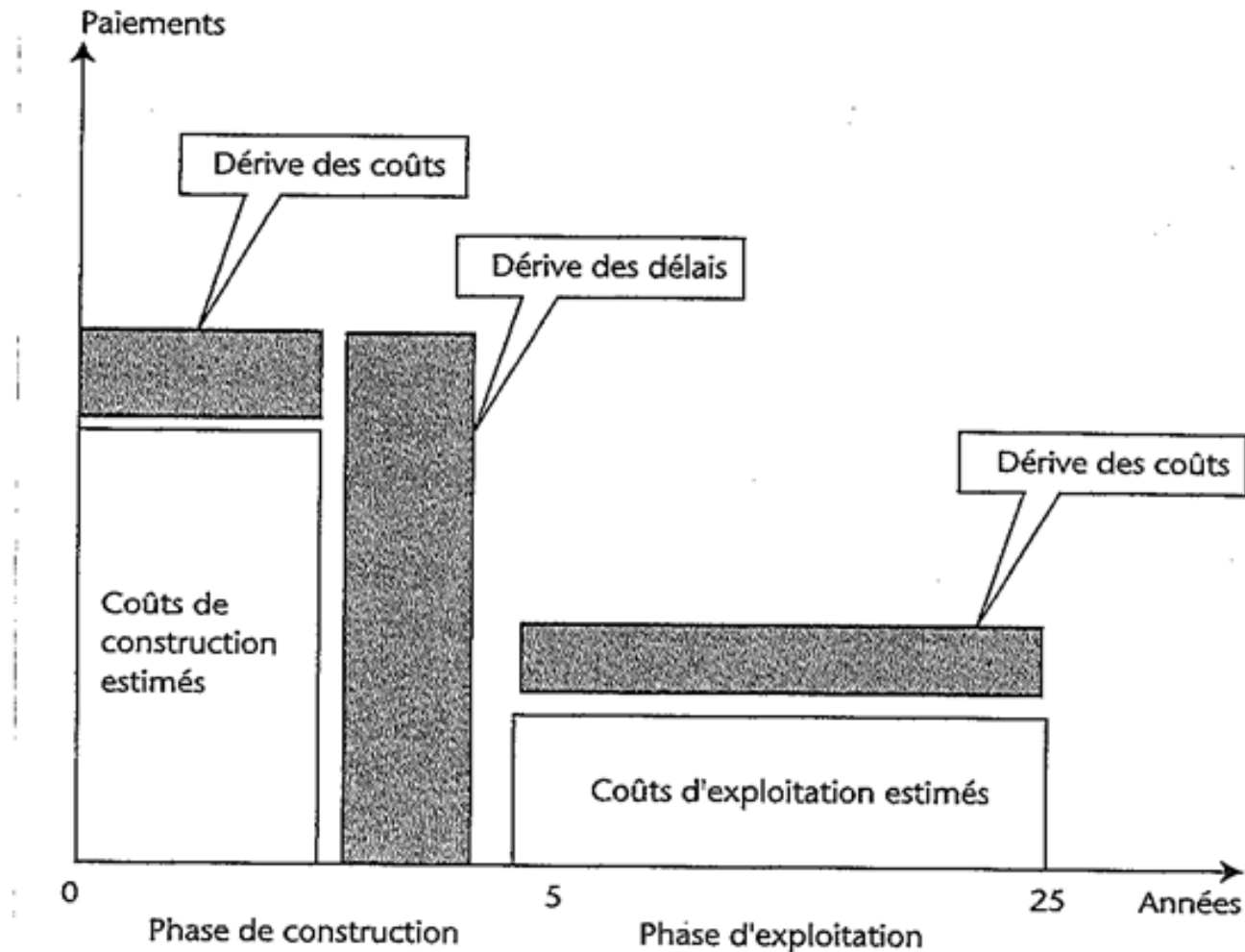


Les avantages que peuvent apporter les PPP

- Maîtrise des coûts;
- Optimisation de la répartition des responsabilités et des risques;
- Réduction des délais de réalisation;
- Formes originales de rémunération du privé; Innovation par meilleure prise en compte du know how privé;
- Possibilité de recourir à diverses formes de financement;
- Souplesse et flexibilité dans la réalisation du projet;
- Meilleures conceptions et meilleur diagnostic des besoins publics;
- Intégration du cycle de vie de l'objet: arbitrages entre coûts de réalisation et coûts d'entretien.

Dérive des coûts

Figure 9. Les risques de dérives de coûts et de délais dans une acquisition traditionnelle

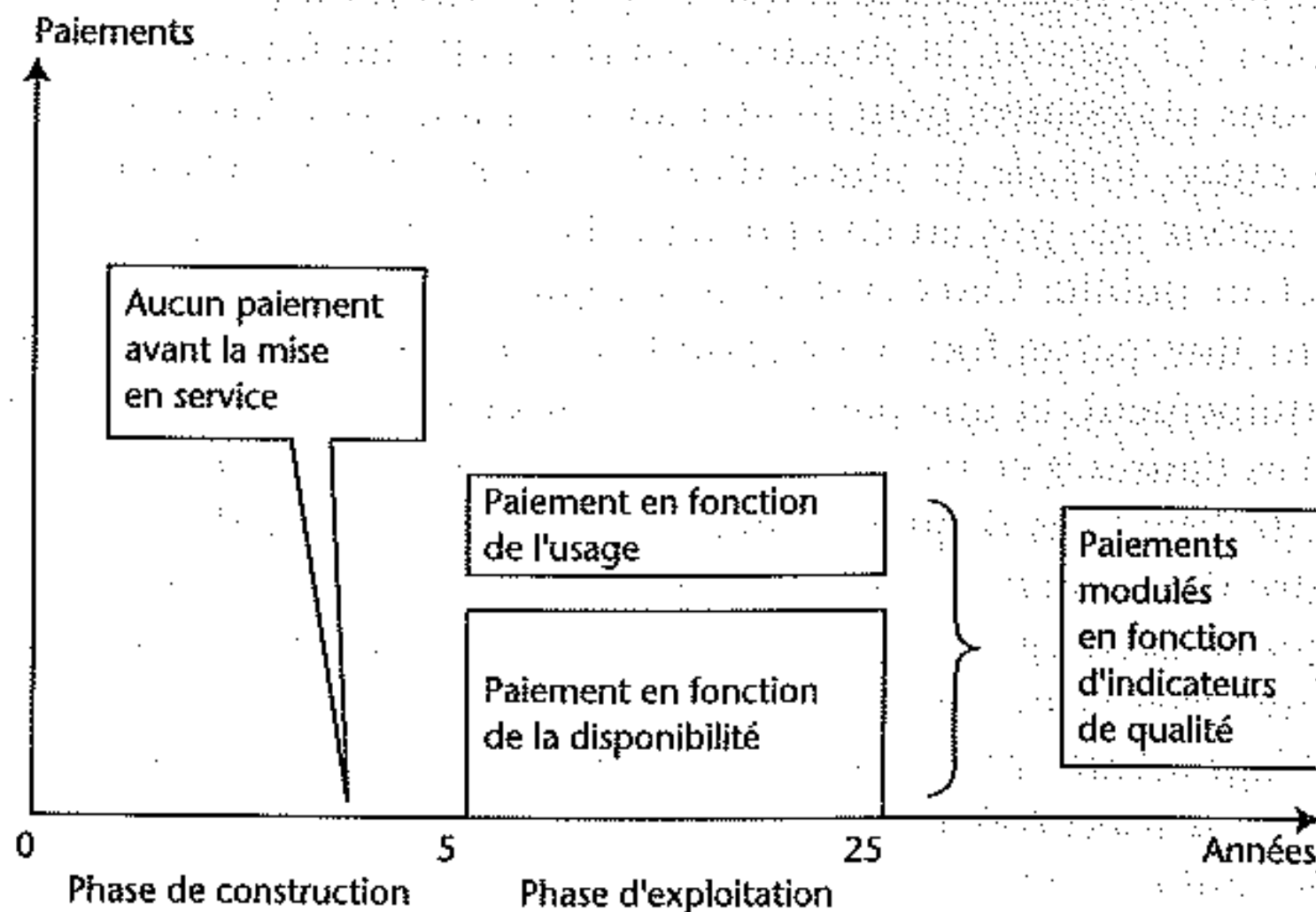




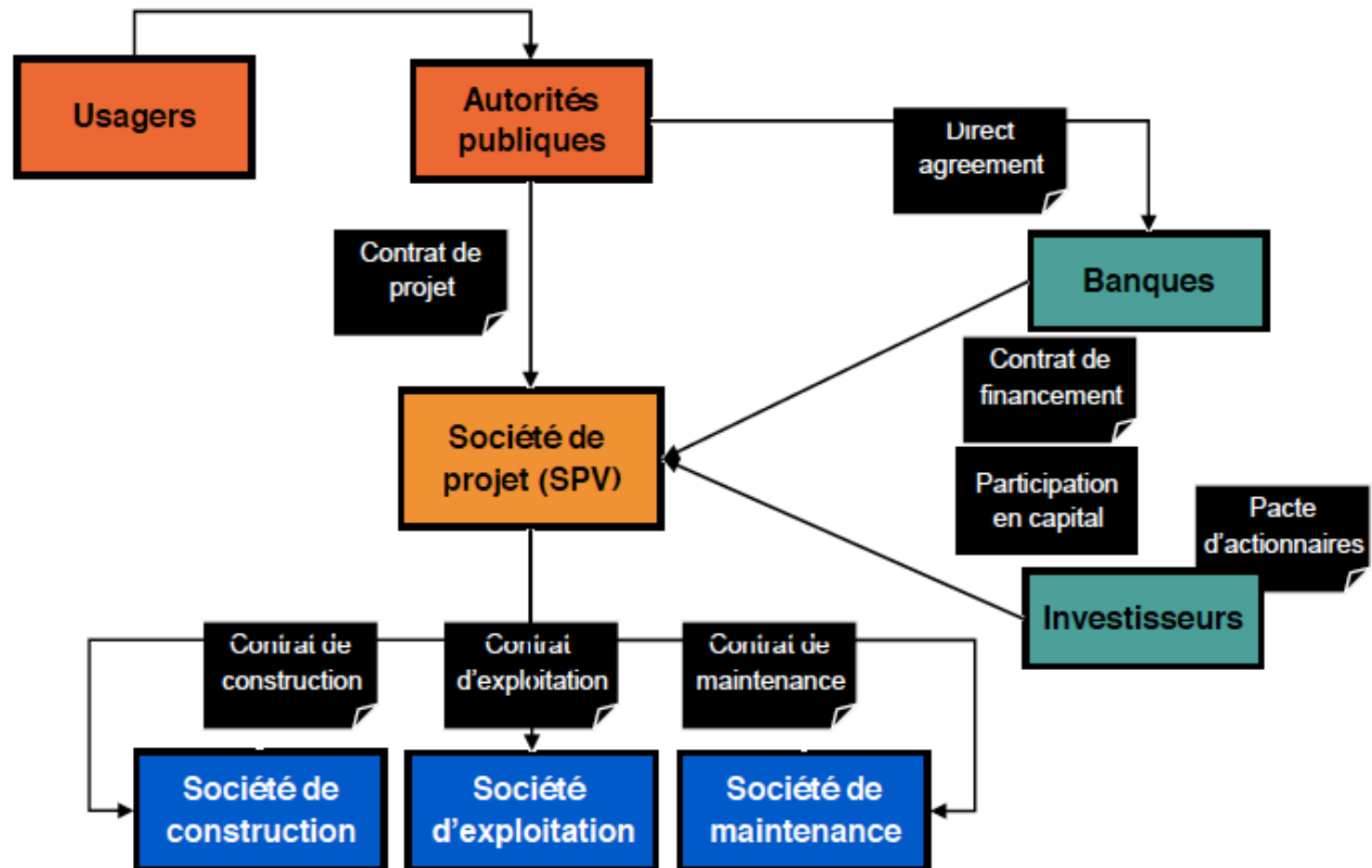
Avantages

- les flux de paiements ne commencent qu'à la mise en service de l'équipement.
- le prestataire privé voit son paiement conditionné à la délivrance d'un service : cela incite à éviter le retard puisque la période de remboursement de l'investissement par paiement étalé sur la durée d'exploitation peut être amputée de la durée du retard.
- le paiement du prestataire privé est conditionné par le respect : du volume de service des normes contractuelles de qualité ou de performances
- le PPP n'est pas une privatisation car il est encadré et contrôlé (sanction, résiliation, substitution)

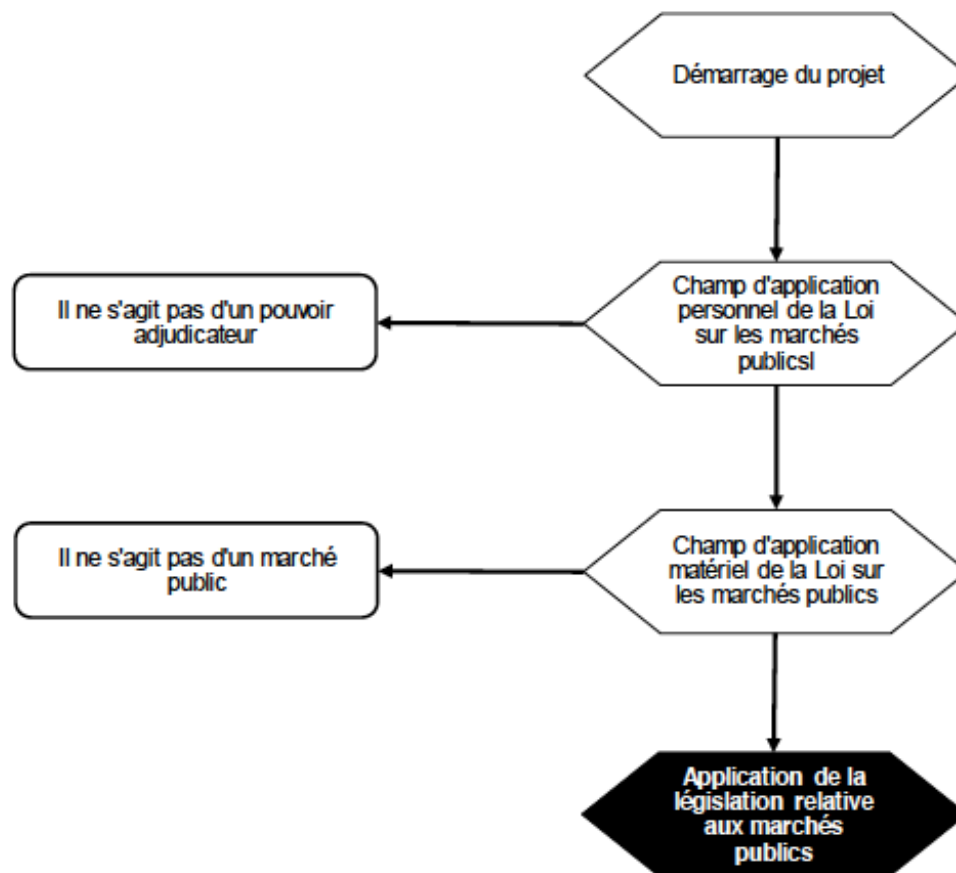
Figure 10. Les paiements théoriques dans le cadre d'un contrat de partenariat



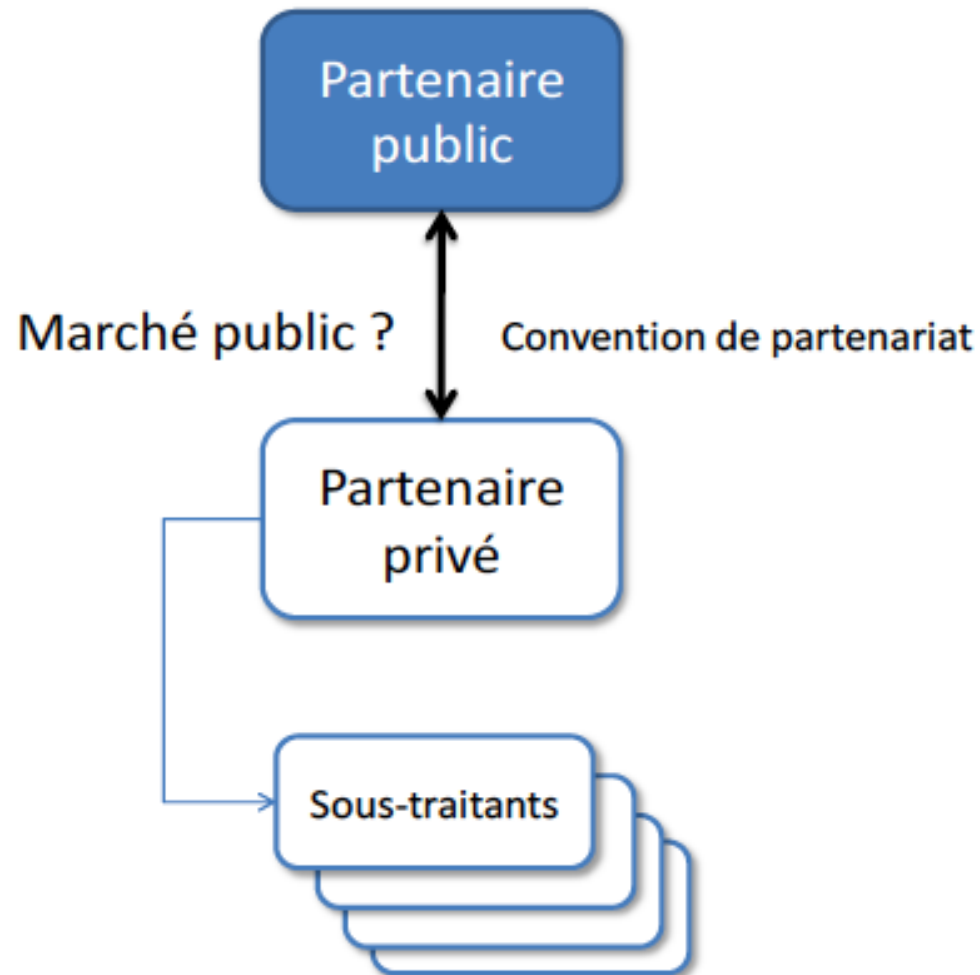
Exemple de structure d'un PPP



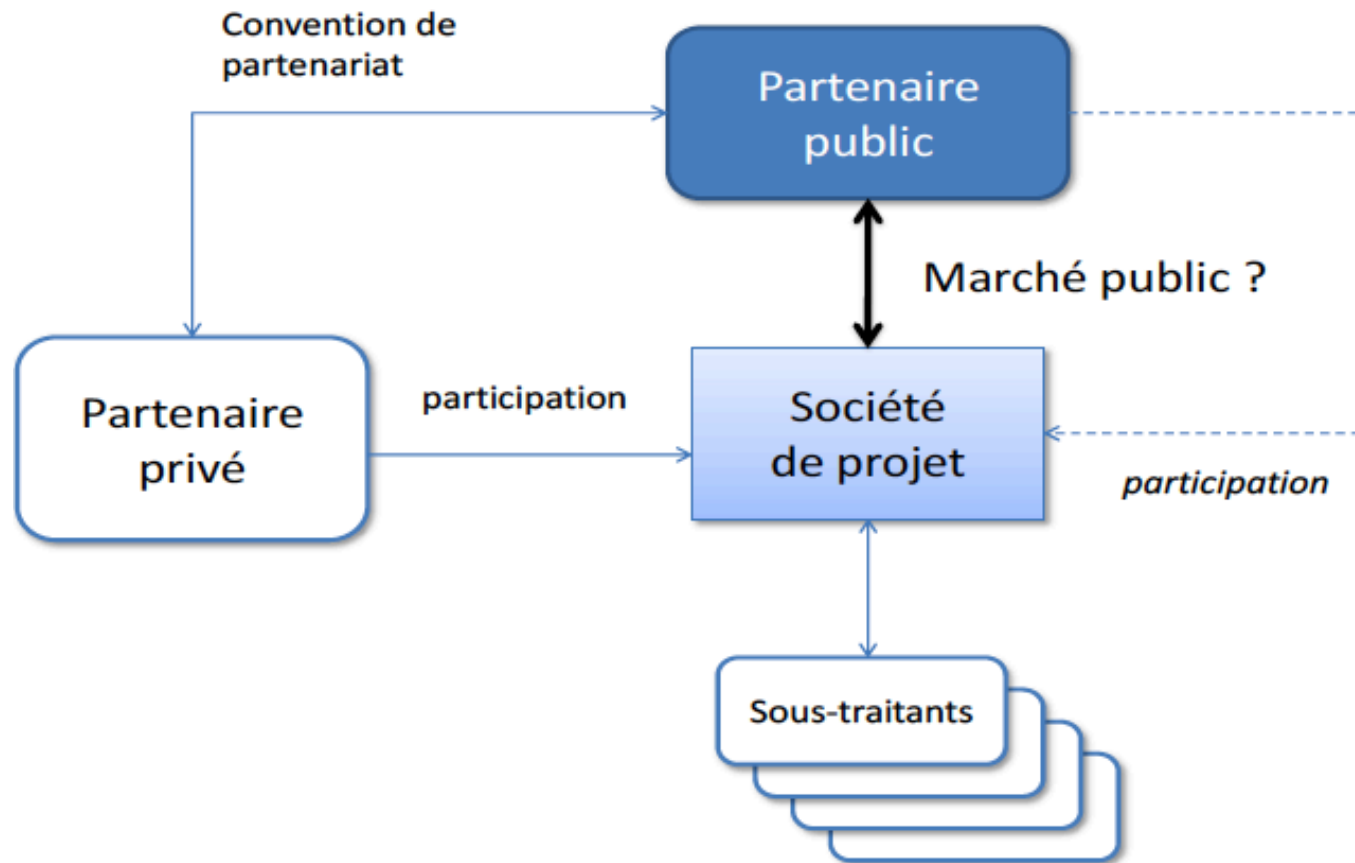
Application de la loi sur les marchés publics ?



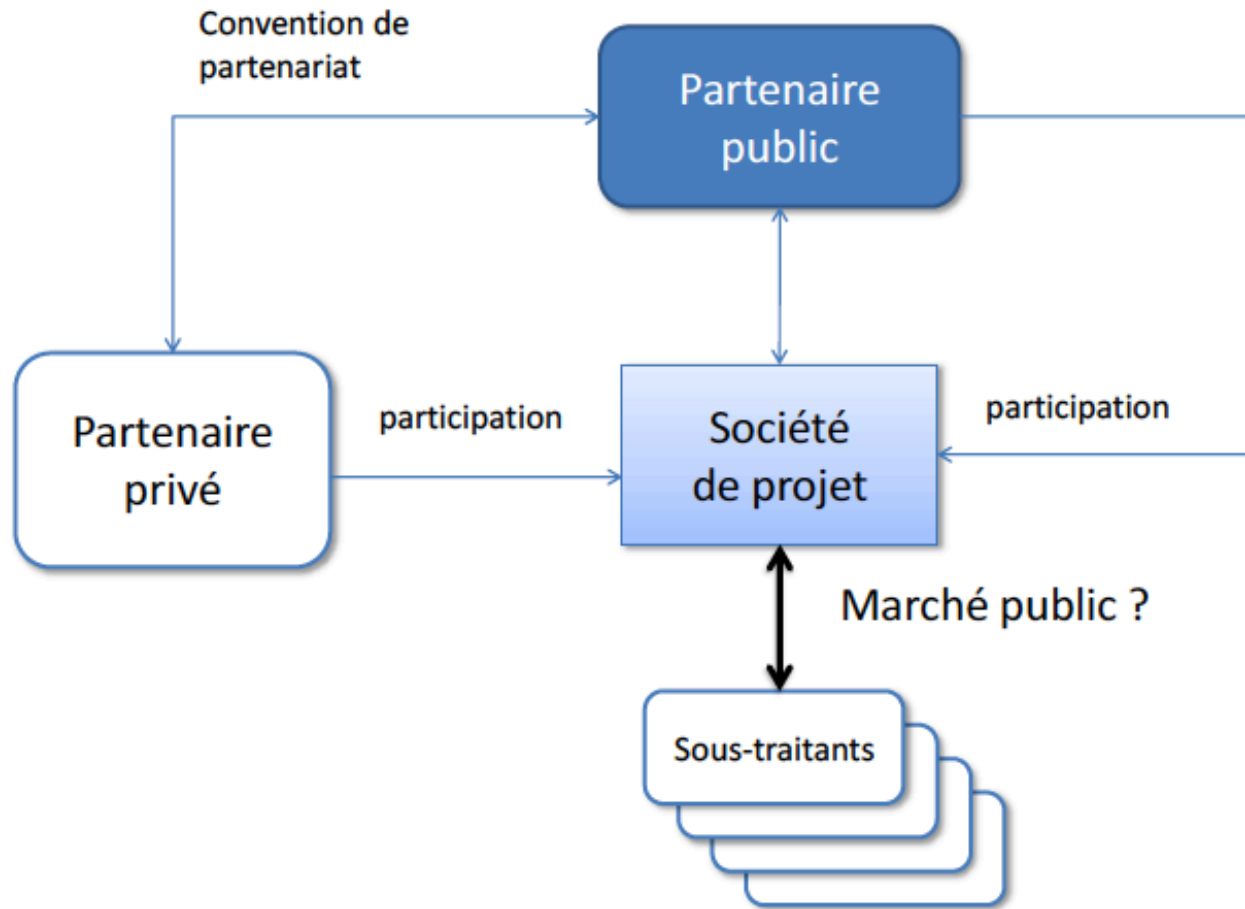
PPP contractuel



PPP institutionnalisé



PPP institutionnalisé





SPV = pouvoir adjudicateur ?

- Pour les SPV (Special Purpose Vehicle), il conviendra d'être particulièrement attentif aux deux catégories suivantes de pouvoirs adjudicateurs :
- les personnes qui, à la date de la décision de lancer un marché : (Art.4, §2, 8° Loi 15 juin 2006) ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et sont dotées d'une personnalité juridique, et dont
 - soit l'activité est financée majoritairement par les autorités ou organismes mentionnés au § 1er et au § 2, 1° à 8°;
 - soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes;
 - soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes.

Cette catégorie délicate de pouvoir adjudicateur est désignée par la dénomination « d'organisme de droit public » dans les directives européennes.

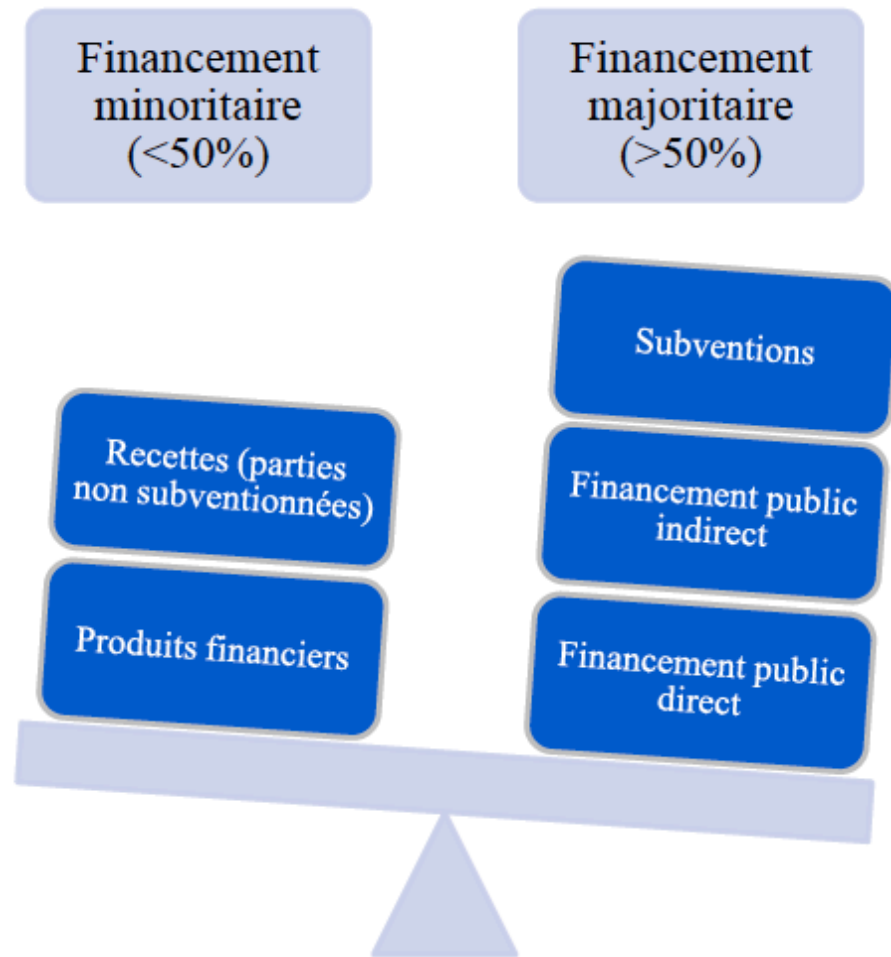
Les trois conditions sont **cumulatives** !



Financement majoritaire ?

- cela comprend toutes les subventions accordées par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs
- cela ne comprend pas les versements effectués dans le cadre de prestations de services
- majoritairement = plus de la moitié des revenus y compris ceux qui résultent d'une activité commerciale

Financement majoritaire ?





Types de PPP

- Généralement acronyme composé des lettres suivantes :
 - D : design
 - B : Build
 - F : Finance
 - M : Maintain
 - O : Operate
 - T : Transfer
- Exemples : DBFM, BF, MOT...



PPP et répartition du risque

Type de risque	Description
Risque de construction	Livraison tardive, non respect des normes spécifiées, surcoûts, déficience technique.
Risque de disponibilité	Durant le partenariat, non respect du maintien des normes spécifiées.
Risque de demande	Variabilité de la demande, risque économique normal.

IMPORTANT : pour déconsolider (« sortir » l'investissement du périmètre de la dette publique) il faut que le risque de construction et au moins un des deux autres risques soit transféré au partenaire privé !



Risque de construction

- Evidences d'un transfert du risque au partenaire privé :
 - Paiements par le partenaire public liés à l'état réel des actifs fournis
 - Dépassement de coûts non couverts par le partenaire public
 - Partenaire public sans obligation de compenser les défauts de gestion de la construction
- Exceptions :
 - Risques liés à des événements exogènes imprévisibles, non assurables
 - Risques liés aux variations de spécifications ou de standards survenant durant la construction



Risque de disponibilité

- Evidences d'un transfert du risque au partenaire privé :
 - Réductions des paiements périodiques si le partenaire privé ne remplit pas les obligations de qualité
 - Non disponibilité du service
 - Insatisfaction des usagers
 - Pénalités d'application automatique en cas de non conformité
 - Impact financier significatif des pénalités sur le partenaire privé
- Exceptions :
 - « Causes externes » explicitement et spécifiquement identifiées dans le contrat
 - Modifications importantes de politique
 - Force majeure



Risque de demande

- Evidences d'un transfert du risque au partenaire privé :
 - Le niveau du paiement varie en fonction des fluctuations de demande liées au comportement de l'utilisateur final
 - Le partenaire privé contrôle les leviers de gestion commerciale pour faire face aux fluctuations de revenus
- Exceptions :
 - Variations de demande résultant de l'action des pouvoirs publics
 - Changement de politique
 - Infrastructure concurrente
 - Variations de demande résultant d'événements externes significatifs, exceptionnels dont le risque n'est pas assurable



Déconsolidation et mauvaise allocation des risques

- L'objectif de déconsolidation peut emporter un report excessif de risques à la charge du partenaire privé, une sous estimation des risques
- Ce report renchérit le PPP et ne garantit pas l'exécution optimale du projet :
 - Coût du crédit accru
 - Partenaire privé se prémunissant par une offre de prix élevée, innovation limitée
 - Risques subsistant de mauvaise exécution



Déconsolidation et prestations sans rapport avec les besoins

- Le PPP est un contrat global (construction, financement, maintenance, exploitation...) qui suppose un besoin global à satisfaire
- Le risque : bâtir une solution permettant la déconsolidation moyennant une prestation mal dimensionnée pour le besoin
- Les conséquences : coût beaucoup plus élevé pour une solution globale inutile



Déconsolidation et urgence à réaliser les travaux

- Le PPP permet de réaliser d'importants volumes de travaux que préfinance le partenaire privé
- Mais suppose du temps de préparation amont pour définir le besoin...
- Un montage opérationnel solide permet de réaliser des opérations dans un pas de temps moindre moyennant un important travail en amont



Les inconvénients et les limites des approches PPP

- Le coût élevé des étapes de montage des projets;
- Le manque de connaissance de ce type d'approches;
- La taille minimale des projets;
- Les mécanismes de subventionnement qui ne sont pas toujours compatibles;
- Les coûts de financement privés plus élevés;
- La durée de la relation contractuelle;
- Mais aussi...
 - La perte de contrôle;
 - Le risque de dilution des actifs publics;
 - Les potentielles pertes d'emplois publics;
 - Le risque de n'attirer aucun candidat partenaire privé...