

07 11 2006

Déjeuner de travail du groupe d'études Compte-rendu

Le déjeuner s'est ouvert sur l'intervention de Monsieur Dominique d'Ouince, délégué général de Suez environnement, invité par Monsieur Hervé Novelli, Président du groupe d'études sur les PPP, à intervenir « le PPP en Europe et en France, éléments de distinction et de clarification. »

1 - Spécificités du Contrat de partenariat (CP)

- C'est un mode nouveau de la commande publique, justifié par une évaluation préalable, démontrant l'urgence ou la complexité du dossier et exposant les avantages (économiques, financiers, juridiques, administratifs) en faveur de ce mode de passation de marché qui oblige à l'atteinte d'un niveau de performance.
- Les projets nécessitent souvent un financement structuré, ce qui ajoute à leur complexité, et à leur coût de réalisation, limitant ce type de commande à des objets d'une taille importante.
- Des débuts hésitants, liés à la complexité de la procédure (nécessité d'une analyse comparative des différents modes de gestion possible, dans la phase d'évaluation préalable), ainsi qu'aux spécificités de la procédure de passation de marché dite du « dialogue compétitif » : (i) complexité de la procédure, (ii) interrogations sur la protection de la propriété intellectuelle.
- Mais une multiplicité de projets en cours d'étude, à différents niveaux (communes, départements, régions, ...), portant sur différents services et infrastructures.

2 - En Europe et à l'international, "PPP" désigne un *continuum* de modes de gestion possibles

- Au grand international, l'équivalent du CP s'est développé depuis une vingtaine d'année, essentiellement dans les pays émergents, dans le domaine de la production d'électricité, via le contrat de Build Operate Transfert » (BOT) et ses nombreuses variantes (la responsabilité de l'opérateur privé s'étend au financement des actifs et la rémunération par l'entité publique couvre la production du service lui-même (kWh, m3 d'eau potable ou d'eau assainie) mais aussi le remboursement de la dette et la rentabilité de l'actionnaire). Ce mode de gestion s'est ensuite propagé à d'autres secteurs comme la gestion de l'eau et des déchets.
- En Europe, parmi les diverses formes de PPP, on peut citer, parmi d'autres : (i) le mode de commande publique dite du « Private Finance Initiative » (PFI) initié en Grande-Bretagne dans les années 90. C'est un contrat entre une entité publique (comté ou gouvernement central) et un consortium d'entreprises privées, de constructeurs et de banques. Ces derniers conçoivent, financent, construisent et gèrent une infrastructure publique pour le compte de l'entité publique, à travers un contrat de long terme (25 à 30 ans, parfois plus). L'entité publique paye une rémunération correspondant à la fourniture du service, qui inclut le financement des actifs (remboursement de la dette et la rentabilité des actionnaires privés). (ii) La délégation de service public sous forme d'affermage et de concession.
- Notons enfin que la CE oppose PPP *Contractuel* à PPP *Institutionnel* qui sont les Sociétés d'Economie Mixte. Dans ce cas, la distinction porte moins sur le mode de gestion que sur la structure de l'actionnariat de l'opérateur du service.

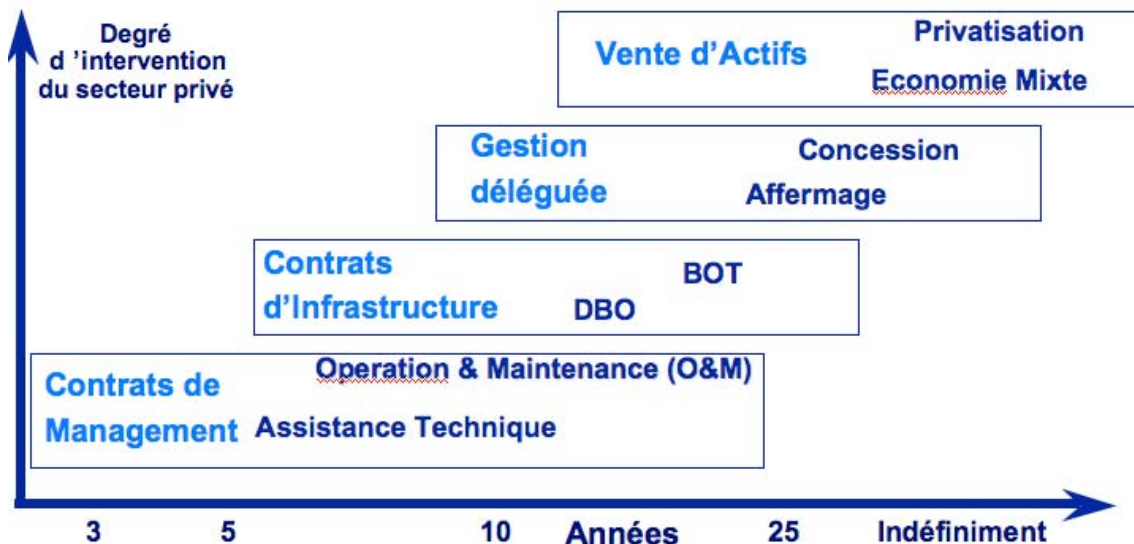
Typologie et principales caractéristiques des différents PPP

Société titulaire du contrat ou du droit d'exploiter : 100% privé ou SEM	Nature du contrat	Qui exploite le service ?	Qui est propriétaire des infrastructures ?	Qui finance les Investissements ?	Qui paye l'opérateur ?	
	Contrat de prestations de service ⁽¹⁾	Public / Privé	Public	Public	Public	
	Contrat de Délégation de Service Public	Privé	Public	Affermage	Public	Consommateur
				Concession	Privé	
	Contrat d'infrastructure	DB	Public	Public	DB	Public
DBO		Privé	DBO		Privé	
DBFO ⁽²⁾			DBFO ⁽²⁾			
Pas de contrat : Société propriétaire des actifs	Privé	Privé	Privé	Privé	Consommateur	

(1) Les contrats d'assistance technique, d'Opération et Maintenance appartiennent à la catégorie des contrats de prestation de service.

(2) Les contrats de BOT, les contrats dits de type « PFI », ainsi que les nouveaux « contrats de partenariat » français appartiennent à la catégorie des DBFO.

Transfert de risque : corrélation entre durée et complexité



Au terme de cet exposé, plusieurs éléments ont suscité discussions et débats entre les parlementaires ainsi que les partenaires privés, Monsieur Dominique d'Ouince et Monsieur Baudru (Directeur développement des PPP de la Caisse d'Épargne).

La première évidence qui émerge est que si PPP est un terme générique employé dans le monde entier, il recouvre bien entendu des significations différentes. Surtout, les PPP « à la française » ont une caractéristique fondamentale : c'est le caractère dérogatoire de l'ordonnance de 2004. Premier point que la proposition de loi que Monsieur Hervé Novelli souhaite voire déposer au nom des députés du groupe d'études parlementaire, devra régler. Cette spécificité française soulève une série de problèmes :

- Difficiles à manier, les critères d'urgence et de complexité masquent l'objectif de performance qui doit être fondamental dans le choix final d'une solution.
- Dès lors qu'il faut justifier un caractère exceptionnel, le choix du Contrat de Partenariat fait resurgir des clivages et, souvent, des crispations politiques. Tout se passant comme si le critère de choix devenait non plus la complexité mais le choix entre une solution privée et une solution publique. En effet, si les obstacles aux PPP peuvent être d'ordres juridiques et fiscaux (notamment en raison des distorsions fiscales entre les différentes solutions), les freins culturels et politiques sont majeurs.
- Une forme d'inégalité peut se développer, en raison de la différence de compétence des services préfectoraux.

Comme lors des différentes réunions de travail du groupe d'études, il est souligné la difficulté à manier et légitimer les critères d'urgence et de complexité, surtout en l'absence de jurisprudence.

- Le critère d'urgence apparaît juridiquement quasi inexploitable. Il est équivalent à un cas de force majeure, comme un ouragan ! A noter cependant le cas des équipements routiers (routes et autoroutes) où il semble impossible d'utiliser le critère de la complexité. L'unique critère devenant celui de l'urgence. Et si ce critère apparaît pour le moins étrange à présenter dans le cas d'une construction routière, il est souligné que la sécurité peut faire partie de l'urgence...
- Le critère de la complexité apparaît justifiable mais au terme d'un travail de préparation et de simulation extrêmement précis et rigoureux. Travail préparatoire qui fait émerger de nouvelles problématiques :
 - Celle de la propriété intellectuelle, problème fondamental pour les entreprises privées.
 - Celle du développement. En effet, si un travail préparatoire peut démontrer l'intérêt d'un projet créé en CP, reste que se pose la question de son évolution et de son développement dans le temps à moyen et long terme.

Par ailleurs, Monsieur Hervé Novelli a présenté à ses collègues l'administrateur du groupe d'études parlementaire, Monsieur Xavier Pinon.