

Le partenariat public privé



Montages en PPP
Dispositifs juridico
financiers





Les outils juridiques du PPP

■ Les outils spécifiques :

■ Par types de collectivité publiques :

- Les **Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA, 1988)** qui concernent les ouvrages « clos et couverts » et dédiés aux collectivités locales et à leurs établissements publics
- Les **Autorisations d'Occupation Temporaire Location avec Option d'Achat (AOT-LOA 1994)** qui concernent les ouvrages « clos et couverts » relevant de l'Etat et de ses établissements publics et, depuis le 1^{er} juillet 2006, des collectivités locales et de leurs établissements publics (ordonnance d'avril 2006).

■ Par domaines d'activités :

- Les **Baux Emphytéotiques Hospitaliers (BEH)** pour le secteur de la **santé** (2003)
- Les **BEA et AOT LOA** au titre de la **sécurité** intérieure (LOPSI 2002)

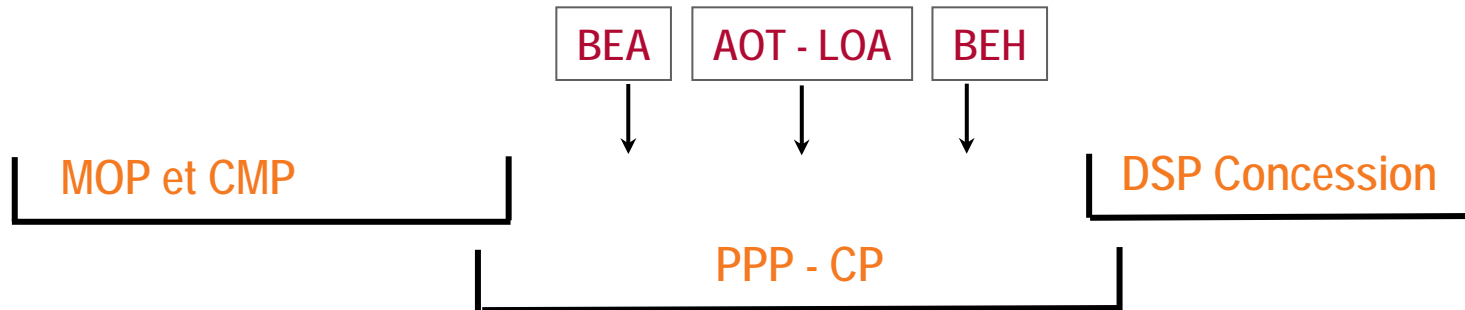
■ L'outil général :

■ Le contrat de Partenariat (CP 2004)

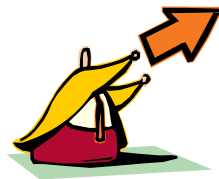
- Réservé aux opérations présentant un caractère d'**urgence** (objective) **et/ou de complexité** (de l'objet ou du projet).

La place du PPP dans l'ordre juridique

■ Dans l'ordre juridique français :



■ Dans l'ordre juridique européen :



Les PPP doivent donc respecter :

- les règles **nationales spécifiques**
- les règles **européennes** relatives aux **marchés publics**



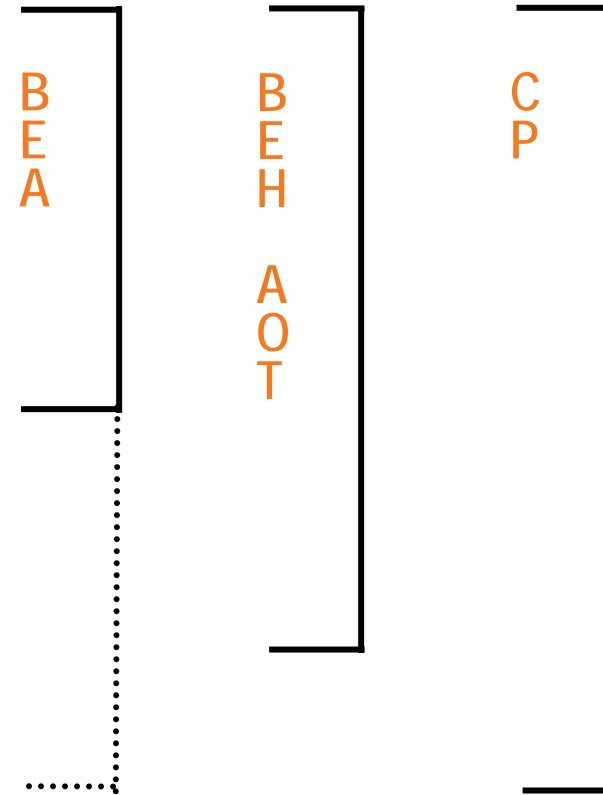
Les caractéristiques des contrats de PPP

- Les contrats de PPP sont des contrats administratifs globaux par lesquels la **puissance publique transfère la maîtrise d'ouvrage** de l'opération (Arrêt CE « Sofap Marignan », 1994)
 - Les règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique (Loi MOP, 1985) ne s'appliquent donc pas aux contrats de PPP
- Le **partenaire privé** dans le cadre d'un contrat de PPP **assure la réalisation, la maintenance, l'exploitation et le financement** de l'opération
 - Les techniques de financement de projet sont donc au cœur des mécanismes de PPP, le paiement public ne débutant qu'à la mise à disposition de l'ouvrage.

Le champ des contrats de PPP

Les contrats de PPP sont des **contrats de longue durée qui couvrent**, pour des équipements publics :

- La conception
- Le financement
- La réalisation
- La **gestion** avec :
 - L'entretien
maintenance
 - Éventuellement
l'exploitation





Les domaines d'application des contrats de PPP

■ L'immobilier public :

- Banalisé (bureaux...)
- Spécifique (Hôpitaux, prisons, universités, musées,...)

■ Les infrastructures de transport :

- Les voies routières et ouvrages d'art
- Les transports en commun en site propre
- Les ports et aéroports
- Les voies ferrées et les canaux (dans un cadre spécifique)

■ Les équipements technologiques :

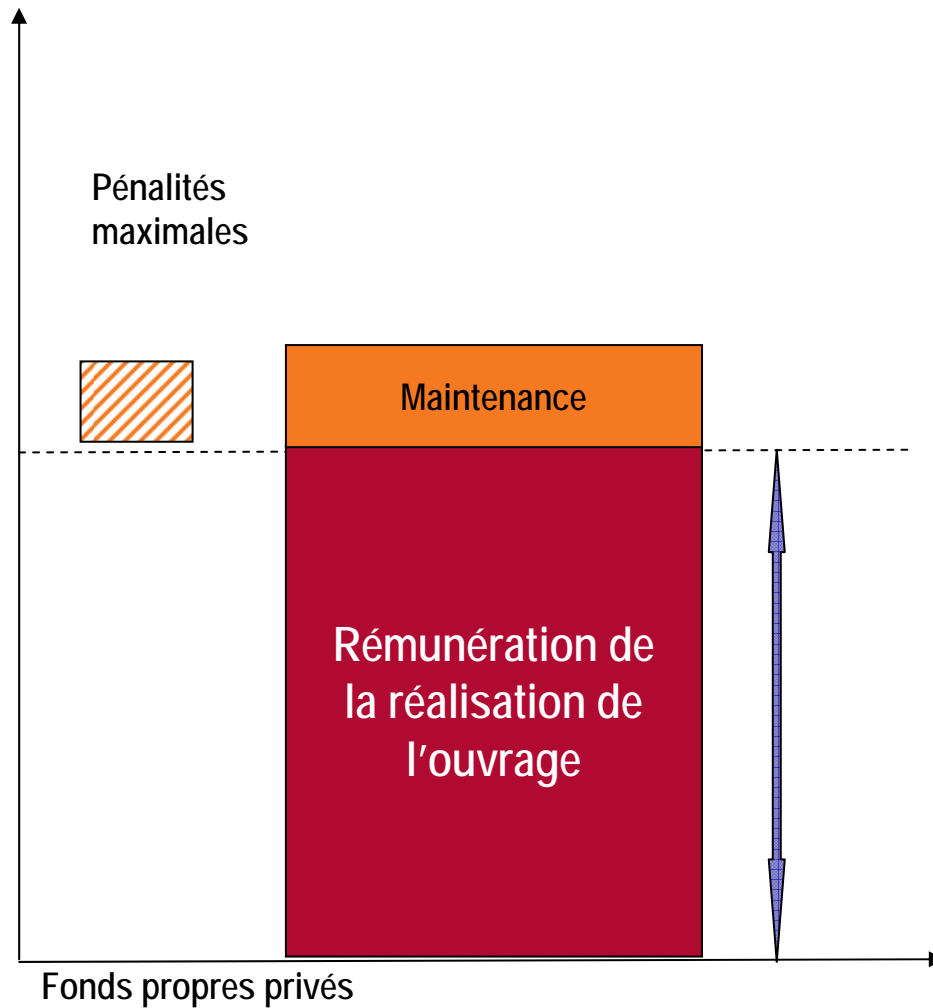
- Les incinérateurs et unités de traitement environnementales
- Les équipements militaires
- Les liaisons câblées à haut débit



Les types de relation de partenariat

- Le **portage immobilier**, avec transfert des risques de conception construction, coût et délais garantis,
- Les **partenariats performanciels** qui outre les aspects de portage immobilier assument les risques de disponibilité et de performance dans le temps,
- Les **partenariats à risque commercial partagé** qui outre leur aspect performanciel présentent des **clauses de rémunération incitant à la croissance de la fréquentation de l'ouvrage** (en mandat au nom et pour le compte de la collectivité)

Le portage immobilier

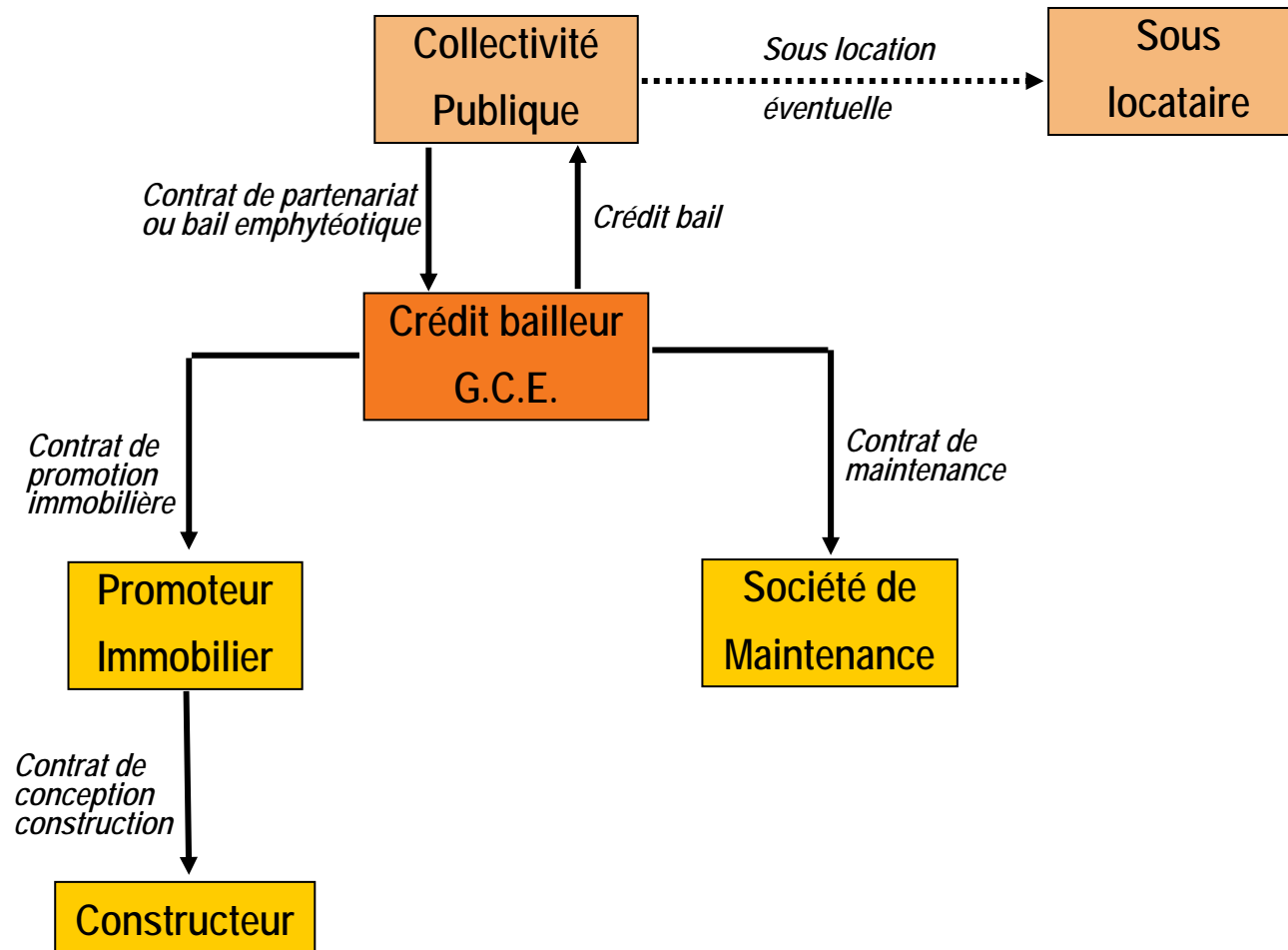


Caractéristiques :

- L'opération est pour l'essentiel cantonnée à la **conception-réalisation d'un bien immobilier**
- Les **risques transférés sont limités au projet immobilier**
- Le recours à des **fonds propres n'est pas nécessaire**
- Financement par recours au **crédit bail immobilier (CBI)** avec **convention tripartite et clause de « step in »** pour le prêteur

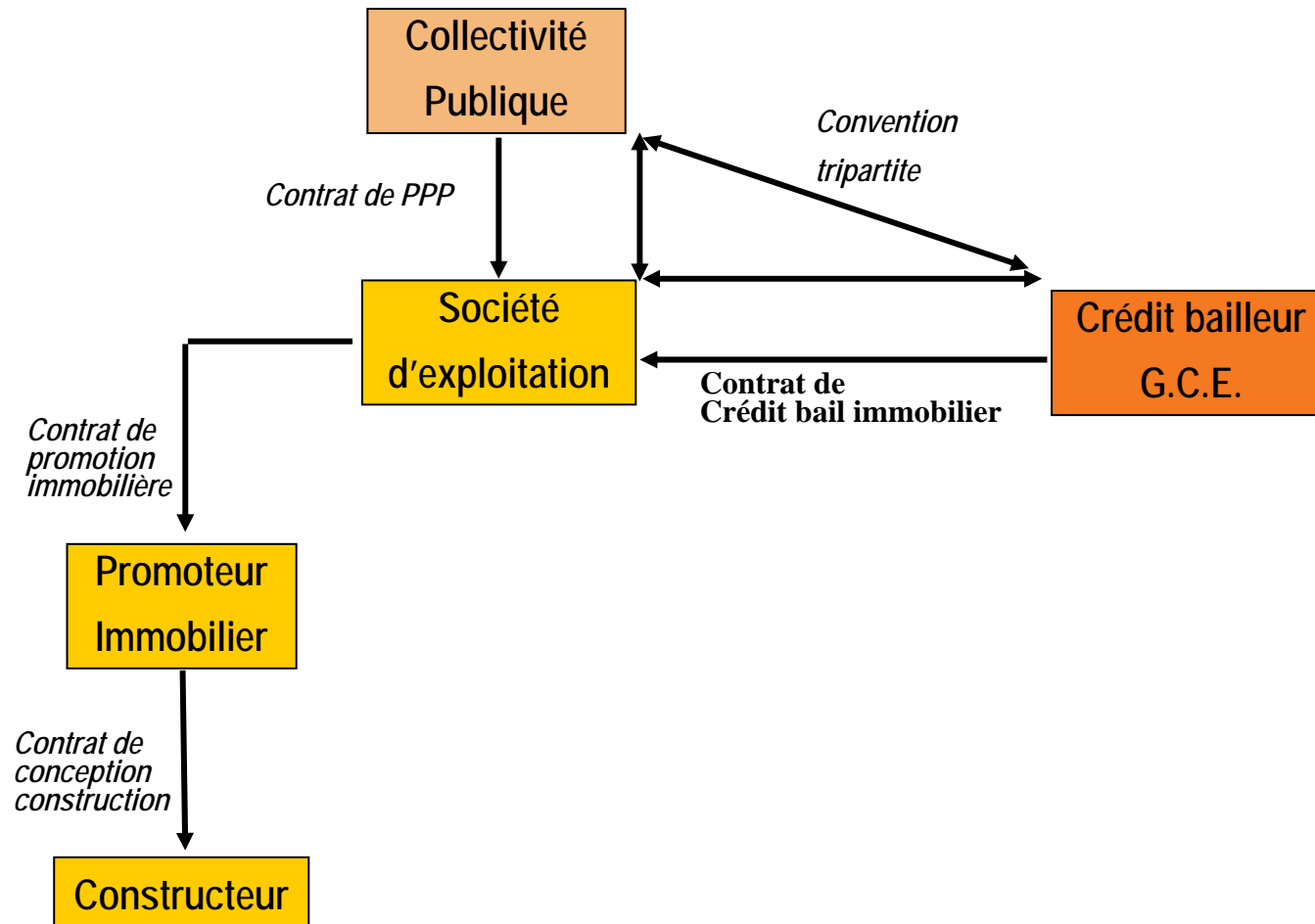
Les modes de montage (1-1)

Schéma de montage en CBI

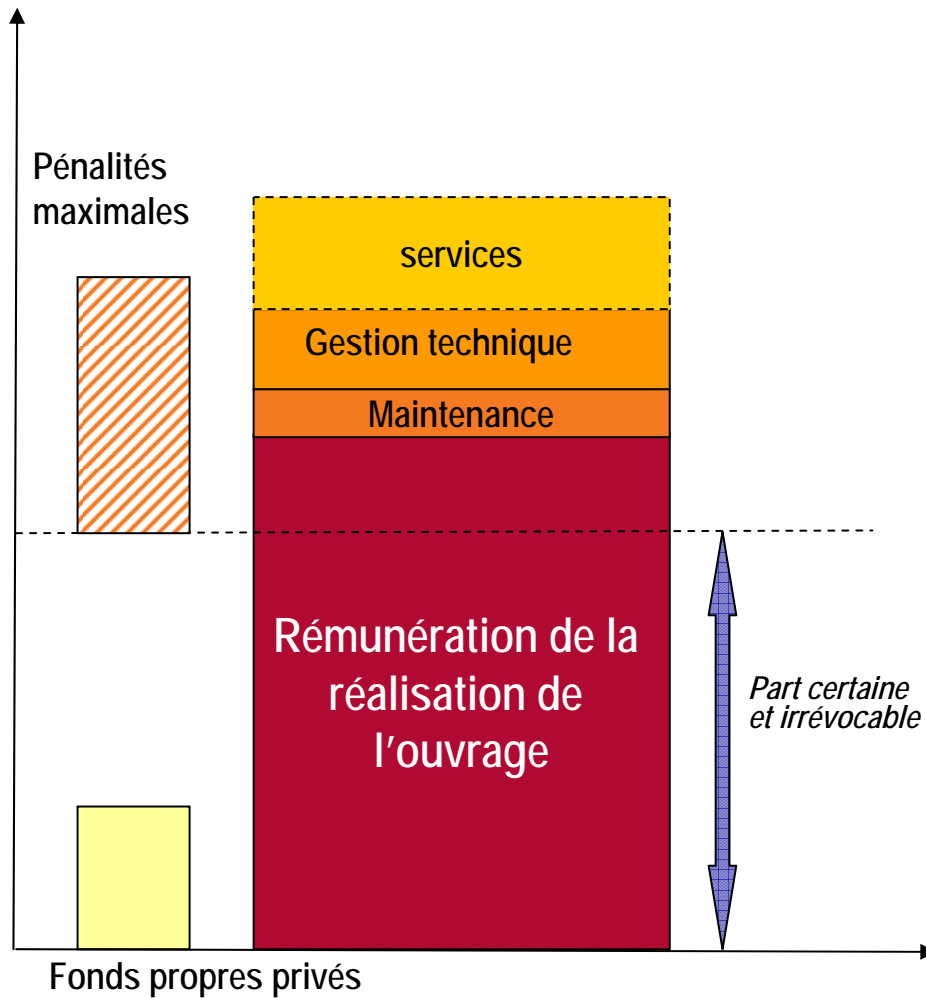


Les modes de montage (1-2)

Schéma de montage en CBI



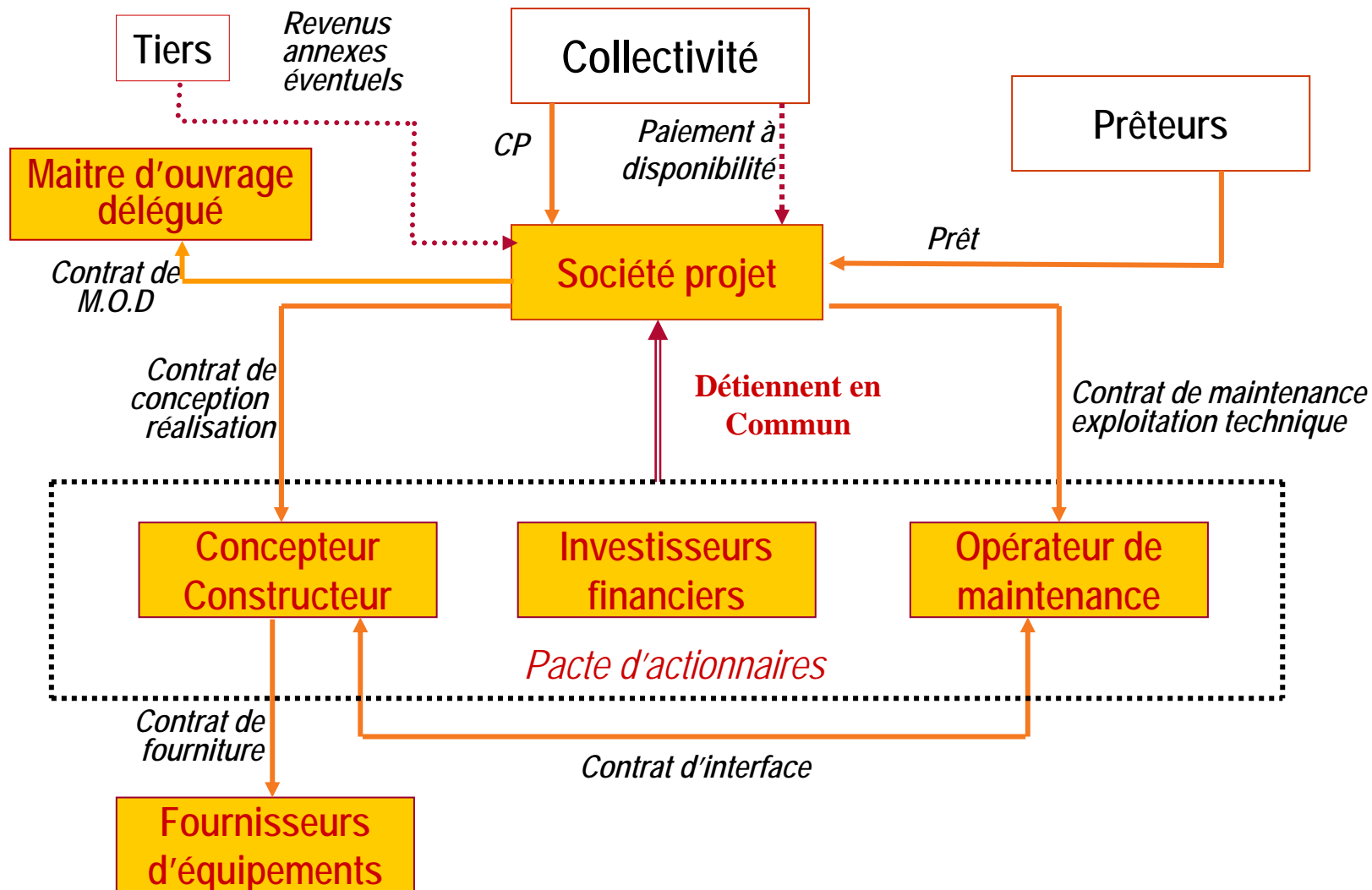
Le partenariat performanciel



Caractéristiques :

- Le contrat est global et consiste en la **mise à disposition d'un service et pas d'un ouvrage**
- L'opérateur **privé s'engage sur la durée** à un niveau de prestation de service avec des **pénalités potentielles conséquentes**
- Le transfert de risque est **plus élevé**
- Le **montage** se réalise par la constitution d'une **société projet** et un **financement « ad hoc »**

Le mode de montage (2) La société de projet (SPV)



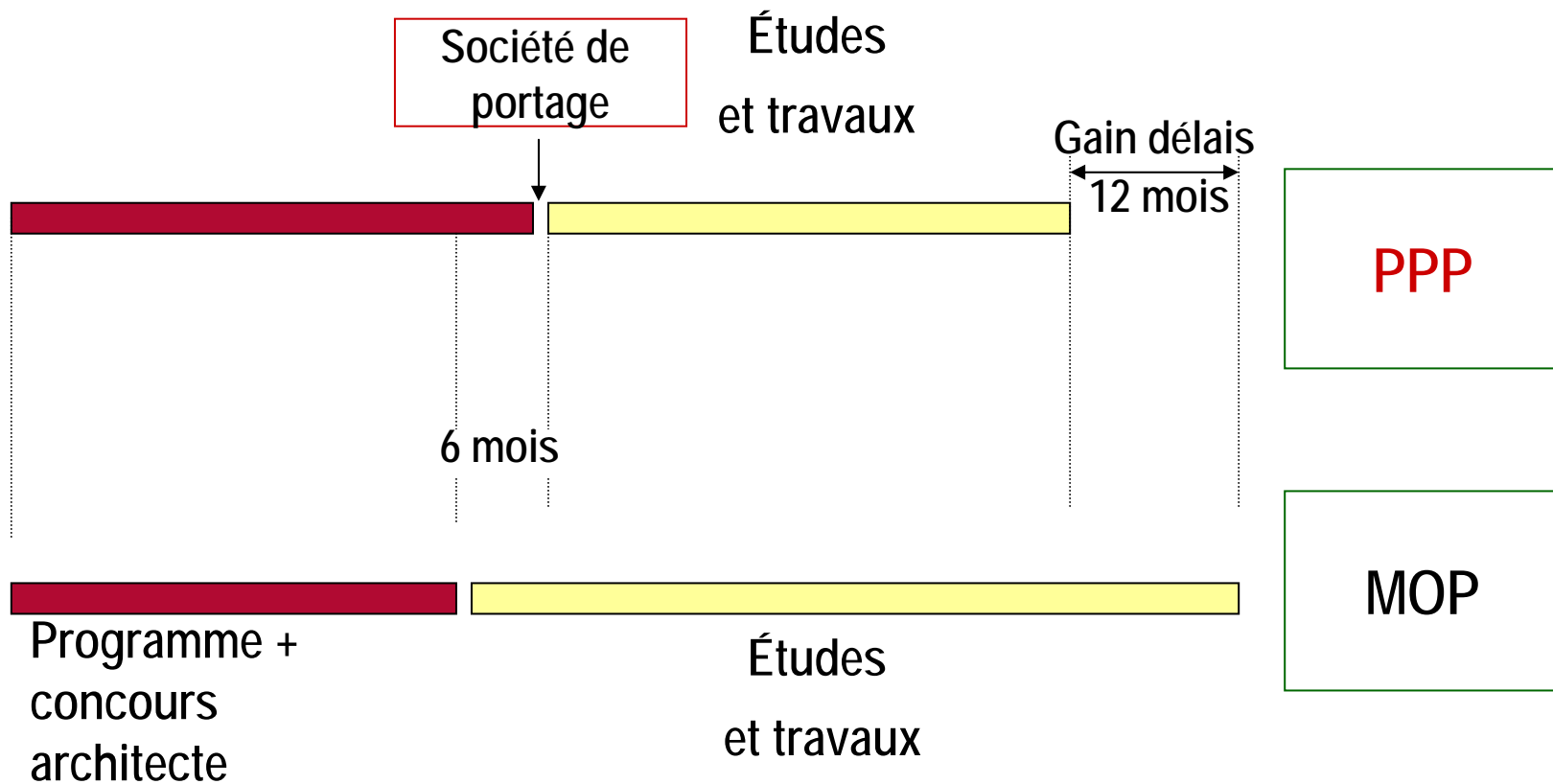


La procédure de passation des contrats de PPP

- Elle doit respecter les principes posés par :
 - La réglementation française
 - La réglementation européenne
- Elle doit donc comporter :
 - Une évaluation préalable
 - Une phase d'appel à candidatures (avec respect des règles de publicité)
 - Une phase de remise d'offres
- En cas de complexité du projet :
 - Elle comprend une phase de dialogue compétitif
 - Plusieurs stades de remises de propositions
 - Selon la réglementation française (BEH et CP) et européenne (BEA)

La procédure : comparaison des délais

En cas de dialogue compétitif :





Les facteurs clés : la « value for money »

- **Le PPP n'est pas un remède miracle**
 - L'utilité socio-économique est un préalable indispensable
 - Le financement privé et l'apport des garanties ont un coût : il est plus que compensé par des gains clairement identifiés
- **L'objet du PPP : transformer l'utilité socio-économique en rentabilité financière et en faisabilité budgétaire**
 - En utilisant la ressource publique comme un levier
 - En optimisant l'allocation des risques

Les avantages attendus des contrats de PPP

- Un **programme mieux défini et plus stable**
- L'appel à la **capacité d'innovation du secteur privé** (gains sur les coûts et les délais)
- La **révélation des coûts cachés** de la maîtrise d'ouvrage publique avec un coût global clairement identifié
- Une **garantie forte** sur la tenue des coûts et des délais
- L'assurance d'une **préservation de la valeur patrimoniale** par une réelle maintenance sur le long terme
- Une **incitation à la performance commerciale** (recettes annexes et intéressement à la fréquentation)



Ces avantages doivent permettre la génération de gains au-delà des surcoûts de financement



Les conditions du succès

- **Pour le client public : changer de culture**
 - Faire faire et non Faire
 - Fixer des **obligations de résultat** et non de moyens
 - Acheter un **service** et non un ouvrage
- **Pour les entreprises**
 - Raisonner sur le **long terme**
 - **Internaliser les arbitrages** investissements – exploitation
- **Pour les acteurs financiers**
 - **Apprécier le risque** à sa juste valeur
 - **Valoriser** les fonctions de monitoring de long terme



PPP versus DSP ***les limites de la concession de service public***

- **Le schéma classique, quand il y a recours à l'utilisateur, est celui de la Délégation de Service Public**
 - Car il offre un contrat global (avec garantie des coûts et délais et qualité de prestation)
 - Avec responsabilisation du partenaire privé (exploite à ses risques et périls)
- **Toutefois :**
 - Il convient d'analyser précisément l'apport potentiel et les risques liés à l'obtention de revenus des usagers au regard de :
 - Leur contribution au financement des investissements consentis (les revenus permettent-ils l'équilibre d'exploitation?)
 - Leur variabilité potentielle ou la croissance attendue au regard des fréquentations actuelles (facteur de risques)



PPP versus DSP

Les limites de la concession de service public

- Lorsque le montant des revenus attendus ne permet pas de trouver un équilibre d'exploitation,
- Situation que l'on retrouve dans les TCSP (tramways) ou dans les équipements de culture et loisirs (théâtres, palais des congrès, musées,...)
- La concession s'avère délicate à mettre en œuvre
 - Car la subvention d'investissement réduit l'assiette sur laquelle porte les risques et donc change finalement la nature du contrat
 - Car elle fige l'exploitation commerciale sur une durée qui peut être considérée comme non optimale
- In fine la convergence des intérêts entre les deux parties n'est pas atteinte (tendance à la croissance de la subvention ou modification forte du mécanisme de financement pour le rapprocher d'un PPP)



PPP versus DSP

La relation partenariale possible

■ Le montage serait conduit sur la base suivante

- Le titulaire du contrat de PPP est en charge de la réalisation des ouvrages et des services techniques qui éventuellement vont de pair
- Il assume les risques de performance liés à l'entretien maintenance voire l'exploitation technique de l'ouvrage
- La collectivité choisit de confier l'exploitation commerciale selon la formule de son choix (DSP ou régie, ou mandat de gestion) en mettant en place un système incitatif à la croissance de la fréquentation (mécanisme de partage de bénéfices commerciaux)

■ Le schéma semble adapté car :

- Les principaux risques d'interface technique des ouvrages sont portés par le titulaire du contrat de PPP
- Le mécanisme contractuel du PPP assure au partenaire public une garantie des coûts et des délais de réalisation et de performance
- Les subventions peuvent être apportées « ab initio » selon le même schéma qu'en concession (sur base de l'avancée des travaux dûment constatée par un ingénieur indépendant)
- Le financement peut être optimisé puisque l'opérateur ne porte que des risques de disponibilité et de prévision de ses coûts.



PPP versus DSP

les avantages attendus du recours au PPP

- **Le recours au PPP en lieu et place de la DSP lorsque les recettes attendues sont**
 - Trop faibles
 - Trop aléatoires

- **Repose sur trois avantages**
 - Un montage financier in fine moins coûteux pour la collectivité (et n'imposant pas le versement d'une subvention d'un montant élevé)
 - La possibilité de retrouver la convergence des intérêts entre partie publique et partie privée par le mécanisme de partage de bénéfices commerciaux
 - Une plus grande souplesse de gestion qui s'exprime par :
 - Une durée d'exploitation cohérente avec son objet économique
 - Une plus grande facilité à gérer les éventuels développements (sans devoir casser la concession si le seuil de bouleversement est atteint voire dépassé)



PPP vs MOP et DSP

Conclusion finale

- Le montage en contrat de partenariat n'est pas une panacée universelle, il est adapté à certains projets et pas à d'autres. Dans les pays où ce type de montage est ancien, seulement 15% de la FBCF des administrations est réalisée ainsi.
- Le choix de la collectivité publique doit reposer sur des critères objectifs, finalement assez simples à mettre en œuvre. L'analyse doit conduire à utiliser le montage le plus approprié au cas d'espèce sans recourir à des critères idéologiques.
- In fine, pour les citoyens comme pour le pays, c'est bien l'inaction qui est la plus coûteuse, le choix entre MOP, PPP et DSP reposant sur des critères de bonne utilisation des fonds publics.