



Groupe de travail Régulation financière - Financement de l'économie réelle

**Les partenariats publics-privés (PPP) et les infrastructures publiques dans le cadre  
du plan d'investissement pour l'Europe**

Compte-rendu du séminaire du 14 juin 2017

**Marie-France Baud**

Avec **Guy Chetrit**, conseiller principal auprès du « European PPP Expertise Centre », EPEC, Groupe Banque européenne d'investissement, **Yvo Cré**, directeur adjoint de Polis network, **Vincent Piron**, président du groupe de travail Infrastructures et Financement à la FIEC, Fédération des industries européennes de la construction et **Arnaud Voisin**, responsable financements européens et partenariats, Groupe Caisse des Dépôts.

Cette réunion s'est inscrite dans le cadre de travail de Confrontations Europe sur l'investissement de long terme et dans le contexte du plan d'investissement pour l'Europe. Il s'est agi de dresser un état des lieux de la faisabilité de l'outil PPP pour le financement d'infrastructures et notamment transfrontières, passer en revue ses obstacles et ses améliorations, notamment au niveau des modes de comptabilité retenus par Eurostat.

**Guy CHETRIT** présente l'EPEC qui, au sein de la BEI, Banque européenne d'investissement, travaille pour les pays de l'Union européenne, certains pays d'accèsion et ceux avec lesquels l'UE a noué des accords, la Turquie notamment. Son approche est donc très européenne, elle fait ressortir des leçons importantes dont la principale est que la façon dont sont utilisés les PPP et la problématique qui les accompagne sont très différentes d'un pays à l'autre. La dimension transfrontières rajoute une complexité supplémentaire.

**L'EPEC a été créé en 2008, fait partie de l'activité conseils de la BEI (advisory services)**, est indépendant des financements octroyés par la BEI en matière d'infrastructures et, par les conseils qu'il dispense aux acteurs en faisant la requête, fait partie du *advisory hub* lié au plan d'investissement pour l'Europe, dit plan Juncker.

L'EPEC est composé d'une équipe de 15 personnes, logée au sein de la BEI, mais c'est aussi un network d'unités PPP ou de ministères ayant un rôle dans le domaine des PPP à travers l'Europe. L'EPEC compte 40 membres, issus des représentations nationales d'organismes publics ayant des responsabilités en matière de PPP. Comme, par exemple, en France la FINFRA, ex MAPPP, Mission d'appui aux PPP. Sa mission consiste à aider le secteur public dans des initiatives ou programmes

comportant un élément PPP car si le secteur privé peut s'adapter à une offre publique, le secteur public peut souffrir de lacunes liées à la passation de marchés. Il s'agit d'aider le système public à s'engager dans des PPP de qualité.

### Qu'est-ce qu'un PPP ?

Un PPP engendre quasiment systématiquement un contrat à long terme (25 ans, 30 ans, voire 40 ans) entre une autorité publique (*contracting authority*) et un partenaire privé choisi à l'issue d'un appel d'offres. Secteurs privé et public travaillent ensemble pour livrer une infrastructure et surtout le service public rendu par cette infrastructure. Au titre de ce contrat, il y a une répartition des risques et c'est ici que naît la vraie force des PPP : le secteur public fait appel au secteur privé pour se délester de certains risques à l'aune de la durée totale du contrat. C'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de construire un actif, l'accent porte sur l'exploitation à long terme du service rendu. Il s'agit vraiment d'une *whole life approach*, qui en fait la différence par rapport aux marchés traditionnels.

### Pourquoi le secteur public devrait-il avoir davantage recours aux PPP ?

Quand le bilan de l'opération sur la durée, compte tenu du transfert de risques, est favorable par rapport à l'alternative que serait un marché traditionnel. Et parce que la caractéristique du mode PPP est qu'il rémunère un service et non un actif, qu'il maximise le recours au service privé à travers l'innovation et des exigences de performance, en prenant en compte les coûts générés par le projet (en termes de construction et d'exploitation) et ce sur le long terme. Le PPP est un mode de livraison d'actifs et de services publics qui implique un financement souvent privé. Mais ce n'est pas un instrument financier. Les paiements reflètent la performance du partenaire privé en termes d'utilisation de l'actif ou de sa mise à disposition : le paiement ne survient que si le service est rendu.

Deux grandes catégories : la concession, où l'utilisateur paye pour les services rendus par le partenaire privé (autoroutes, péages) et le PFI anglo-saxon, ou contrat de partenariat français, où l'Etat paye pour le compte de l'utilisateur. Le ratio entre les deux est de 1 pour 10, le modèle de concession pour la livraison de nouveaux actifs publics étant en crise depuis quelques années.

### Quel est l'état du marché ?

De 28 milliards d'euros en 2007-2008 - son pic -, le marché est tombé à 10-15 milliards aujourd'hui. Cette diminution de 50 % se vérifie également en termes de transactions, entre 50 et 60 projets se concluent par an dans toute l'Union et c'est assez marginal. Ceci dit, parallèlement, l'investissement public a lui aussi baissé et peut être encore plus, ce qui signifie que le PPP a peut être gagné en parts de marché. En fait, on parle beaucoup de PPP mais on en fait peu parce que, même s'il semble une voie facile pour beaucoup de décideurs publics, il n'offre peut-être pas une réponse aux contraintes budgétaires étatiques et au déficit de l'investissement public.

La France a été leader du marché en 2012, tel n'est plus le cas. On compte plus de 1000 projets en exploitation sous la forme d'un contrat PPP au Royaume-Uni. A noter que les Pays Bas sont un utilisateur fréquent des PPP (forte intensité des PPP rapportée au PIB relativement aux autres pays européens). On note aussi quelques exemples dans les nouveaux pays cohésion.

### Quand la puissance publique devrait-elle utiliser les PPP ?

Le bilan coûts/avantages du PPP devrait être le vecteur du choix. Est-ce une meilleure option pour délivrer un investissement public que le mode traditionnel ? Il y a en France des cas intéressants où le fait d'avoir associé le secteur privé dans la conception du projet durant la phase de passation du marché et la mise en alignement avec la partie construction et exploitation du projet a apporté des solutions techniques et financières auxquelles le secteur public n'avait pas accès. Quand ils se font bien, les projets en PPP délivrent des infrastructures dans les temps et dans les budgets et la qualité du service et la maintenance de l'actif sont souvent remarquables sur le long terme. Ce n'est pas nécessairement le cas de l'investissement public, prenons, par exemple, l'aéroport de Berlin qui connaît de très longs retards et des surcoûts significatifs.

Autre élément important à souligner, la charge budgétaire propre aux PPP qui permet à l'Etat de diluer dans le temps la dépense liée au projet après la phase de construction et de payer sur 20-30 ans pour le service rendu. Cette caractéristique, très attractive au plan politique, peut toutefois s'avérer un piège.

### Quels sont les obstacles aux PPP en Europe ?

Sur la base du vécu (*evidence based*), l'EPEC a dégagé 7 catégories :

1. **Absence d'un engagement politique fort**, consensuel au sein du gouvernement et stable dans le temps.
2. **Absence d'un cadre institutionnel et d'un cadre juridico-réglementaire** qui permet au projet de naître et de se développer et d'être approuvé par les organes compétents.
3. **Incapacité des autorités publiques qui portent un projet à le développer dans sa phase préparatoire et dans celle de passation de marchés en anticipant au temps zéro** toutes les problématiques de sa vie sur 30 ans. Il peut s'agir d'une région, d'une ville, d'un ministère.
4. **Incapacité du secteur privé à répondre à la demande de PPP présentée par le secteur public** sachant que dans le contexte d'un PPP, il est fondamental pour le secteur public d'organiser une passation de marchés extrêmement concurrentielle. Il faut, en effet, souvent avoir 4 ou 5 fois la capacité requise par le projet. Ainsi, sur un projet de 100 millions d'euros, il faut avoir 4 ou 5 *contractors*, 4 ou 5 fois la masse financière avec des acteurs de qualité, 4 ou 5 fois le nombre des consultants. Dans beaucoup de pays, cette capacité n'existe pas.

5. La façon dont se passent les marchés publics, soit **le *procurement***. Aujourd'hui, dans les pays les plus développés, le dialogue compétitif est la procédure préférée qui permet de travailler sur l'innovation et avec le secteur privé avant de contractualiser. Certains pays donnent le contrat sur la base de *l'open procedure* (procédure ouverte), qui implique que le secteur privé a trente jours pour déposer une offre sur un projet complexe, ce qui paraît inapproprié.

## 6. **Le budget (funding) versus le financement (financing) : à ne pas confondre !**

- **Le financement est la capacité de lever des fonds pour faire face au décalage temporel** entre besoins d'investissements dans la période de construction et génération de revenus dans le futur. Si cette problématique a été importante dans les années 2008 qui ont suivi la crise financière, où il n'y avait plus de prêteurs disposés à s'exposer sur le long terme, elle est aujourd'hui inverse avec les surliquidités ; il y a aujourd'hui surcapacité de financement à travers l'UE.
- **Le *funding* (budget) recouvre quant à lui la capacité du projet à générer des revenus qui vont couvrir les investissements**, qu'ils proviennent du paiement des utilisateurs, du budget public dans le cadre d'un PFII ou d'un contrat de partenariat en phase de construction et d'exploitation ou de subventions, notamment européennes. Il n'y a pas d'autres recettes en dehors de ces trois poches. Si un projet n'est pas en mesure de démontrer qu'il peut se caler en utilisant l'une ou sur ces trois sources, il ne pourra être autosuffisant. Et c'est ici que le bât blesse. Un instrument financier, qu'il s'agisse d'*equity*, de dette subordonnée, d'émission obligataire, ne sera jamais en mesure de résoudre la problématique de *funding*.

## 7. **Traitement statistique**

Les décideurs politiques ont tenu une ligne en Belgique et en Irlande sur l'impossibilité de faire des PPP à cause de leur comptabilisation dans la dette publique, ce qui les fait prendre en compte par les critères de Maastricht. Au niveau mondial, les systèmes de comptabilité sont tels que tout PPP et toute concession figurent sur le bilan de l'Etat. Certes, il n'y a pas de critères de Maastricht, par exemple, aux Etats-Unis mais des indicateurs d'alerte. L'Europe est une exception en permettant, sous certaines conditions, la déconsolidation. Pour faire mieux comprendre les règles d'Eurostat, l'EPEC a travaillé avec cette agence pour les reprendre afin de faciliter leur interprétation et leur appropriation. Un guide a été publié en septembre dernier.

Pour Guy CHETRIT, en conclusion, **ces problématiques sont très souvent du ressort national. Elles peuvent, en grande partie, être affrontées et résolues au niveau des Etats membres mais il faut**

**une volonté politique forte. Il n’y a pas d’encadrement européen des PPP et rien n’indique que ceci soit nécessaire.**

**Arnaud Voisin remet en perspective les PPP en France.** Il rappelle le rôle structurant joué par le groupe **Caisse des Dépôts (CDC)** en appuyant ce mode de commandes publiques qui obéit à des objectifs de rationalité des processus publics. La CDC a joué un rôle très actif dans un certain nombre d’études préalables pour démontrer la fiabilité du PPP et s’est positionnée comme investisseur dans des PPP emblématiques, au nombre desquels le Ministère de la Défense à Balard ou le zoo de Vincennes. Ce rôle d’investisseur a été très important au moment de la crise financière, la CDC a été également un prêteur réactif, en contribuant au financement des hôpitaux (pour 1 milliard d’euros), des universités (de l’ordre d’un milliard d’euros) et des infrastructures (8 milliards d’euros débloqués).

Arnaud Voisin le souligne, le rôle des PPP a été critiqué, pourtant cet instrument **a fait progresser l’évaluation des investissements publics et leur mode de réalisation. C’est aussi une première tentative de raisonner en coût complet des projets et d’en démontrer la soutenabilité financière.** En France, la loi NOTRe permet de généraliser progressivement cette procédure avec le Commissariat général à l’investissement qui assure une mission d’expertise socio-économique des investissements publics supérieurs à 100 millions d’euros. En somme, **le PPP a fait prendre conscience qu’il fallait se projeter à des horizons budgétaires pluriannuels avec une vision à long terme. Il permet ainsi de séquestrer (provisionner) les dépenses de maintenance et d’entretien et d’avoir une approche globale du projet dans la durée.** Indépendamment de l’aspect financement, ce concept d’un contrat où il y a continuum entre la conception, la construction, voire l’exploitation, est un moyen de réconcilier toutes les dimensions d’une activité séquentielle. Le PPP aura été le révélateur de tous les instruments que l’on pouvait créer pour sortir du marché public standard en ouvrant la porte à d’autres formes de marchés globaux : contrats de partenariat devenus marchés de partenariat, sociétés d’économie mixte à opération unique, marchés publics globaux de performance dans un contexte de transition écologique et énergétique. A la fois instrument financier au sens de la gestion optimale des budgets publics, il est aussi un instrument du maintien de la valeur du patrimoine public en s’engageant sur la totalité du cycle de vie des infrastructures : côté public, le pouvoir adjudicateur est incité à penser l’infrastructure et ses usages dans la durée (ex : universités) ; côté privé, le contrat global oblige à des dialogues et des arbitrages inédits entre concepteur, réalisateur et mainteneur-exploitant.

Reste que le **PPP est contesté**, alors que sur un échantillon de 30 contrats, 90% des adjudicateurs concernés sont satisfaits du respect des coûts et près de 80% des délais. **Alors qu’il est marginal en France** : 228 contrats signés jusqu’en mai 2017, dont 166 par les collectivités territoriales, **moins de 6% du montant total de la commande publique.** En outre, les PME seraient exclues de la commande publique. Ce qui est un faux débat car elles n’ont pas la capacité financière pour intervenir en première ligne, y compris dans des marchés publics classiques, mais peuvent participer comme sous-traitants, le montant des travaux confiés aux PME étant un critère de sélection des offres.

Pour Arnaud, le principal problème du PPP en France, rarement évoqué même s’il l’a été précédemment, tient à la capacité de la personne publique à lancer la procédure, à la mener à bien et surtout à assurer le suivi du contrat, faute d’expérience cumulée.

**Dans la suite d'Arnaud Voisin, Vincent Piron intervient sur la rationalisation et la priorisation de la décision d'investissement public.** Il représente les constructeurs européens regroupés au sein de la Fédération des industries européennes de la construction, FIEC, qui fédère 28 pays et pèse en Europe plus de 1 400 milliards de chiffre d'affaires - soit 10% environ du PIB de l'Europe -, et représente plus de 3 millions de sociétés et de 15 millions d'emplois.

Pour ce spécialiste des concessions, 43 ans d'expérience entre le Ministère de l'Équipement en France et VINCI, qui travaille désormais pour la Banque mondiale et le Fonds monétaire international à la préparation de projets à travers une ONG, le point clef tient dans la confusion entre *funding*, qui paye in fine l'ouvrage (Etat ou utilisateur), et *financing*, qui est une procédure temporaire - même si temporaire signifie 15 à 20 ans - pour faire la soudure entre débours et remboursement.

Les projets existent, disent les *contractors*, ainsi ne serait-ce qu'en France où un millier sont dénombrés, mais réalité réfutée par les investisseurs et les prêteurs qui les caractérisent différemment et ont besoin de due diligence et ne les étudient qu'après de coûteux conseils. D'où l'idée des banques publiques de développement et d'investissement de se regrouper pour essayer de généraliser une procédure de préparation - et non d'information - sur les projets. Elles ont créé une ONG, une SIF (*Sustainable infrastructure foundation*), pour aider à préparer les projets - notamment dans la gestion des déchets - et le suivi de leur réalisation et de la phase d'exploitation, projet par projet, à l'appui d'un guide, SOURCE. Ce guide apporte une réponse logicielle, c'est un outil pratique intermédiaire. Les Banques de développement y contribuent, sous la forme de l'*Advisory Committee*, qu'elles financent, aux côtés d'un *Strategic Partner Committee* (dont Africa Investors, World Economic Forum, le Fonds monétaire international, ISCA, une association australienne impliquée dans la notation de projets) qui délivre des conseils sur le résultat qu'il faudrait atteindre. Il s'agit de projets nationaux, à l'exception de projets d'interconnexion électrique en Afrique.

L'ONG oblige les Etats à réfléchir à certaines questions - parmi une soixantaine pour la première phase de développement du projet, comme la prise en compte de l'opportunité des taxes publiques dans le calcul économique, *tax funded* versus *users funded* - évidemment beaucoup plus avantageux. Six sections sont listées, technique, économique, financière, juridique, environnemental, socio-économique, afin de filtrer les projets et leur cohérence. En parallèle, se négocient les aspects liés au calcul économique, *au funding*, au financement, à la soutenabilité fiscale à long terme. Trois niveaux d'intervention sont prévus :

- Les Etats et leurs administrations développent en interne leurs projets et leurs conseils.
- L'avis des *stakeholders* (société civile, consultants, financiers) est sollicité sur le projet afin qu'ils réagissent et l'améliorent.
- Tous les citoyens peuvent donner leur avis.

Il n'y a pas de *bench mark* sectoriel mais l'idée de SOURCE est de regrouper les projets comparables par région en demandant aux Etats de répondre aux mêmes questions sur les projets passés de façon à servir de *bench mark* pour des projets futurs. Ce qui donnerait du sens.

**Ivo Cré** représente **Polis, un réseau de 70 villes et régions qui travaille dans l'innovation et la mobilité urbaine<sup>1</sup> à travers une activité de recherche et d'échange d'expériences.** Polis a travaillé avec le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) qui a publié un rapport sur les barrières à l'investissement public, « *Reviving local public investments* », avec Eurocities . Il demande un agenda urbain pour l'Union européenne afin de faciliter l'action sur le terrain des autorités locales et que soit introduite de la flexibilité dans les règles existantes du pacte de Stabilité et de croissance. La règle d'or devrait être introduite, qui dissocie investissements productifs de long terme et dépenses courantes.

Polis partage la clarification apportée par l'EPEC mais prévoit un grand changement dans la nature des PPP dans les années à venir : infrastructures intégrées pour les *smart cities*, partage des infrastructures énergétiques et digitales entre les systèmes publics et privés. Les PPP peuvent permettre la réalisation de ces changements.

L'objectif est d'améliorer, pour l'après 2020, les conditions d'investissement. En faisant campagne auprès des institutions européennes pour qu'elles améliorent les conditions d'investissement pour les projets de transport locaux et régionaux, en débloquent le potentiel des PPP pour la mobilité urbaine, notamment en changeant les règles comptables afin qu'elles tiennent compte de l'horizon temps de l'investissement, au-delà de la période de construction. Eurostat devrait évaluer l'impact des investissements publics de transport local sur la dette et le déficit des gouvernements, comme cela est déjà acté pour les investissements dans l'efficacité énergétique. Les investissements locaux ne devraient pas être systématiquement pris en compte au niveau national dans le calcul du déficit national dans les négociations avec L'UE et ce d'autant plus qu'ils contribuent à la croissance à long terme.

---

<sup>1</sup> Voir étude Ipsos et Boston Consulting group sur les attentes des Européens en termes de mobilité. La priorité est plus que jamais aux transports quotidiens qui solidifient l'inclusion dans la société. 61% des Européens estiment que les investissements publics dans les solutions de transport multimodal sont clairement insuffisants et 66% seraient prêts à moins utiliser leur voiture si les investissements nécessaires étaient faits.