



DOSSIER SPECIAL : LES PARTENARIATS PUBLICS/PRIVES

(Cette version papier est un extrait de la version numérique complète que vous pourrez retrouver sous peu sur le site Primo France)

Pour cette nouvelle newsletter, nous nous intéressons à la répartition du risque des entités publiques vers les entités privées lors d'un projet en Partenariat Public-Privé. Pour ce faire, nous avons effectué une série d'interviews sur le terrain, auprès de spécialistes, qui ont bien voulu répondre à nos questions et nous parler de leur expérience.

Ici, en l'occurrence, tous ont vécu un projet de Partenariat Public-Privé de l'intérieur, et nous font part de leur vision du projet en lui-même et de leur action, que ce soit avant ou après la mise en place du partenariat.

La question qui se pose est généralement la suivante : comment optimiser le transfert du risque du public vers le privé, afin que les deux entités puissent mener à bien leur part du projet ? Comment bien effectuer la répartition au départ, afin que le transfert soit efficient ?

L'association Primo France remercie les interviewés d'avoir bien voulu répondre à nos questions.

Glossaire rapide :

- MOP : Maîtrise d'Ouvrage Publique
- CP : Contrat de Partenariat
- PPP : Partenariat Public Privé
- REP : Rapport d'Evaluation Préalable
- VAN : Valeur Actuelle Nette
- MAPPP : Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé



PUBLIC RISK MANAGEMENT ORGANISATION
European Platform for knowledge sharing & dialogue in the public domain

EUROPEAN PLATFORM FOR KNOWLEDGE SHARING & DIALOGUE IN THE PUBLIC DOMAIN





Premier entretien avec M. Jean Féret, Conseiller Municipal de la ville de Mennecy, qui a bien voulu nous parler de ses projets scolaires : les Myrtilles en MOP et la reconstruction du groupe scolaire de la Verville.

Au vu de la particularité du PPP du projet de la Verville, nous avons concentré nos questions sur ce point, étant donné que l'analyse des risques est obligatoire dans ce cas de figure.

Q. / En amont de la procédure, quels ont été vos critères de sélection du contrat (entre la MOP et le PPP)? Le risque a-t-il été partie prenante de vos décisions ?

R. / La notion de risque est transversale ; pour l'évaluer, et le couvrir, il faut déterminer son coût, ou bien le coût de la réaction que l'on peut opérer face à ce risque. C'est un compromis entre le pouvoir et les moyens de l'assumer.

Pour les différents critères d'évaluation, le critère économique a primé, car il est concret, objectif, justifiable et difficile à contester.

Egalement, en PPP, le délai de construction était moins long. Cependant, un choix délibéré a été fait de ne pas prendre en compte le critère « une année d'école neuve », car il était impossible de le quantifier.

Nous n'avons donc pas cherché à justifier le recours au PPP par le critère de l'urgence.

Nous avons eu à faire face à un risque politique de prime abord, car une véritable idéologie se tient contre le Contrat de Partenariat. L'opposition s'est tout de suite emparée des difficultés du PPP de l'Hôpital Sud-Francilien, pour dénigrer notre projet.

Formellement, l'analyse préalable des risques s'est limitée à un diagnostic technique de l'ancien bâtiment, pour chacune des deux écoles, par un architecte. Cet architecte est resté indépendant de toutes les procédures en aval.

Le diagnostic du projet de l'école des Myrtilles porté en MOP, nous a révélé un bâtiment obsolète, mais avec une structure en béton qui méritait d'être conservée. Le projet a donc été aussitôt orienté vers une rénovation en MOP, afin d'avoir une maîtrise directe sur les aléas potentiels d'une rénovation.

Tandis que le diagnostic de l'école de la Verville nous a révélé un bâtiment encore plus obsolète, avec une structure en acier de type « Pailleron ». Le diagnostic ne permettait pas de connaître l'état de corrosion interne de la structure. Il fallait démolir tout le bâtiment autour pour en connaître l'état. D'où la volonté de faire une reconstruction totale, avec une école provisoire éloignée du chantier, lequel fut mené à grande vitesse sur un site nu et sans aléa géologique. Le PPP s'y révélait, de notre point de vue, bien adapté.

Le choix entre MOP et PPP pour l'école de la Verville n'a reposé que sur le critère de l'efficacité économique. Pour le même projet, les 2 modes ont été évalués avec les mêmes risques « endémiques ». Pour que les 2 modes soient comparables, ils ont été simulés avec des dates de mise à disposition identiques, donc en faisant partir, virtuellement, les travaux du PPP un an après ceux de la MOP, sans donner de valeur à ce temps économisé.

Le critère d'efficience économique, après calcul de la VAN du projet, a été suffisant pour déterminer l'avantage du PPP sur la MOP. L'analyse des risques n'a fait qu'accentuer cette différence.



Crédit photo : Laurent Delage, [Balloide-Photos](#)

Q. / Quel a été le rôle de la prise en compte des risques pendant la consultation?

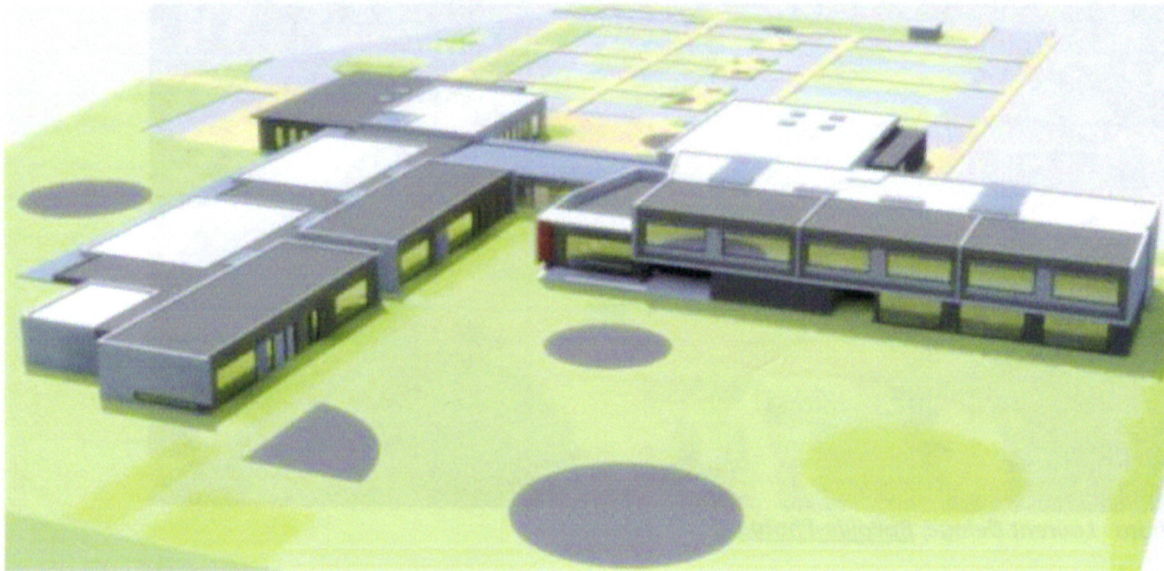
R. / La consultation n'a pas eu lieu sous forme de dialogue compétitif. C'était annoncé dès l'appel à candidatures initiale. Il y a eu compétition entre 3 candidats présélectionnés pour livrer un projet prêt à être réalisé et conforme à un programme commun entre les 3 compétiteurs. Les 2 perdants avaient une rémunération fixée à l'avance à, je crois, 30.000€ chacun. Etant donné la forme de la consultation, la prise en compte des risques lors de cette étape n'a pas fait l'objet d'une formalisation précise.

Q. / Comment les risques ont-ils finalement été répartis entre les entités, publique et privée, à la signature du contrat ?

R. / Les risques ont été répartis au travers d'une matrice, au sein même du contrat de partenariat. Fondamentalement, l'exploitation du bâtiment est entièrement assumée par le privé, sauf pour les tout petits « bobos », tels qu'une ampoule à changer ou une chasse d'eau qui fuit. Les risques créés par une exploitation « hors norme », ou par du vandalisme, sont assumés par l'entité publique. Les risques « politiques », tels que des changements de réglementation ou, le plus vraisemblable, le transfert de compétence des écoles de la commune à l'intercommunalité, sont également assumés par l'entité publique *in fine*, mais avec un court délai de négociation, afin que l'entité privée tienne compte de ces modifications dans l'exploitation de l'école.

Q. / Selon vous, quelles différences concrètes existe-t-il entre la MOP et le PPP ?

R. / Une MOP, quand elle est décidée, c'est pour que le politique puisse avoir le pouvoir là où il est légitime que ce pouvoir reste dans le domaine public, par exemple, quand les aléas sont trop différents et importants pour être portés par un seul acteur. Faire un PPP, c'est admettre que, pour certains risques, l'entité privée sera plus efficace dans leur gestion que l'entité publique ; et quand le public fait montre de souplesse envers le privé et le laisse endosser certaines responsabilités. Le pouvoir politique, ici, consiste à anticiper, sans imposer sa volonté, pour éviter des arbitrages fastidieux.



Crédit photo : Maquette préparatoire en 3D pour l'école de la Verville, sur le site de Jean Féret

Interview de M. Preynat-Seauve, du Général Hubert Foucault et du Général Claude Ménard, pour le Projet Balard.

Le « Projet Balard » est une opération immobilière permettant le regroupement à Paris, sur un même site, du Ministère de la Défense, de certains de ses services centraux et des différents États-Majors des forces armées françaises, jusqu'alors répartis en plusieurs lieux de la plaque parisienne.

Ce rassemblement, initié en Décembre 2007 par Hervé Morin, alors Ministre de la Défense, s'effectue près de la place Balard, dans le 15^e arrondissement. Le déménagement est prévu pour 2015. Le site est parfois surnommé le « Pentagone français ».



M. Preynat-Seauve (photo de gauche) est Ingénieur général de classe exceptionnelle des Travaux Maritimes, avec plus de 40 ans d'administration derrière lui, et de nombreuses conduites de projets, notamment le transfert de l'Ecole Nationale Supérieure de Techniques Avancées à Palaiseau, et la planification et lancement du programme d'investissement relatif à la préparation de l'IPER du porte-avions Charles de Gaulle.

Le Général Foucault (photo de droite) est adjoint au délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la Défense (DRES), projet de transfert du ministère de la Défense à Balard. Auparavant, il était Chef de la division pilotage de l'état-major des armées, chargée de la montée en puissance du contrôle de gestion des armées et des services et de l'animation des comités directeur, comités de pilotage et bilatérales au sein des armées, ainsi que de la cellule audit.



Comme nous le confie M. Preynat-Seauve, le risk-management est tout d'abord imposé par les services financiers du ministère. Ces derniers exigent dans le cadre de leur mission de suivi et de contrôle une analyse des risques pesant sur le montant global de l'opération.

Par la force des choses, l'importance de l'engagement financier du projet Balard rendait indispensable ces analyses. C'est donc une approche juridico-financière du risque qui a été privilégiée.

Une étude de faisabilité, en amont du Rapport d'Evaluation Préalable, a été réalisée au sein du ministère, au premier semestre 2008. Elle lui a permis de préciser ses besoins. Un groupe de travail a été chargé d'effectuer cette analyse en début d'année 2008. Sept ateliers ont été constitués autour des thèmes suivants : définition du besoin fonctionnel, architecture, CPCO (centre de planification et de conduite des opérations) et SIC (systèmes d'information et de communication), accompagnement et stratégie immobilière du projet, aspects juridiques et financiers, soutien du site, comparaison avec des projets similaires déjà achevés.

En Février 2008, le service d'infrastructure de la Défense (SID) a remis une étude de potentiel confirmant la faisabilité technique du projet sur l'emprise de Balard. Pour ce faire, il n'a pas été fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage, le Ministère de la Défense disposant en interne du personnel et des compétences nécessaires.



Parallèlement au 1^{er} semestre 2008, une étude a été confiée à deux cabinets de conseil qui avaient pour mission de comparer les différentes formes juridiques et financières auxquelles il pouvait être fait appel pour la réalisation de l'opération. Cette analyse comparative démontrait déjà que le Contrat de Partenariat apparaissait comme la forme la plus adaptée.

En Octobre 2008, une équipe de projet dédiée a été constituée, sous la forme d'une Délégation pour le Regroupement des Etats-majors et des Services centraux de la Défense (DRES), créée par arrêté ministériel. Cette délégation a été placée sous l'autorité directe du ministre et de son cabinet. Elle a alors lancé avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, l'évaluation préalable.

Les travaux sur le REP se sont déroulés de fin 2008 à début 2009 ; l'avis de la MaPPP a été obtenu en Février 2009. Deux critères ont primé dans le choix du Contrat de Partenariat :

- la complexité
- le critère économique



Crédit photo : site internet du Ministère de la Défense (defense.gouv.fr)

Etant donné qu'il n'était pas possible d'invoquer le critère d'urgence, celui-ci n'a pas été évoqué. Les conclusions de ces études ont été positives tant pour la faisabilité du projet que pour la faculté de le réaliser dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Sur ces différentes bases, il est apparu que la réalisation d'un projet d'une telle ampleur dans un délai réduit n'était envisageable que dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Lors de la préparation de l'appel d'offre, dans le projet de contrat, le ministère a classé les risques et établi un premier partage entre la personne publique et le partenaire privé, partage qui pour certains points pouvait, bien sûr, être modifié. Le dialogue compétitif et les retours de candidats ont permis d'affiner cette répartition.

Le risque de sol et le problème de désamiantage ont généré des débats compliqués. Quant au risque archéologique, il a été éliminé assez rapidement, puisqu'on procédait à la démolition d'anciens bâtiments, pour reconstruire au même emplacement. Le site était donc connu et il y avait peu de chance de déterrer une barque phénicienne, comme le souligne le Général Foucault.

En ce qui concerne le risque relatif à un éventuel décalage de la fin des travaux, prévue initialement fin Août 2014, il est important de noter que le permis de construire n'a été accordé qu'en Février 2012. Ce délai est très court. De fait, différents événements (décalage de la signature du contrat, différends avec la ville de Paris, découverte fortuite d'amiante, pollution des sols, modification de besoin du ministère) ont conduit le partenaire privé et le ministère à recalculer l'objectif à fin février 2015.

Le PPP a évité toutefois de trop grosses dérives dans les délais grâce au diagnostic et à l'état des lieux effectués en amont. Ces analyses peuvent représenter des coûts non-négligeables, mais forcément dans une bien moindre proportion que ceux induits par une éventuelle dérive de délai.

Pour les risques partagés, le principe retenu a été de les mettre à la charge du partenaire privé, dans la limite d'un certain plafond. Au-delà, ils sont pris en charge par la personne publique. Il y a peu de précision sur la majoration du coût proposé par les candidats en cas de prise en charge du risque, car le secret industriel prime.

Au sein du ministère, une commission exécutive permanente suit les projets aux différentes étapes de leur avancement puis une fois par an, lorsqu'ils sont lancés, chaque grand projet. Le projet Balard a bien entendu suivi cette procédure, nous explique le Général Ménard. A cette occasion, les grilles de risques sont actualisées.

Le 31 Mai 2011, le projet a été dévoilé au public. Le chantier a démarré en 2012, et devrait être achevé à la fin de l'année 2014, ce qui représente une faible dérive par rapport au planning initial.

Au sujet des assurances, le consortium a pris à sa charge les risques assurables ; le tout était de bien identifier le montant de l'assurance, ce qui a été fait correctement en amont.

Il y a un certain engouement pour les PPP, parce que cela paraît facile et que ce mode de projet a beaucoup d'avantages ; cependant, ce n'est pas la panacée. Si l'ensemble de l'équipe de la DRESO n'a pas bénéficié d'une formation spécifique aux PPP, à part un séminaire de deux jours ; elle a pu bénéficier, en plus de l'expérience personnelle de certains de ses membres, de la présence au sein du Ministère de conseillers techniques, juridiques et financiers expérimentés en ce domaine ainsi que de multiples Assistances à Maîtrise d'Ouvrage.



Les grandes lignes du projet

- Près de **9.300 personnels** militaires et civils à Balard à la fin 2015, compte tenu d'une réduction du format décidée en Septembre 2010 (600 postes de travail retirés).
- Le **regroupement sur un site unique** de l'état-major des armées, des trois états-majors des armées de Terre, de l'Air et de la Marine, des centres opérationnels des armées, des services centraux de la direction générale pour l'armement (DGA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA), autour du ministre et de son Cabinet.
- La construction d'**immeubles locatifs** de bureau en extrémité occidentale du site, permettant d'accueillir environ 5.000 salariés et de créer un grand pôle d'activités, sur près de 90.000 m² de surface hors œuvre net.
- Un **contrat global** de partenariat avec un opérateur unique intégrant :
 - la conception architecturale et technique,
 - la construction de l'infrastructure immobilière et la mise en place des SIC (réseaux, éléments actifs de réseaux, postes informatiques sur une durée limitée),
 - le financement de l'investissement,
 - l'entretien et la maintenance des bâtiments et des réseaux SIC pendant trente ans,
 - La plupart des services (restauration, nettoyage, partie du gardiennage, etc.).
- Le projet a été lancé sur la base d'un cahier des charges examiné avec les candidats dans le cadre d'un « **dialogue compétitif** » qui a duré près de dix-huit mois.

Calendrier général du Projet Balard

Mai 2009	Lancement de la procédure
Fin Juin 2009	Candidatures admises
Septembre 2009	Remise du cahier des charges
Nov. & Décembre 2009	Remise et choix des esquisses architecturales
2010	Démolition des bâtiments de la parcelle Ouest
2010 / 2011	Dialogue compétitif
Février 2011	Désignation du candidat retenu
Mai 2011	Signature du contrat
Mi-2011	Dépôt du permis de construire
Février 2012	Début du chantier
Février 2015	Mise à disposition de l'essentiel du site
Été 2016	Fin de la 2 ^{ème} tranche de rénovation de la parcelle Est



PUBLIC RISK MANAGEMENT ORGANISATION
European Platform for knowledge sharing & dialogue in the public domain



Le 19 Septembre 2014, entretien avec Patrick Coué, Directeur Général des Services de la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême, sur le stade d'Angoulême, construit en PPP.



Tout d'abord, il faut savoir que la situation financière est difficile pour la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême notamment à cause de la baisse des dotations, qui entraîne à terme une perte de 5 millions d'€uro dans les bilans comptables.

De ce fait, l'investissement ne peut que diminuer. Et les dépenses sont plus difficilement compressibles, car elles servent en partie à rémunérer le personnel statutaire.

Le loyer du PPP est pris en compte dans une prospective budgétaire, une prévision économique, sur une durée de vingt ans. De manière générale, l'expérience du PPP a été très satisfaisante, bien que difficile au niveau du management interne.

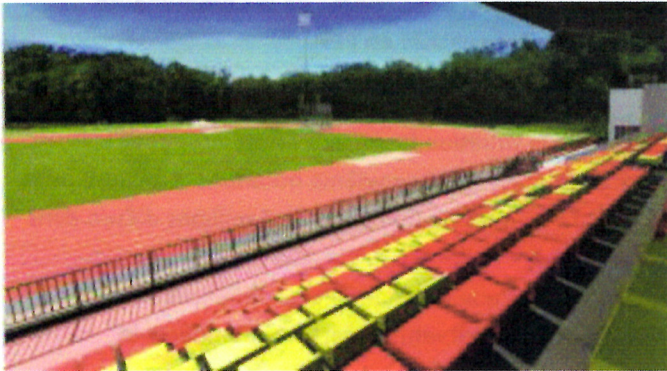
La gouvernance du projet par l'entité publique est indispensable et nécessaire à sa bonne conduite et à son succès. Le PPP est un outil de conception et de réalisation, le Grand Angoulême n'ayant eu qu'un seul partenaire, ce dernier a dû remplir les deux casquettes de maître d'œuvre et d'entrepreneur.

Le Grand Angoulême a réalisé une étude dont les résultats ont permis de choisir le PPP par rapport à une procédure loi MOP. Il a fallu pour le Président convaincre les différentes sensibilités politiques au sein du Conseil Communautaire du bien-fondé de ce format juridique.

Le critère d'urgence étant inopérant, c'est le critère financier qui s'est révélé comme élément déterminant du choix. L'analyse comparative, avant prise en compte des risques, démontrait un avantage pour le contrat de partenariat en termes de coût global. L'analyse des risques et l'intégration financière de ces derniers dans les différents modes contractuels n'a pas démenti cet avantage et a maintenu le choix du contrat de partenariat.

De plus, après la négociation, le coût final s'est révélé nettement inférieur aux estimations initiales, cela démontre que l'évaluation préalable était financièrement valable, voire trop prudent.

L'aspect juridique a primé tout au long du projet sur l'aspect technique.



Selon le rapport d'évaluation préalable initial, il y avait un écart d'1% entre le prix du MOP et celui du PPP.

Un audit de gestion de la collectivité effectué par la Cour des Comptes a concentré une partie importante de son attention sur le PPP et son impact global sur la collectivité.

Lors d'un projet de construction, en cas d'avarie ou de redéfinition du projet, la conséquence retombe souvent sur le maître d'ouvrage. Ceci

est valable en loi MOP, et nous en avons un bon exemple : le centre aquatique d'Angoulême a subi des retards, car le bassin initialement projeté à 25 mètres a été porté à 50 m par le maître d'ouvrage, à savoir la collectivité.

S'agissant du stade, il appartient aux élus politiques d'arbitrer entre les besoins exprimés par les utilisateurs et les moyens de la collectivité ; il faut, à un moment, une décision politique portant sur ce qui est à la fois raisonnable et pertinent dans la définition du projet.

C'est une entreprise locale, Vilquin du groupe Fayat -, qui a remporté le marché, pour 6 millions d'euro ; elle connaissait donc déjà le terrain et les risques inhérents à celui-ci. C'est pourquoi les débats ont porté sur d'autres risques : les clauses du contrat en lui-même, suivies d'ajustements avec l'architecte. Mais sur les 18 mois qu'ont duré les travaux, il n'y a eu que 3 semaines de décalage.

Ce qu'on dit trop rarement, c'est que la Loi MOP contient nombre de défauts. Difficulté de choisir un projet au travers d'un concours d'architecte, dérive dans le temps ET dans les coûts...

Tandis qu'un PPP, si le cadre est adapté, permet une meilleure maîtrise pour et par les collectivités. Cependant, un défaut énorme empêche son développement : la même procédure est appliquée pour tous les projets, qu'ils coûtent 6 millions ou 3 milliards, c'est infernal pour les collectivités petites et moyennes !

Le Grand Angoulême n'est pourtant pas une toute petite structure, mais les services ont été poussés à leur limite. Aussi, il faudrait, quoi qu'il arrive, que la loi prévoit un Rapport d'Evaluation Préalable réduit pour décider du type de contrat, et ensuite simplifier les procédures selon le coût du projet : s'il est inférieur à 20 millions d'euro, par exemple, les formalités devraient être moins contraignantes que pour un projet à 100 millions.

On constate également que la notion de gestion des risques n'est pas vraiment portée par la personne publique.

Pour la collectivité publique, quelle est la différence des risques entre un projet porté en loi MOP et celui en PPP ? Ce qui complexifie l'appréciation du risque, c'est qu'en PPP, le donneur d'ordre n'aura pas ou peu de rapport avec les établissements financiers qui jouent un très grand rôle dans ce type de marché.



Pour la Chambre Régionale des Comptes, la question essentielle demeure : comment quantifier les risques ? Étant donné qu'il n'existe pas de recensement national exhaustif des projets d'infrastructure, seulement des dires d'experts, il y a une réelle difficulté pour faire valoir une analyse des risques spécifiques à chaque type de projet.

Une grande partie des risques sera identique au départ entre le MOP et le PPP ; la principale différence, c'est la couverture du risque ou sa répartition.

Par exemple, pour la médiathèque d'Angoulême, toujours en construction, la découverte d'un cimetière du XVIIe siècle sur les lieux du chantier a rendu la situation très difficile.

Pour notre PPP, la difficulté résidait, entre autres, dans le fait que c'était le premier contrat de ce type, à la fois pour le Grand Angoulême et pour l'entité privée. Les juristes ne facilitaient pas la tâche non plus.

Au sujet de l'exploitation, après la phase de construction, le Grand Angoulême verse un loyer et gère l'exploitation quotidienne du stade, le gros œuvre étant alloué au Privé. Le petit entretien (espaces verts, nettoyage) pour le public et le gros entretien (réparation des pistes, chauffage) pour le privé.

Pour le côté assurance, le Grand Angoulême a donc la responsabilité d'utilisateur, tout le reste étant pris en charge par l'entreprise privée.

Aujourd'hui, nous venons de lever toutes les réserves et pouvons entrer dans la phase d'exploitation. Nous sommes heureux d'avoir respecté nos estimations financières et nos délais initiaux, d'avoir maîtrisé une procédure complexe et pensons que le PPP a été vraiment adapté à notre projet.



Entretien avec Robert Stakowski, Chef de projet et chargé de mission à la Mission d'Appui aux Partenariats Publics-Privés (MAPPP)

La difficulté majeure pour le recours au contrat de partenariat réside dans les contraintes liées aux raisonnements économiques et financiers pour justifier de ce recours. La notion de probabilité, qui est à la base de celle de risque, est trop souvent peu familière dans la population des décideurs administratifs. Ainsi, dans la culture publique, et celle des élus (sénateurs, députés...) la gestion du risque est encore lacunaire. Or, il ne peut exister de démarche économique pertinente autrement que probabilisée. Cette complexité inhérente à la science économique explique pourquoi on a besoin de présentations simples, capables d'être comprises par les décideurs de tous niveaux.

A titre d'exemple, quand on signe un contrat au terme d'un processus de négociations, il est probable que le montant de l'investissement total en fin de construction présentera des différences avec celui envisagé au départ, car les projets sont forcément soumis à des aléas. Pour cette raison, le discours des économistes, fait référence à la notion de « risques » et même de « risques propagés ». Le Rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics, établi sous la direction du Professeur d'Economie Emile Quinet, permet d'avoir une bonne vision de cette prise en compte des risques et de la complexité de l'exercice.

Le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) a choisi une présentation de la notion du risque telle qu'elle est privilégiée par des économistes théoriciens: elle s'intègre à une séquence complexe de calcul du rendement économique à l'euro investi. Mais cette vision macro-économique fausse l'analyse contrat par contrat par nature microéconomique: de fait, une analyse globale sur un portefeuille de projets n'a que peu de choses à voir avec l'échelon de l'optimisation projet par projet, où la traduction des risques projet, au dénominateur des calculs d'actualisation, et intégrée dans des taux d'actualisation, comme une modulation des risques systémiques, n'est ni adéquate ni parlante.

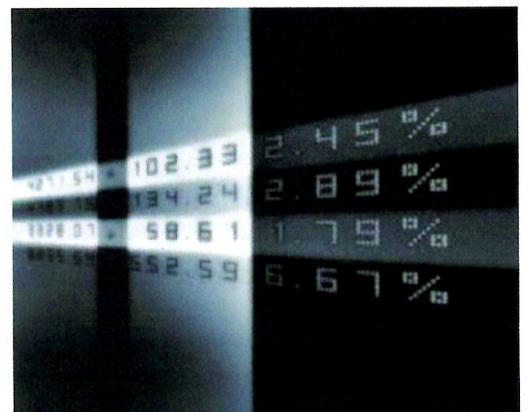
Au demeurant, d'autres pays qui sont accoutumés au PPP, comme le Canada, choisissent bien une présentation des risques sous la forme d'une modulation des montants apparaissant au numérateur. D'ailleurs, le processus du dialogue compétitif peut se résumer grossièrement à ceci : ce sont des négociations encadrées qui permettent aux concurrents d'ajuster les coûts, et donc les montants facturés, ainsi que les délais.

S'agissant du Commissariat Général à l'Investissement, un autre aspect à signaler, c'est n'est chargé que des projets de l'Etat et non de ceux portés par les collectivités. Or, en nombre, 20% des investissements réalisés en PPP émanent de l'Etat, contre 80% pour les collectivités. Si l'on voulait s'inscrire dans le sillage des propos du Président de la République de Janvier 2013, faire profiter les collectivités de la méthodologie préconisée par le CGI appellerait un effort de formation / sensibilisation considérable.



L'appropriation du sujet par les personnes publiques en général n'en est donc encore qu'à son début. Souvent, elles subissent les risques, sans ni les maîtriser, ni les gérer pour les amoindrir. Le besoin de formation des personnes publiques impliquées dans les projets concerne tant les phases en amont, que les périodes de réalisation (construction et exploitation). L'analyse économique-financière comparative qui est l'élément essentiel du rapport d'évaluation préalable permettant le recours au PPP appelle d'ailleurs une certaine technicité, alors que les méthodes des économistes utilisant l'approche globale ne contribuent pas à la vulgarisation souhaitable. Par exemple, les calculs de valeur actuelle nette (en MOP ou en CP) nécessitent une hypothèse sur les vrais taux de financement de la personne publique: s'agit-il d'une moyenne sur les emprunts précédents, d'une estimation des taux futurs qui lui seraient appliqués, mais dans ce cas sous quelles hypothèses de marché, de durée, de bilan comptable de la collectivité? Autant de questions auxquelles ne répond pas le Rapport QUINET.

Malgré toutes les difficultés, l'évaluation préalable est un exercice formateur, car il oblige à un questionnement. Les risques sont présents dès la phase de construction, et concernent tant les coûts que les délais. Mais comme le flux de paiement associé au contrat ne commence qu'après la mise en service, le raisonnement en amont qui est propre à l'évaluation préalable oblige à examiner l'articulation entre les risques de construction et les risques d'exploitation, ce qui rend nécessaire un raisonnement comparatif au moins en termes de coût global, et en fait en termes de bilan entre coûts globaux et avantages globaux.



Pour la même raison (comparaison en amont), il est nécessaire de simuler les risques, théoriquement sur la base de données statistiques sur des projets antérieurs comparables. Dans ce cadre, les risques identifiés sont appréhendés au travers de lois mathématiques. Cet exercice devrait être étendu à tous les projets, quel que soit le mode de réalisation envisagé *a priori*. Il devrait y avoir un même seuil rendant obligatoire l'évaluation préalable (étant entendu qu'il pourrait être différent pour l'Etat et pour les collectivités).

S'agissant des projets de l'Etat, on notera que pour des montants de 100 millions d'€uro ou plus, une contre-expertise est requise par le CGI, en plus d'un calcul du rendement socio-économique (requis dès que le projet concerne un montant d'investissement supérieur à 20 M€).

Le dialogue compétitif a pour but de permettre aux entreprises de décrire leur offre et leur prix incluant leur propre perception des risques. L'évaluation préalable comparative s'attache tout d'abord à une estimation des coûts hors-risque, puis à une identification et valorisation des risques pour la personne publique dans les schémas comparés. Son objectif, de privilégier le mode contractuel plus à même de correspondre à la bonne utilisation des deniers publics, peut alors être atteint. Dans un monde parfait,

sensible aux intérêts économiques, ce devrait être le critère essentiel pour choisir un montage contractuel largement avant tout autre.

En tout état de cause, le choix du mode contractuel ne saurait découler d'une vision juridique, ce choix se posant en effet dans des termes économiques, en vue d'une optimisation. D'ailleurs, le pilotage du devenir de l'«outillage» méthodologique nécessaire à cet objectif d'optimisation, nécessite des vérifications régulières au cours de la vie du contrat, pour savoir tout simplement si les performances envisagées sont effectivement tenues.



Aujourd'hui, le suivi des contrats en phase d'exploitation est insuffisant, aussi une évaluation *ex post* est-elle tout à fait nécessaire (à l'heure actuelle, seule la rédaction d'un rapport annuel de gestion du contrat par le partenaire privé est prévue par les textes). En période de construction, les risques de surcoût et de délai pourraient faire l'objet d'un suivi particulier suivant la nature plus ou moins critique des étapes du contrat. A cet égard, il est bon que les personnes publiques fassent appel de façon plus motivée à des cabinets spécialisés dès lors que le projet est conséquent. L'obligation d'un audit par une entité choisie par les

deux parties pourrait aussi contribuer à une bonne gestion.

La phase d'exploitation est donc celle qui permet au partenaire privé de réaliser sa marge. Dans beaucoup de consortiums, c'est plutôt l'entreprise intervenant dans la construction qui a une position dominante, or c'est le mainteneur/exploitant qui reste tout au long du projet. Il y a donc un renversement au moment de la mise en service de l'ouvrage. Ceci pousse à affirmer que si l'on pense souhaitable d'éviter toute disruption dans la chaîne de responsabilité, alors celui qui assure l'exploitation-maintenance devrait avoir le pouvoir au sein du consortium dès le début du contrat. La vision actuelle du contrat de partenariat en France est calée sur le principe du transfert au privé de la Maîtrise d'Ouvrage Publique. Ce principe peut s'avérer tout à fait inefficace compte tenu du type de responsabilité souhaité. C'est là une grande différence par rapport à des pays anglo-saxons comme le Canada, où le pouvoir de l'exploitant mainteneur est primordial. On peut penser que quand se constitue la SPV¹ dans un montage britannique de PFI², si la puissance publique souhaite être actionnaire minoritaire, c'est qu'elle cherche à anticiper sur les mouvements au sein de l'actionnariat qui seraient annonceurs de changements de pouvoirs, et à s'y opposer éventuellement.

¹ SPV : *Special Purpose Vehicle*, nom générique des véhicules de financement créés pour acquérir les créances du cédant et généralement aussi pour émettre des titres sur le marché. Cette entité intermédiaire entre le cédant et les investisseurs est aussi une garantie de bonne fin de l'opération de titrisation en cas de défaillance du cédant.

² PFI : *Private Finance Initiative*, série de contrats qui se situent entre la régie et la privatisation pure et simple et qui vont de la concession au contrat de partenariat. En France, les Partenariats Public-Privé (PPP) sont proches de cette formule.