

“UN BILAN TOUT À FAIT ENCOURAGEANT”



Sydney Studnia

Directeur adjoint
Groupe secteur
public et souverain

Les opérateurs privés se félicitent de la montée en compétences des gestionnaires publics, gage d'efficacité, et attendent du projet de réforme, outre une impulsion venue du sommet de l'Etat, qu'il vienne éclairer quelques zones d'incompréhension mutuelle.



Christophe Arnal

Responsable des
financements de
projets publics

Société
Générale
Corporate
Investment
& Banking

INTERVIEW

■ Quel bilan des contrats de partenariat dressez-vous depuis la mise en application de l'ordonnance de juin 2004?

Le bilan des partenariats publics privés en France est tout à fait encourageant. Nous pouvons témoigner d'une évolution de culture. Aujourd'hui, les décideurs publics intègrent spontanément le PPP dans leurs réflexions. De son côté, le secteur privé commence à comprendre comment travailler plus efficacement avec le public. Dans certains cas, les contrats de partenariat apportent des avantages objectifs en termes de délais et de prix, mais ils ne sont qu'un des outils alternatifs à la loi MOP. Nous constatons également une montée en compétences de la part de nos interlocuteurs personnes publiques. Ils utilisent des instruments que les entreprises maîtrisent déjà, mais qui sont nouveaux pour eux.

En matière de gestion financière, par exemple, les collectivités locales raisonnent moins en termes de caisse ; elles conduisent des politiques d'optimisation de leurs risques financiers tout à fait comparables au secteur privé. Elles ont également accompli de nets progrès dans les domaines de la négociation de contrats et la gestion de projets de PPP.

■ Sur quels aspects nécessiteraient-ils d'évoluer?

Malgré la sortie d'un certain nombre d'opérations, il subsiste encore dans la pratique quelques zones d'incompréhension mutuelle entre acteurs privés et publics.

■ **Sur la nature de la prestation :** la prestation est globale, elle couvre non seulement la construction, mais également la maintenance et l'entretien. Or, les personnes publiques – et c'est tout à fait explicable – se concentrent souvent sur la phase de construction du projet, c'est-à-dire sur 18 à 24 mois d'un contrat qui peut durer jusqu'à 30 ou 35 ans. Cela signifie que la prestation d'entretien maintenance n'est pas toujours comprise. Le dialogue compétitif en phase d'appel d'offres doit être utilisé pour détailler cette prestation et les risques qu'elle recouvre, afin que la collectivité sache exactement ce qu'elle achète. L'enjeu est notamment de mettre au point un dispositif contractuel équilibré et efficace pour traiter les problématiques de maintenance. La personne publique doit pouvoir être certaine de récupérer un actif en parfait état au terme du contrat.

■ **Sur la conduite du dialogue compétitif :** pour tirer tout le parti du PPP, la personne publique pourra davantage solliciter la capacité d'innovation du secteur privé si deux conditions sont remplies :

– être irréprochable dans la préservation de la “propriété intellectuelle” de chaque groupement candidat : une idée innovante proposée par un candidat doit rester la propriété de ce dernier ;



– ne pas hésiter à s’entourer de conseils de qualité pour bien aborder le dialogue compétitif. Recourir à des conseils permet de tirer le meilleur parti de cette procédure : ce sont aussi des investissements vite rentabilisés !

Nous sommes persuadés que pour les petits et moyens projets (entre 5 et 100 millions d’euros), le PPP est un mode efficace de commande publique. C’est pourquoi nous souhaitons éviter l’entrée dans un cycle “illusion/désillusion”, qui constitue toujours une menace lorsqu’on entre dans un mode nouveau de financement et de réalisation.

■ Comment assurer une rentabilité satisfaisante pour ces PPP ?

La rentabilité du PPP doit être appréciée sur toute la durée de vie de l’opération et sur la globalité du projet. Si on se focalisait sur le coût de construction, on pourrait arriver à la conclusion selon laquelle la maîtrise d’ouvrage publique permet à la collectivité d’avoir *ex ante* un budget plus faible qu’en PPP. En fait, il faut valoriser tous les risques. En maîtrise d’ouvrage publique, ces risques sont souvent ignorés ou sous estimés, alors que des dérapages existent en phase de construction ou de maintenance. Dans le cas d’un PPP, ces risques sont transférés au privé, contre une rémunération spécifique. La rentabilité du PPP tient au fait que cette rémunération est plus faible que les coûts probabilisés de dérapage en maîtrise d’ouvrage publique. Dit autrement, il y a des risques que le privé peut mieux assurer que le public. Ces risques sont de natures très diverses.

■ C’est d’abord l’engagement de coût et de délai pris par le constructeur, qui est très fort, de même que l’engagement de prestation sur la durée pris par le mainteneur : il s’agit de rendre le bâti dans un parfait état de fonctionnement à l’issue du contrat de partenariat. Cela implique de s’adapter à l’évolution de la réglementation, par exemple.

■ Il y a aussi des transferts de risques financiers :

- un risque de contreparties : la personne publique, les prestataires, les industriels ;
- un risque d’illiquidité (les durées de financement sont extrêmement longues) ;
- un risque de taux (l’établissement financier apporte un taux fixe sur une durée de trente ans).

■ Quelle est votre analyse du projet de loi ou d’ordonnance sur les PPP qui a été annoncé ?

Nous comprenons qu’il s’inscrit dans le cadre d’un plan

EXEMPLE

TRAITEMENT DES EAUX PLUVIALES DE L’AÉROPORT DE TOULOUSE-BLAGNAC

■ La CCI de Toulouse exploite le quatrième aéroport de province. Pour développer les infrastructures de l’aéroport, et ouvrir une nouvelle aérozone, il était nécessaire de construire une grande unité de traitement des eaux pluviales. Le recours au PPP a été motivé par le critère de complexité. Il fallait intégrer la conception sur les plans technique et architectural, dans une zone connaissant de fortes contraintes d’exploitation, le projet intégrant la conception et l’entretien de cette infrastructure. Le contrat de partenariat est valable pendant 18 ans, dont deux années de construction, et pour un montant d’investissement de 10,5 millions d’euros. Trois groupements ont été mis en concurrence dans le cadre de la procédure d’appel d’offres. La Société Générale a accompagné Suez Lyonnaise des Eaux, désigné lauréat, en tant que conseil financier et prêteur. Cette opération est intéressante parce qu’à la pointe de l’innovation technologique : il s’agit de traiter des eaux pluviales qui ruissellent sur le tarmac et qui sont donc chargées en

glycol, en kérosène, etc. La performance s’est située également dans les délais de réalisation de l’opération : elle se situait sur le chemin critique du projet d’aérozone. Cela a été rendu possible grâce au dialogue compétitif et au recours au PPP : en effet le PPP permet en un seul contrat de traiter les aspects conception, construction, financement et entretien-maintenance qui font d’ordinaire l’objet de procédures successives). Autre fait marquant, la personne publique a évolué au fil du projet. L’aéroport de Toulouse-Blagnac, géré par la CCI de Toulouse, a été transféré le 23 mars 2007 à une société anonyme détenue par l’État (60%) la CCI (25%), des acteurs publics (conseil régional, conseil général, communauté d’agglomération, 5% chacun), et peut-être, à terme, privés.

Le calendrier du projet

- Appel à candidature : 4 juillet 2006
- 1^{re} offre finale remise : fin novembre 2006
- Décision : fin février 2007
- Signature du contrat : 16 mars 2007
- Mise en service : avril 2009.

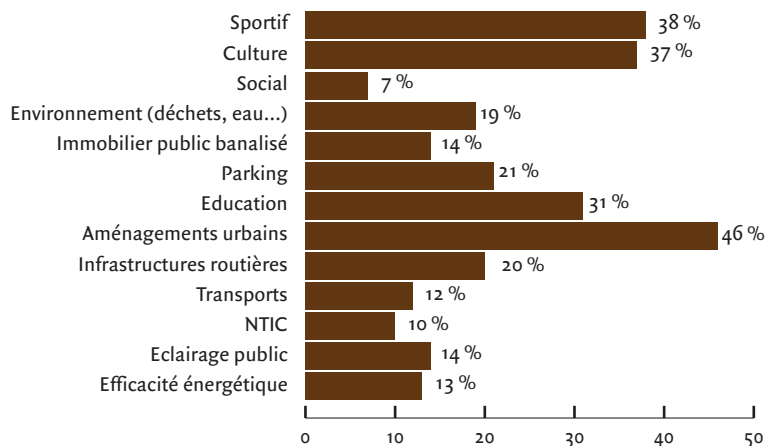
large de stimulation de l’investissement public. Il doit permettre d’identifier des opérations phares sur lesquelles le recours aux PPP serait particulièrement pertinent. Dans le même temps, il doit aussi traiter un certain nombre de freins qui aujourd’hui limitent le recours à ce nouvel outil de commande publique.

■ Un besoin de la part des personnes publiques de clarifier quelques points juridiques. Ce sont des points de détail, tels que le mécanisme de cession de créances, la caractérisation de la complexité ou de l’urgence qui motivent le recours au PPP, etc., mais ils sont impor-

UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE

86 % des collectivités locales interrogées déclarent avoir des projets nécessitant des financements importants à l'avenir. La majorité de ces projets devrait voir le jour dans 2 à 5 ans, et pourrait faire l'objet d'un contrat de partenariat.

Secteurs dans lesquels les collectivités locales prévoient d'investir
(plusieurs réponses possibles, nombre moyen de réponses : 3)



Source : enquête réalisée à l'automne 2007 auprès de 200 collectivités locales de plus de 20 000 habitants par le club des PPP en partenariat avec Norton Rose LLP et le FIDEP/PPP.

tants pour sécuriser les décideurs locaux dans leur recours au PPP, qui est un peu nouveau par rapport au processus éprouvé de la maîtrise d'ouvrage publique.

■ **Des précisions d'ordre comptable et fiscal**, pour améliorer la neutralité fiscale par rapport aux marchés publics (notamment pour la récupération de la TVA par les collectivités par l'intermédiaire du fonds de compensation de la TVA).

■ **Également, la nécessité pour les différentes administrations publiques d'assurer un bon partage d'expérience** et une bonne motivation, mais cela les opérations pilotes devraient permettre de le traiter.

■ Ce projet contient-il des nouveautés ?

La nouveauté réside d'abord dans le fait que l'impulsion se situe au plus haut niveau. Le président de la République et le gouvernement vont pouvoir rassurer les directeurs de projets et les acheteurs publics sur l'esprit de la procédure. Nous sommes amenés à parler à des décideurs publics qui lancent des projets. Ils attendent que l'État donne l'exemple, car le montage est encore nouveau. Si l'on fait un parallèle avec ce qui s'est passé au Royaume-Uni il y a une quinzaine d'années, il y a eu une période de latence entre le moment où le PFI (Public Finance Initiative) a été mis en place, et celui où il a décollé. Ce décollage se situe au moment où les collectivités locales ont senti une impulsion de la part des administrations centrales et des grands ministères, ce qui est tout à fait normal.

« Les secteurs liés à l'environnement, à une meilleure maîtrise de l'énergie devraient voir émerger de nombreux projets. Nous croyons également au secteur de l'eau, en particulier pour pallier les manques laissés par la délégation de service public. »

■ La perspective des élections municipales favorise-t-elle l'émergence de nouveaux projets ?

La période des municipales est propice, pour les élus, à l'engagement sur un certain nombre de projets. Des sujets se prêtent bien au contrat de partenariat, et d'autres, pas. Même si cela doit nous priver potentiellement d'un marché, nous les alertons quand il y a une impossibilité matérielle à réaliser ce projet. Nous sommes très attentifs à remplir notre devoir de conseil, et nous n'hésitons pas à tenir ce discours aux collectivités locales.

■ De nouveaux secteurs vont-ils émerger ?

Les secteurs liés à l'environnement, à une meilleure maîtrise de l'énergie, sont des secteurs qui devraient voir émerger de nombreux projets. Nous avons, par exemple, financé cette année un projet pour l'hôpital de Roanne, afin de réaliser une installation de cogénération, permettant de produire à la fois de l'électricité et de la chaleur.

Nous croyons également au secteur de l'eau, en particulier pour pallier les manques laissés par la délégation de service public, notamment, la réalisation de stations de traitement d'eaux pluviales, pour lesquelles il est difficile, contrairement à la distribution d'eau potable, d'organiser un lien direct entre l'utilisateur et le coût de la prestation.

La desserte haut débit de zones blanches est un domaine où la DSP (délégation de service public) ne peut offrir un service optimal. La logique d'aménagement du territoire prédominant sur la logique économique. Nous accompagnons de nombreux appels d'offres dans ce secteur.

Il ne faut pas négliger ce qui, selon nous, va être le grand secteur de développement après le secteur hospitalier : le secteur de l'enseignement, les écoles, les collèges, jusqu'aux lycées et aux universités. Il y a des besoins considérables d'investissements et de mises aux normes. Le recours au partenariat devrait être très significatif. ■

Propos recueillis par Annick Masounave