TOUT CE QUE VOUS AVEZ TOUJOURS VOULU SAVOIR SUR LES PPP

DOSSIER DE PRESSE 2016

Sommaire

01. Tout le monde a un avis, mais qui sait précisément ce qu'est un PPP ? p. 03

02. Pourquoi confier au secteur privé la mission de gérer des infrastructures publiques ? p. 08

03. Selon leurs détracteurs, les PPP n'auraient aucun avantage p. 10

04. Les PPP coûteraient cher p. 12

05. Les PPP seraient une menace pour les PME p. 14

06. Les PPP seraient une "bombe à retardement" pour les finances publiques p. 16

07. Le privé ne penserait qu'au court terme et pas au long terme p. 18

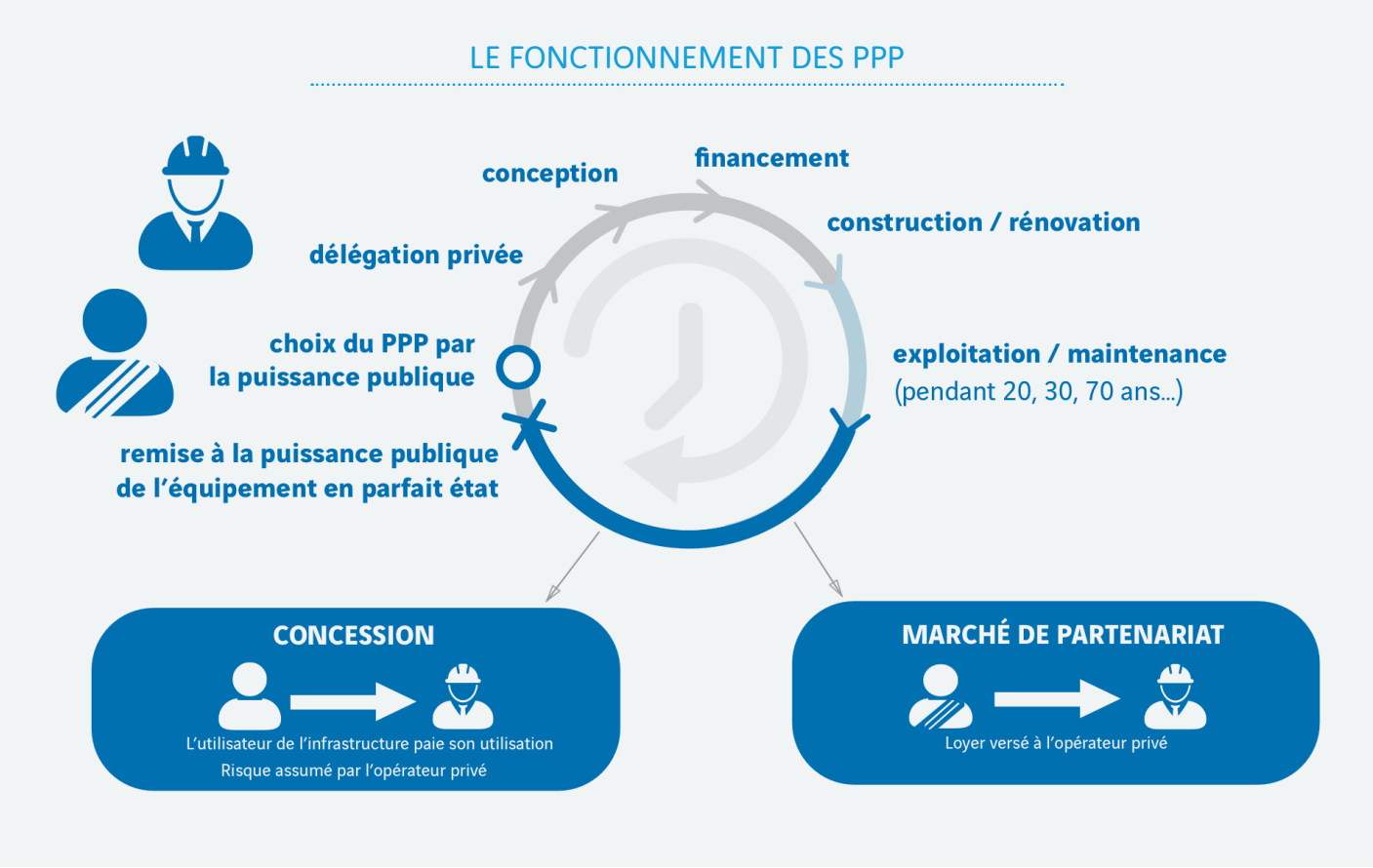
08. Le mode de financement des PPP serait opaque p. 21

09. Les PPP auraient parfois une mauvaise image p. 23

10. Les PPP : un modèle franco-français ? p. 25

01.

Tout le monde a un avis, mais qui sait précisément ce qu'est un PPP ?



En quoi consiste le PPP ?

Un PPP ou Partenariat Public-Privé est un contrat global de long terme entre une puissance publique (État, collectivité locale, ou établissement public...) et un partenaire privé qui va concevoir, financer, construire (ou rénover), exploiter et le plus souvent maintenir durant 20, 30 voire 70 ans une infrastructure ou un équipement nécessaire au service public : bâtiment, stade, route, pont, ligne de chemin de fer, aéroport...

Au terme du contrat, l'infrastructure ou l'équipement revient à la collectivité.

La notion de PPP englobe plusieurs types de contrats. Il existe en France deux grandes catégories de PPP :

La concession : dans le cadre d'un contrat de concession, la puissance publique – le concédant – charge l'opérateur privé – le concessionnaire – de concevoir, financer, construire (ou rénover), et exploiter à ses risques et périls l'objet concédé (infrastructure ou équipement). Dans ce modèle, le partenaire privé prend notamment en charge le risque commercial d'utilisation de l'objet concédé (on parle en général de « risque trafic ») et l'utilisateur de la l'infrastructure paye pour son utilisation (principe de l'utilisateur payeur). En cas de baisse du nombre d'utilisateurs le manque à gagner est supporté par le concessionnaire.

Exemples : le réseau autoroutier concédé en France ou le Stade de France.

Le marché de partenariat (anciennement dénommé contrat de partenariat) : dans le cadre de ce type de contrats, les missions confiées par la puissance publique au partenaire privé sont sensiblement les mêmes. Ce qui change, c'est la rémunération du partenaire privé pour la réalisation de ces missions qui se fait au travers d'un paiement par la puissance publique, sous forme de loyers. Ce loyer peut être amené à varier en fonction de la disponibilité de l'ouvrage et du respect par le partenaire privé des critères de performance définis dans le contrat.

Exemples : PPP d'éclairage public et de vidéo-surveillance de la ville de Rouen ou Université de Jean Jaurès à Toulouse, le stade Allianz Rivera de Nice ou le stade Matmut Atlantique de Bordeaux, les barrages de l'Aisne et de la Meuse.

Université Jean Jaurès, Toulouse.

Le PPP : un outil parmi d'autres au service de la collectivité

Le recours à une concession ou à un marché de partenariat peut être efficace et pertinent dans certains cas et pas nécessairement dans d'autres. Par le passé, le contrat de partenariat en particulier a parfois été mal employé mettant en péril l'équilibre économique de certains projets. Il incombe à la puissance publique de considérer la pertinence du recours à tel ou tel type de modèle contractuel en fonction des caractéristiques de chaque projet. Il s'agit d'un outil, parmi d'autres, au service de la puissance publique.

Le Partenariat Public-Privé, qu'il s'agisse de concession ou de marché de partenariat, n'est pas la solution contractuelle adaptée à tous les projets, mais parfois c'est une excellente solution !

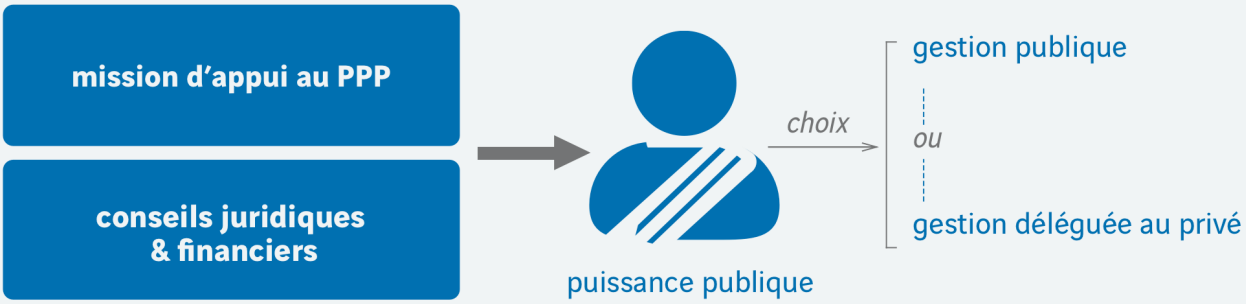
Le PPP, un modèle de contrat ancien et qui a fait ses preuves !

Le modèle de PPP le plus ancien est celui de la concession. Apparu en France dès l'Ancien Régime, il a permis au pays de se doter de ses premières grandes infrastructures publiques comme le Canal du Midi ou de moderniser les infrastructures urbaines de Paris sous le Second Empire (le métro de Paris, voiries, égoûts, éclairage public, adduction d'eau, etc.). Le modèle s'est ensuite développé dans de nombreux secteurs, notamment les services publics locaux et les infrastructures de transports.

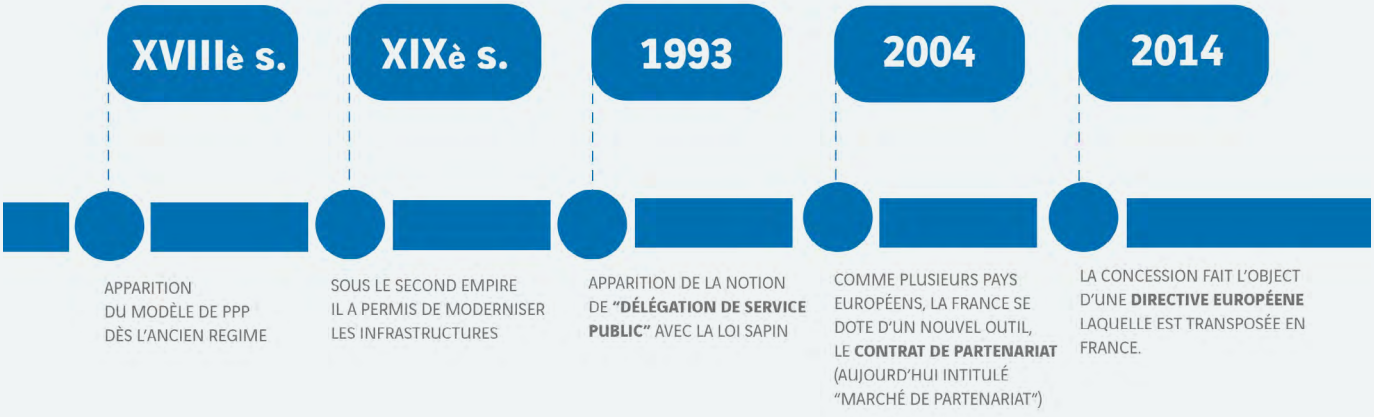
Avec la loi Sapin, est apparue en 1993 la notion de « délégation de service public ». La concession est précisément encadrée tant en droit interne et qu'en droit communautaire. Une nouvelle directive européenne sur les concessions a en outre été adoptée en 2014 et transposée en France en 2016. Une abondante jurisprudence est également venue préciser les règles régissant la concession, en particulier depuis le début du XX^{e} siècle.

En 2004, comme plusieurs pays européens, la France s'est dotée d'un nouvel outil, le contrat de partenariat, aujourd'hui intitulé « marché de partenariat » et encadré par de nouveaux textes, pour offrir aux autorités un modèle distinct de celui de la concession ou du marché public classique.

LE PPP, UN DES OUTILS AU SERVICE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE



LE PPP, UN OUTIL ANCIEN ET ENCADRÉ



Stade de France, Saint-Denis.

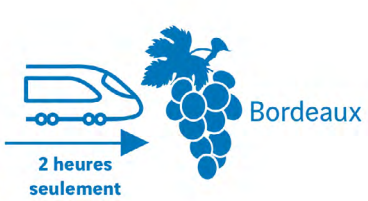
Les PPP sont au cœur de notre vie quotidienne

Les PPP font partie de la vie quotidienne des français : routes, stades, lignes à grande vitesse, aéroports… Grâce au PPP, Bordeaux sera demain à deux heures de Paris en TGV, la Coupe du Monde 1998 et l'UEFA Euro 2016 ont pu avoir lieu en France, et Paris a trouvé son emblème : la tour Eiffel !

Sans le PPP, de nombreux projets pourtant utiles à la collectivité n'auraient pas pu voir le jour, ou beaucoup plus tard.

GRÂCE AUX PPP :

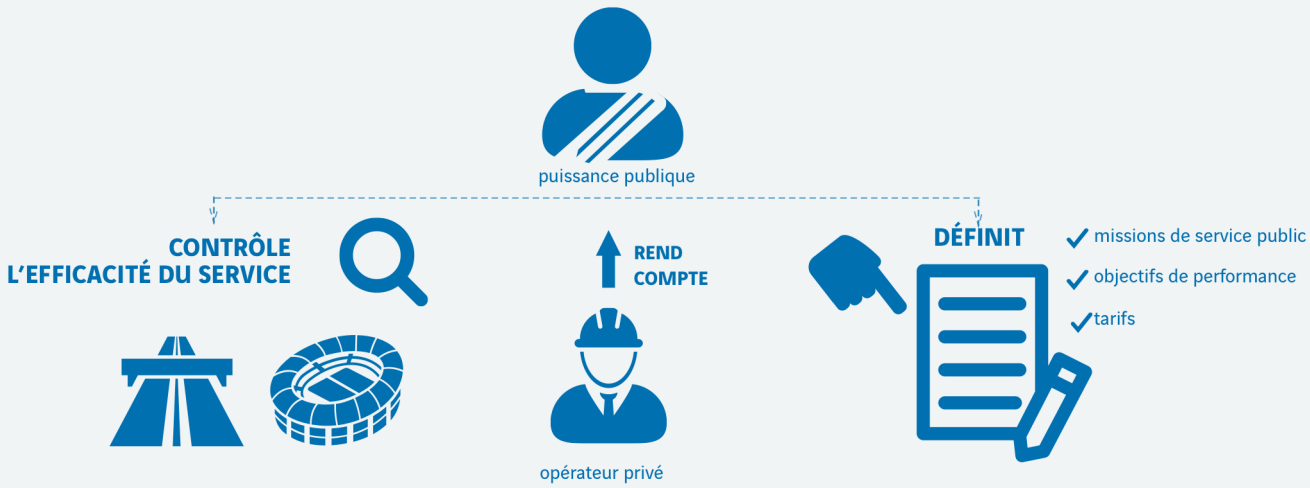
Paris s'est dotée de ses grands symboles !



L'UEFA Euro 2016 a pu avoir lieu en France !

02.
Pourquoi confier au secteur privé la mission de gérer des infrastructures publiques ?

DANS UN PPP, LA PUISSANCE PUBLIQUE GARDE LE CONTRÔLE



Le service public reste le service public

Dans tous les cas, le service public est très fortement régulé par la puissance publique, quel que soit le mode de gestion. C'est bien la puissance publique qui reste propriétaire des ouvrages, qui définit les missions de service public, qui fixe les objectifs de performance, qui contrôle l'effectivité du service rendu et qui valide le prix du service, dans le cadre du contrat passé avec le partenaire privé. Ces prescriptions sont fixées par la puissance publique dans le cahier des charges que doit respecter l'opérateur privé.

Le service public ne devient pas un service privé !
Une société concessionnaire peut être à capitaux publics ou privés, ou à capital mixte, mais ceci n'a pas d'incidence sur le service qui est rendu par la société concessionnaire. Ce service reste un service public. Ainsi, il y a une dizaine d'années, l'État français a privatisé les sociétés concessionnaires d'autoroutes, mais celles-ci sont restées investies d'une mission de service public, ceci dans le cadre du contrat de concession qui lie chacune d'elles à l'État concédant. Ce dernier reste propriétaire des infrastructures autoroutières. C'est lui qui fixe les objectifs, définit les tarifs et leur hausse, contrôle les services rendus sur les sociétés d'autoroutes. L'infrastructure, financée par le concessionnaire, revient à l'autorité publique à la fin de la concession.

La puissance publique qui reste propriétaire des ouvrages et définit les missions de service public.

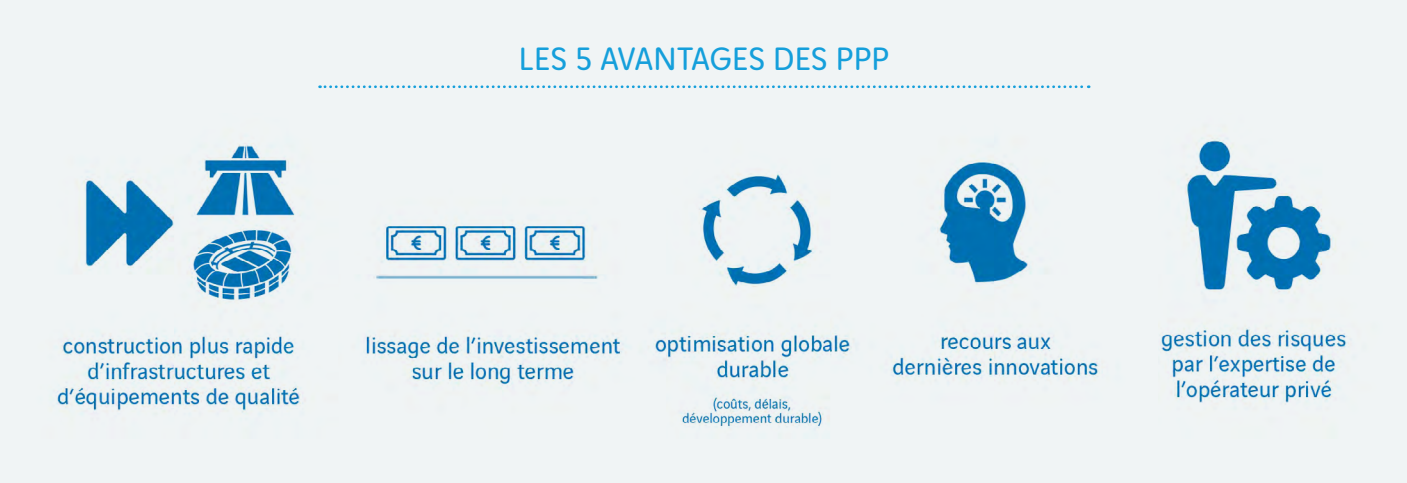
La puissance publique « ne laisse pas faire » mais décide « de faire faire »

Dans le cadre d'un PPP, la puissance publique décide de faire faire, certainement pas de laisser faire. La puissance publique reste responsable du service public et en fixe les règles d'exécution. Elle ne transfère que les risques liés au financement, à la réalisation de l'infrastructure et à son exploitation, ainsi que l'exécution de ses missions.
En cas de non respect des engagements par l'opérateur privé, la puissance publique prévoit.

Le partenaire privé agit sous le contrôle de la puissance publique, et rend compte en permanence par le biais de comptes-rendus techniques et financiers ainsi que par la remise d'un rapport d'activité annuel et détaillé ; il est sanctionné en cas de non respect de ses obligations contractuelles.

Exemple : dans le cadre des contrats de concessions autoroutières le cahier des charges fixe précisément la liste des investissements à réaliser. Il existe aussi une vingtaine d'indicateurs de performance à respecter : temps d'attente aux péages, entretien de la chaussée… (source ASFA).

03.
Selon leurs détracteurs, les PPP n'auraient aucun avantage



Le recours au PPP est un choix qui incombe à la puissance publique. Il comporte au moins cinq avantages :

⊕ RAPIDITÉ

Les citoyens peuvent bénéficier plus rapidement d'infrastructures ou d'équipements publics de qualité qui – sans recours au PPP – ne verraient pas ou plus tardivement le jour. En effet, c'est le partenaire privé qui finance l'équipement.

⊕ SANCTUARISATION DES COÛTS ET LISSAGE DE LA DETTE

Le deuxième avantage est financier mais pas pour les raisons auxquelles on pense spontanément. Le PPP est certes un moyen pour la puissance publique de soulager les budgets dans une période où le niveau de la dette publique réduit considérablement ses marges de manœuvre, ceci en lissant l'investissement sur le long terme (comme n'importe quel citoyen le fait en contractant un prêt pour l'achat de sa maison, ou la location avec option d'achat de son véhicule). Mais le PPP permet également, et surtout, à la puissance publique de confier la construction et l'exploitation d'un équipement public à un seul et même opérateur privé et, ce faisant, de sanctuariser dans la durée les coûts de maintenance et de gestion de l'équipement pour que celui-ci rende en permanence le service pour lequel il a été conçu. C'est donc un outil de maîtrise des coûts et de garantie de bonne maintenance sur la durée de l'infrastructure. En fin de contrat, la puissance publique récupère un équipement en parfait état de fonctionnement, alors que les bâtiments publics gérés classiquement sont souvent dégradés.

⊕ OPTIMISATION GLOBALE (COÛTS, DÉLAIS, DÉVELOPPEMENT DURABLE)

Le PPP permet une optimisation globale : dans une approche en « coût global » c'est le mieux-disant qui remporte le contrat. Cela permet un gain de temps pour la puissance publique avec des délais de réalisation tenus, un budget maîtrisé et connu à l'avance et une meilleure prise en charge du développement durable. En effet, confier de façon globale à un même partenaire privé la conception et la construction d'un équipement ainsi que sa gestion et son exploitation sur une longue période constitue une incitation à faire dès le début les bons choix pour atteindre une meilleure performance, notamment environnementale et prévoir un entretien plus facile et moins onéreux.

⊕ INNOVATION

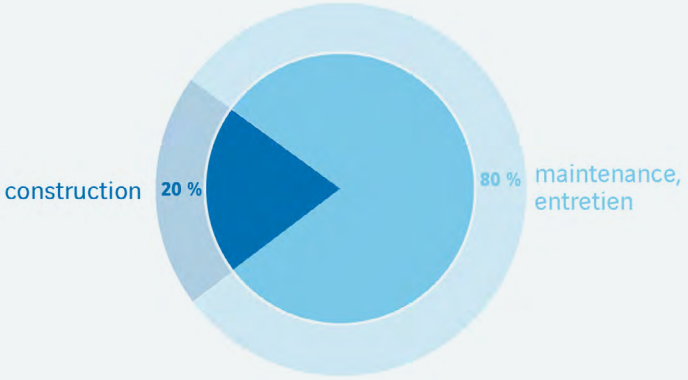
En faisant appel au privé, la puissance publique bénéficie en permanence pour son projet également des dernières innovations et de la R&D réalisées par le partenaire privé pendant toute la durée du contrat. En fin de contrat, la puissance publique récupère un équipement ayant été non seulement maintenu, mais ayant aussi bénéficié de ces innovations.

⊕ RISQUE TRANSFÉRÉ À L'EXPERTISE DU PRIVÉ

Le PPP permet à la puissance publique de transférer des risques vers les personnes les plus à même de les gérer : risques techniques de construction, d'exploitation, risques financiers ou encore risques de fréquentation.

04.
Les PPP coûteraient cher

COÛT GLOBAL D'UNE INFRASTRUCTURE : EXEMPLE DU STADE DE FRANCE



Pour le Stade de France, le coût de la construction initiale ne représente que 20 % du coût global. Les 80 % restants représentent les coûts d'exploitation, de maintenance et d'entretien.

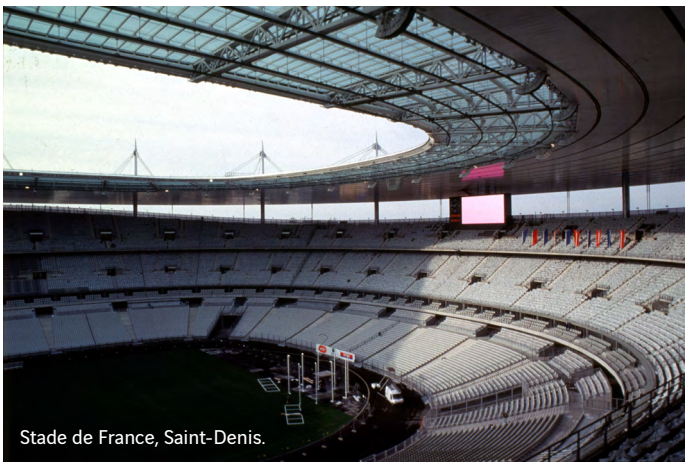
Les PPP coûteraient cher ?

C'est faux.
Les PPP sont attribués après une concurrence très vive garantissant les meilleures prestations au meilleur coût.

Certes, l'opérateur privé a l'objectif de rémunérer les capitaux investis, les risques pris et les missions accomplies, et de réaliser un bénéfice.

Si construire une infrastructure représente un coût élevé, ce coût ne représente qu'une petite partie du coût global pour entretenir et exploiter cette infrastructure sur le long terme. Il est important de raisonner dès le départ sur le coût global de construction, de maintenance et d'exploitation d'une infrastructure, pendant tout le cycle de vie de l'équipement, ce que permet le PPP en fixant contractuellement ces coûts dès le démarrage du projet.

Pour pouvoir dire que les PPP coûtent cher, il faudrait comparer avec ce que le même équipement coûterait à la collectivité en maîtrise d'ouvrage publique et régie publique en termes de coûts et de délais de construction, de coûts de financement, de coûts d'entretien et de maintenance (notamment coûts de personnel) et de coûts de gestion pendant 10, 20, ou 30 ans. Cet exercice comparatif n'est malheureusement pas souvent réalisé.


Stade de France, Saint-Denis.

Le coût de la construction ne représente qu'une petite partie du coût global pour entretenir et exploiter une infrastructure sur le long terme.

05.
Les PPP seraient une menace pour les PME

DANS LE PPP, LE PARTENAIRE PRIVÉ S'ENGAGE À CONFIER À DES PME UNE PART DE L'EXÉCUTION DU PROJET

Dans le cadre d'un PPP, le partenaire privé s'engage à confier à des PME une part de l'exécution du projet

Tant les textes encadrant les marchés de partenariat que ceux qui encadrent les contrats de concession comportent des dispositions visant à confier à des PME une part des travaux ou prestations à réaliser.

La part de travaux ou prestations confiée à des petites et moyennes entreprises est d'ailleurs un critère d'attribution du marché de partenariat. Les nouveaux textes applicables aux marchés de partenariat ont encore renforcé la protection des PME en fixant la part minimale du contrat à confier à des PME ou à des artisans à 10 % du montant prévisionnel du contrat. Dans le cadre des contrats de concessions, les textes permettent à la puissance publique d'imposer aux candidats de confier à des PME ou à des tiers une part minimale de 10 % de la valeur globale estimée du contrat de concession.
Il arrive que la part contractuellement réservée aux PME soit plus importante. Par exemple, dans le cadre du projet Sud-Europe-Atlantique (ligne ferroviaire à grande vitesse entre Tours et Bordeaux), cette part s'élève à 25 %.

La puissance publique définit également dans le marché les modalités de contrôle du respect par le partenaire privé de ses engagements.

Par ailleurs, comme dans le cadre des marchés publics classiques, les PME peuvent intervenir en groupement et donc élargir leur champ de prospection commerciale.

L'entreprise est contractuellement contrainte à respecter ses engagements

Les engagements du partenaire privé en la matière sont mentionnés dans le marché de partenariat qui définit le pourcentage minimal de montant de travaux réservé aux PME sur lequel celui-ci s'engage.

La puissance publique définit également dans le marché les modalités de contrôle du respect par le partenaire privé de ses engagements et les éventuelles sanctions applicables en cas de non-respect.

Les PME sont soutenues et protégées par les textes régissant les concessions et les marchés de partenariat

Les textes de transposition des directives européennes de 2014, récemment adoptés, ont encore renforcé les dispositions visant à favoriser le recours aux PME dans le cadre des concessions comme des marchés de partenariat.

Une étude réalisée en 2016 par la Chaire économie des Partenariats Publiques-Privés (ePPP) montre d'ailleurs que l'assouplissement des procédures a eu un impact positif pour les PME en améliorant l'efficacité de leur participation dans ce type de contrats sans impacter négativement les prix. (Chaire ePPP, 2016)

06.
Les PPP seraient une “bombe à retardement” pour les finances publiques

LE RECOURS AU PPP NE DOIT PAS ÊTRE MOTIVÉ PAR DES RAISONS DE GESTION DE LA DETTE. CE QUI DOIT INCITER UNE PUISSANCE PUBLIQUE À RECOURIR AU PPP PEUT ÊTRE :

LA PUISSANCE PUBLIQUE LISSE SA DETTE DANS LE TEMPS

C'est dans le cadre des marchés de partenariat que cette critique est la plus fréquente : une redevance qui augmente avec le temps, un coût sur 20 ou 50 ans qui exploserait et serait supérieur à celui d'un projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique etc.
En réalité, c'est le contraire ! Le fait que ces dépenses soient fixées et engagées dans la durée est bien l'un des avantages des marchés de partenariat : ceux-ci permettent, en toute transparence, de prévoir, lisser et sanctuariser les dépenses dans tous leurs aspects – autant d'enjeux complexes auxquels les pouvoirs publics font face.
Les lois d'indexation des loyers et des tarifs sont ainsi dès l'origine « gravées dans le marbre » par le contrat pour la durée de la concession. Les PPP ne suppriment ni ne repoussent la dette, ils la lissent dans le temps.

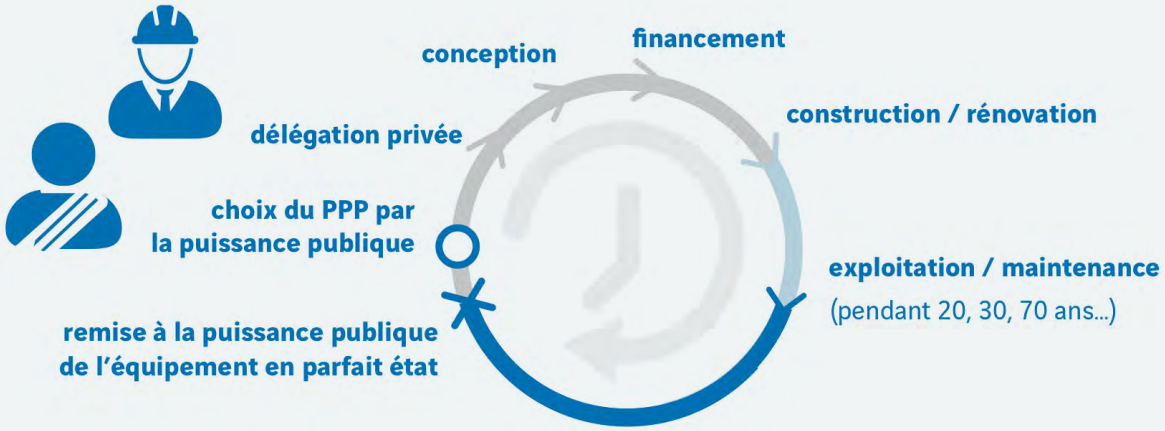
Lisser et sanctuariser les dépenses dans tous leurs aspects, autant d'enjeux complexes auxquels les pouvoirs publics font face.

Par ailleurs, en période de déficit budgétaire, tout investissement public est financé par la dette publique. Pour comparer avec un équipement construit selon les procédés classiques, il faudrait ajouter le coût de la dette supplémentaire contractée par la puissance publique, ce qui n'est pas fait. Enfin, il faut signaler que la dette issue des PPP est consolidée dans les chiffres de la dette publique ; les PPP ne sont donc pas un moyen pour les décideurs publics de dissimuler une dette ou de s'affranchir des critères de Maastricht.

07.

Le privé ne penserait qu'au court terme et pas au long terme

LE PPP, UN PARTENARAT SUR LE TRÈS LONG TERME



Une infrastructure n'est pas figée et évolue dans le temps. Il faut en permanence la maintenir et la moderniser.

Autant de facteurs qui nécessitent de réels engagements en termes d'investissements de la part des partenaires privés.

Ces investissements, engagés tout au long de la vie du projet, permettent à la puissance publique qui dispose de ressources limitées de poursuivre son développement et d'offrir au public des infrastructures ou des équipements utiles et modernes.

Exemple : selon une étude, la puissance publique est globalement satisfaite du rapport qualité/prix des contrats de partenariat. En effet, 80 % des décideurs publics interrogés se déclarent plutôt satisfaits, dont 67 % satisfaits ou très satisfaits (Saussier, 2012). La qualité du service délivré sur les autoroutes concédées est également unanimement reconnue (l'enquête annuelle réalisée auprès des usagers conduit à une note globale de satisfaction de 7.9/10).

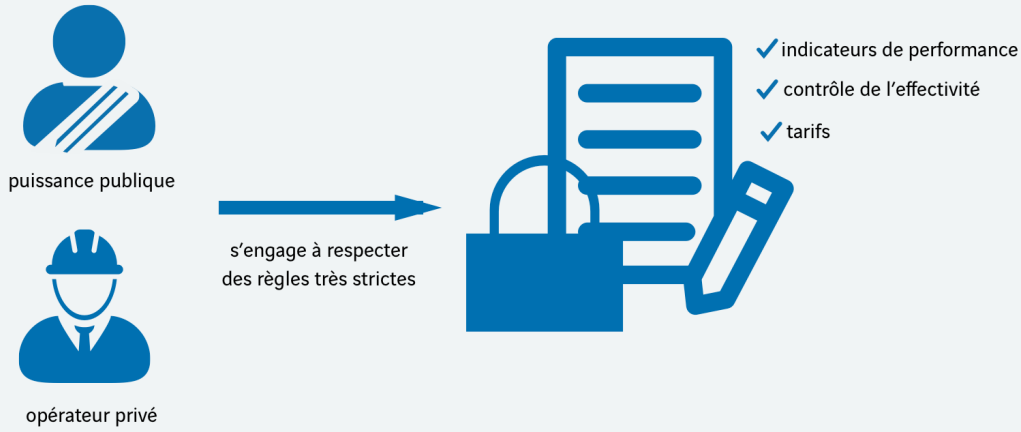
Le partenaire privé, force de proposition auprès de la puissance publique, qui reste cependant seul décideur, est de fait placé dans une logique de long terme.

GRÂCE AUX PPP, LA PUISSANCE PUBLIQUE LISSE SA DETTE DANS LE TEMPS

LES DÉCIDEURS PUBLICS SONT EN GÉNÉRAL SATISFAITS DES PPP

08.
Le mode de financement des PPP serait opaque

LE PPP, UNE DES FORMES DE CONTRAT LES PLUS SÛRES



OBLIGATION PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE DE PROUVER QUE LE PPP EST LE SCHÉMA LE PLUS AVANTAGEUX : EXEMPLE DU MARCHÉ PARTENARIAT

Les PPP permettent une gestion saine et prévisible à long terme des dépenses publiques. Le coût du projet sur 20, 30 ou même 70 ans est connu dès l'origine et prend en compte la maintenance et l'entretien ainsi que le développement de nouveaux services, l'adaptation des services existants pour prendre en compte les attentes et besoins en constante évolution des usagers. Et ceux-ci évoluent de plus en plus rapidement.

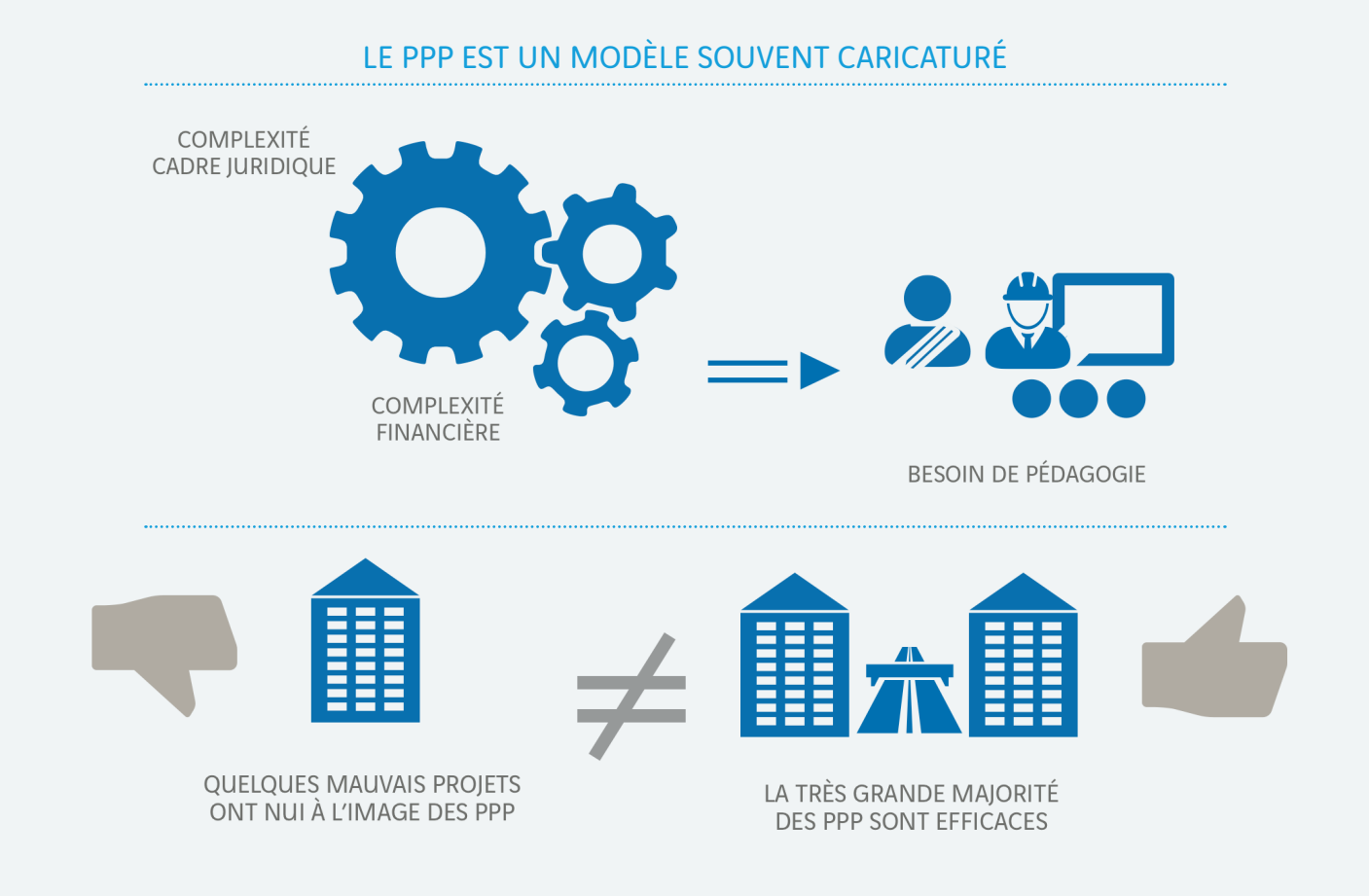
Les règles concernant les PPP sont très strictes et les contrats sont rédigés avec une grande précision. La puissance publique ainsi que son partenaire privé sont tenus de les respecter. Les PPP, compte-tenu de l'encadrement précis de leur mode de financement, sont même une des formes les plus sûres et les plus transparentes de contrat.

La puissance publique doit prouver que le recours au marché de partenariat est plus avantageux.

L'obligation pour la puissance publique de prouver que le recours au PPP est plus avantageux que les autres modes de gestion

Avant même de décider de recourir éventuellement au modèle du marché de partenariat par exemple, la puissance publique doit prouver que le recours au marché de partenariat est plus avantageux sur le plan financier que celui des autres modes de gestion possibles pour le projet, alors qu'elle n'a pas à le démontrer sur les autres modes de commande publique. L'autorité publique doit ainsi réaliser une « évaluation préalable », précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif conduisant à recourir au marché de partenariat plutôt qu'à un autre type de contrat. Le recours au marché de partenariat suppose que cette évaluation démontre que le marché de partenariat présente un bilan avantage/inconvénient plus favorable que celui d'autres modalités contractuelles de commande publique.

09.
Les PPP auraient parfois une mauvaise image



Il y a deux raisons qui peuvent justifier que, parfois, les PPP pâtissent d'une mauvaise image.

La première est la complexité du modèle des PPP, qui peut parfois rendre difficile la compréhension de son fonctionnement. Les opérateurs privés doivent probablement communiquer davantage et faire plus d'efforts de pédagogie pour mieux expliquer le modèle et son fonctionnement juridique et financier. Ainsi, seuls 42 % des Français déclarent connaître la différence entre un mode de gestion publique ou une gestion confiée à un partenaire privé.

La seconde est liée à quelques échecs, quelques projets réalisés dans le passé qui ont connu plusieurs problèmes et ont fait une très mauvaise publicité au modèle du PPP. Quel que soit l'outil et le schéma contractuel retenus par l'autorité publique pour lancer un projet, le choix doit reposer sur une analyse socio-économique préalable et précise identifiant et analysant clairement le besoin. Le PPP ne doit pas être un moyen de faire financer par un partenaire privé un « mauvais » projet ; un mauvais projet étant un projet inutile, ou disproportionné, mal-dimensionné, ou ne répondant pas aux attentes et besoins des territoires ou des usagers.

Peu importe le type de contrat et peu importe le secteur, tout modèle économique peut connaître des dysfonctionnements. Le fait que tel ou tel projet réalisé en PPP soit pointé du doigt ne jette pas l'opprobre sur l'ensemble du modèle qui fonctionne parfaitement pour l'essentiel.

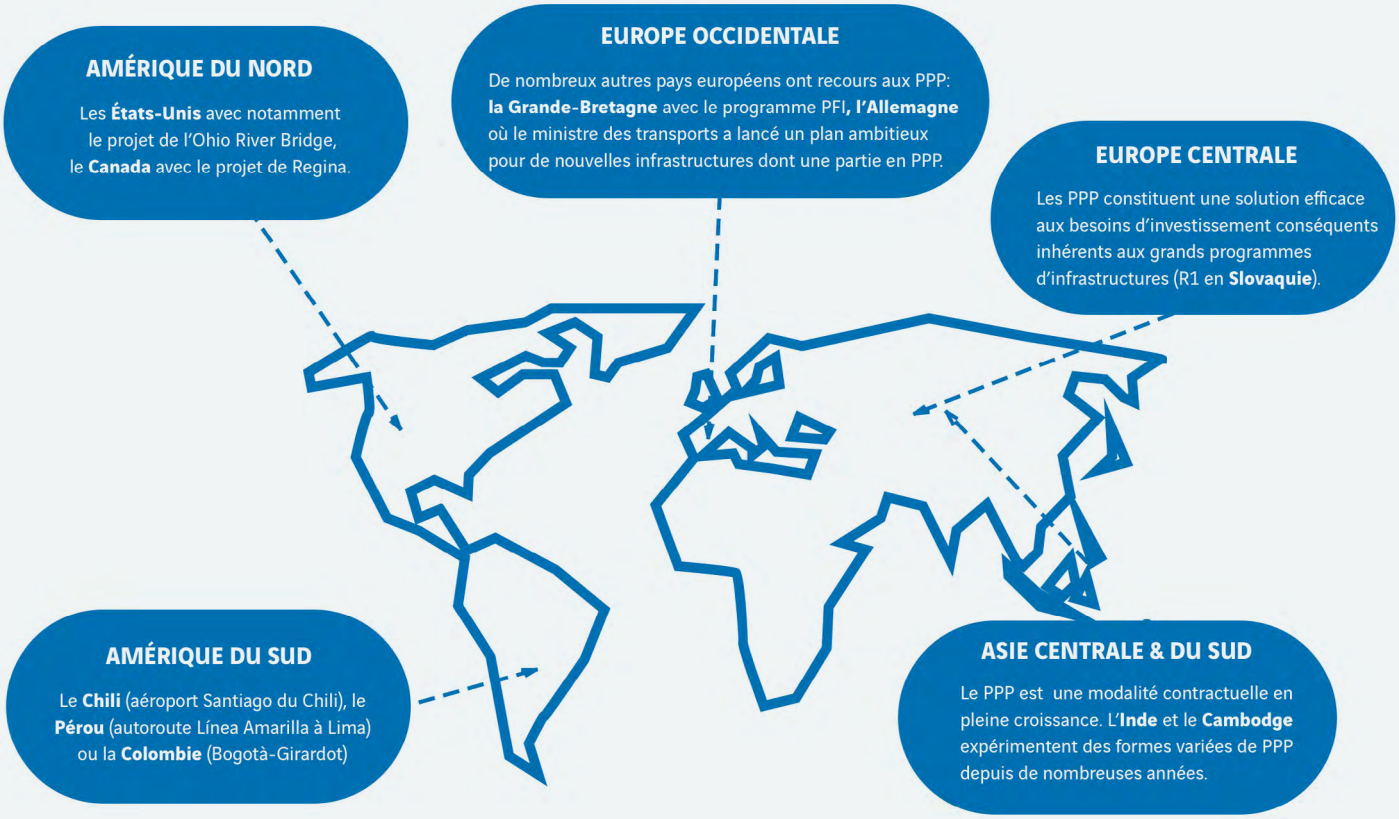
Des dysfonctionnements apparaissent parfois aussi dans la réalisation de projets en maîtrise d'ouvrage publique, avec notamment des dérapages de délais et de coûts.

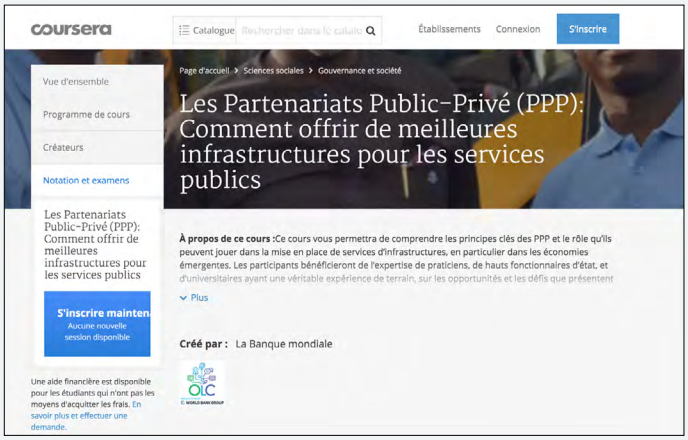
La puissance publique ne peut valablement faire le choix du recours à tel ou tel modèle contractuel que si elle a une vision claire de l'ouvrage qu'elle souhaite réaliser. Ensuite, il lui appartient de définir très précisément et clairement le cahier des charges dès le lancement du projet.

Il appartient à la puissance publique de définir très précisément et clairement le cahier des charges dès le lancement du projet.

10.
Les PPP : un modèle franco-français ?

LE PPP, UN MODÈLE QUI SE DÉVELOPPE PARTOUT DANS LE MONDE





La plupart des institutions internationales recommandent le recours aux PPP car elles estiment que c'est un bon moyen d'optimiser l'efficacité de la commande publique. C'est le cas par exemple de la Banque mondiale et du FMI (Brault, 2012).

La Banque mondiale a même créé en juin 2016 une formation en ligne gratuite sur les PPP pour favoriser leur compréhension par les citoyens.

https://fr.coursera.org/learn/partenariats-public-prive

Pour aller plus loin

À propos de VINCI

VINCI est un acteur mondial des métiers des concessions et de la construction, employant plus de 185 000 collaborateurs dans une centaine de pays. Sa mission est de concevoir, financer, construire et gérer des infrastructures et des équipements qui contribuent à l'amélioration de la vie quotidienne et à la mobilité de chacun. Parce que sa vision de la réussite est globale et va au-delà de ses résultats économiques, VINCI s'engage sur la performance environnementale, sociale et sociétale de ses activités. Parce que ses réalisations sont d'utilité publique, VINCI considère l'écoute et le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes de ses projets comme une condition nécessaire à l'exercice de ses métiers. L'ambition de VINCI est ainsi de créer de la valeur à long terme pour ses clients, ses actionnaires, ses salariés, ses partenaires et pour la société en général.
www.vinci.com

Conception : Nadège Theil

LES VRAIES RÉUSSITES SONT CELLES QUE L'ON PARTAGE

CONTACT
Service de presse VINCI
Direction de la communication
Tél. : +33 (0)1 47 16 31 82
media.relations@vinci.com