



Les partenariats Public-Privé (PPP)

Opportunités de développement pour les collectivités et nouveaux marchés pour les entreprises...

Définition des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) représentent différents modes de participation du secteur privé au financement et à la mise en œuvre des infrastructures et des services publics. Ce mode de financement associe l'Etat ou la collectivité locale à un prestataire privé, payé par la personne publique responsable du service géré sous forme d'un loyer pour 20 ou 30 années.

Le PPP est utilisé dans de nombreux pays et il est perçu, dans les états occidentaux où la dette publique est importante, comme un moyen de développement d'infrastructures alternatif à des financements 100% publics.

Vous avez une offre de services à proposer en PPP ?

Voyez l'expertise de DIBS en approche des collectivités

Nous avons 15 ans d'expérience en approche B2A et B2B et une excellente connaissance des processus de décision dans les structures publiques.

Nous avons accompagné des clients sur ces problématiques :

- mise en concession des aéroports régionaux en France,
- lancement d'un nouveau concept d'offre « piscine clé en main » auprès des collectivités en BEA
- mesure d'intérêt du financement de projets de vidéosurveillance par un PPP
- étude prospective auprès de maisons de retraite : détection de projets et intérêt pour la réalisation et l'exploitation sous forme de PPP

Avantages des partenariats public-privé pour les deux parties

Le PPP pallie l'absence de moyens de l'Etat et des collectivités et permet de lisser le paiement des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur la durée du contrat.

Le PPP offre de nouveaux marchés aux entreprises privées. Les responsabilités d'un projet en PPP sont réparties entre l'administration et l'entreprise.

Le PPP réduit le nombre d'interlocuteurs et permet une rapidité de lancement et de réalisation du projet, pour lequel une maîtrise d'œuvre publique serait plus longue.

Ils nous ont commandé des études sur les PPP





Les partenariats Public-Privé (PPP)

Le développement des PPP en France

2002 : Premiers « PPP sectoriels » par dérogations aux règles du CMP et de la loi MOP : LOPSI (sécurité) et LOPJ (justice).

2003 : Suite des « PPP sectoriels » avec la loi de programmation militaire et le Plan Hôpital 2007.

2004 : Création du contrat de partenariat (CP) [1], suivant l'exemple britannique du PFI (Private Finance Initiative) impulsé en 1992. L'appropriation de cet outil par les collectivités publiques en France a été lente [2], au vu des dérives apparues à l'étranger dans les financements mixtes de projets publics (Grande-Bretagne[3], Canada[4]), surtout en terme de qualité finale et de respect des budgets initiaux.

La lourdeur des PPP français première version ont encouragé les acteurs concernés à demander une réforme de l'ordonnance de 2004 introduisant plus de souplesse. Le fort lobbying de l'institut de la gestion déléguée (IGD [5]) et des secteurs de la construction et des utilités a donc porté ses fruits avec le vote d'une nouvelle loi sur les contrats de partenariat en juillet 2008.

28 juillet 2008 : La nouvelle loi sur les contrats de partenariats assouplit leur montage, modifie leur fiscalité et réduit à 45 jours le délai de paiement des marchés publics de l'Etat. Elle affirme l'importance de l'égalité de traitement et la non discrimination des consortiums de PME, ainsi que la nécessaire rémunération des candidats pour favoriser une vraie concurrence. Elle crée un troisième critère de recours en instaurant le principe de « valeur ajoutée additionnelle » (le bilan coûts-avantages en faveur du CP) et affirme le principe de l'harmonisation du régime en matière fiscale et assurantielle entre tous les contrats de la commande publique [6]. La nouvelle loi avait toutefois été recadrée le 24 juillet par le Conseil constitutionnel, qui a éliminé la présomption d'urgence pour les secteurs prioritaires, estimant que ceux-ci étaient trop larges.

Des partenariats public-privé pour quels projets ?

La puissance publique peut avoir recours au PPP sur des critères d'urgence ou de complexité du projet, et depuis la réforme de juillet 2008, sur le critère de « valeur ajoutée additionnelle ».

Les dossiers proposés par l'Etat doivent être obligatoirement validés par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) des ministères de l'Économie et du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ce qui n'est pas le cas pour les projets des collectivités territoriales qui peuvent solliciter simplement un avis formel.

Les PPP peuvent concerner des travaux ou services de conception, construction, gestion, maintenance pour :

- des bâtiments : hôpitaux, prisons, écoles etc.,
- des infrastructures de transports : routes, lignes TGV, tram-train, canaux [7],
- des équipements culturels ou sportifs : stade, zoo, théâtre etc.,
- des réseaux informatiques : haut débit, informatisation,
- des équipements urbains : éclairage public, voirie, vidéosurveillance, traitement des déchets ou de l'eau, gestion du trafic urbain,
- des projets énergie : centrales, chaufferies, projets HQE

La notion générique de « PPP » englobe des formes juridiques souvent confondues :

- le marché public (MP),
- la délégation de service public (DSP) : concession, contrat d'affermage ou régie intéressée,
- le contrat de partenariat stricto sensu (CP) issu de l'ordonnance du 17 juin 2004 et réformé en juillet 2008
- le partenariat sectoriel assimilable au CP tel que :
 - Bail Emphytéotique Administratif, BEA
 - Bail Emphytéotique Hospitalier, BEH,
 - Autorisation Temporaire d'Occupation du domaine public (AOT) et AOT avec Location avec Option d'Achat (LOA).
- les CP et les BEA, BEH et AOT-LOA sont parfois regroupés sous le nom de Contrats de Partenariat et contrat Assimilables (CPA).

Au global, on peut résumer les formes de partenariat de cette façon :
PPP = DSP+CPA, sachant que CPA = CP + BEA + BEH + AOT-LOA



Les partenariats Public-Privé (PPP)

Le marché des PPP en France

Le Ministère de l'Economie et des Finances estimait en janvier 2008 que **les 44 dossiers engagés ou validés par la MAPPP** (26 projets de l'Etat et 18 des collectivités) **représentaient « un montant d'investissement d'environ 10 Md€** dont un peu plus de 2 Mds€ en bail emphytéotique hospitalier (BEH) pour le secteur hospitalier, 0,6 Md€ en autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour le secteur pénitentiaire principalement, quelques centaines de M€ en bail emphytéotique administratif (BEA) et 7,2 Mds€ en contrat de partenariat (CP) proprement dit. » [8]

En décembre 2008, on compte en France 34 projets attribués sur 219 en cours, avec une moyenne de 8 nouveaux CP initialisés mensuellement. Les collectivités locales sont à l'initiative de 79 % des projets, l'Etat des 21% restant. Pour 47% des projets, le montant d'investissement prévu est inférieur à 30 M€, et pour 76% ce montant est inférieur à 150 M€.

Les grands groupes de BTP tirent profit de ces nouveaux marchés en France et à l'étranger : « chez Eiffage, ils ont représenté plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires en cinq ans. De son côté, Bouygues va construire trois prisons françaises et se chargera de la restauration et de la formation des détenus. Quant à Vinci, il réalisera le futur stade du Mans. » [9]

Des exemples parmi les projets de PPP en France :

- Le contrat de partenariat de l'INSEP (Paris-Vincennes) a été remporté par le groupement mené par GTM Construction (filiale de Vinci) et Barclays European Infrastructure Fund, avec les groupes Accor, Casino et Dexia. 1er PPP signé avec l'Etat, ce projet représente un montant de 250 M€ sur 30 ans.
- Le Pôle énergie du CH Alès (chaud, froid, eau, électricité secourue, gaz), CP estimé à 12 M€ signé avec la société Gespace (filiale de Dalkia), avec la participation de Schneider Electric, sera mis en service en septembre 2009
- Un bail emphytéotique hospitalier (BEH) de 32 ans signé par le CHU de Nancy avec Icade pour la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et le financement du nouveau pôle de spécialités médicales. Ce projet de l'ordre de 70 M€ est géré par Icade pour l'investissement avec le concours de la Société générale, Rabot Dutilleul pour les travaux, Elyo (GDF Suez) pour le facility management.

Des exemples parmi les projets de PPP en France (suite) :

- Un bail emphytéotique hospitalier (BEH) de 32 ans signé par le CHU de Nancy avec Icade pour la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et le financement du nouveau pôle de spécialités médicales. Ce projet de l'ordre de 70 M€ est géré par Icade pour l'investissement avec le concours de la Société générale, Rabot Dutilleul pour les travaux, Elyo (GDF Suez) pour le facility management.
- La construction d'un pôle d'énergie du Nouvel Hôpital d'Estaing de Clermont Ferrand a été attribuée fin 2007 à Cofathec (GDF Suez), spécialisé notamment des PPP dans le secteur hospitalier. Ce contrat de 35 millions d'euros passé pour 20 ans comporte un engagement sur la performance énergétique (ouverture de l'hôpital fin 2009).
- Le contrat du Grand Stade de Lille a été attribué en septembre 2008 à Eiffage (projet de 430 M€)
- Le futur Centre hospitalier sud francilien (Essonne), chantier de 340 M€, sera construit et exploité pour ses les activités non médicales par le groupe Eiffage.
- Le 3ème lot de prisons mis sur le marché par l'État remporté par Bouygues Construction comprend la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance des nouveaux établissements pénitentiaires à Nantes, Annœullin (Lille) et Réau (Melun), soit 2056 places au total.
- La Ville de Paris et la Préfecture de Police a lancé un PPP pour la vidéosurveillance estimé à 44 M€ pour 2009 (travaux de voirie, fourniture et entretien du matériel : 1 000 caméras). [10]

Des exemples de PPP à l'étranger

- Bouygues Travaux Publics réalise la conception et la construction d'un nouveau tunnel sous-fluvial, la rénovation du tunnel sous-fluvial existant, le financement et l'exploitation de l'ensemble pendant 30 ans à Newcastle en Angleterre au sein d'un groupement concessionnaire baptisé "TT2" avec HSBC Infrastructure Fund II et Bank of Scotland Corporate, pour un montant total de plus de 500 M€ dont 355 millions pour les travaux.
- Cofathec a remporté un contrat de services de 600 M€ sur 27 ans en Sardaigne, dans le cadre d'une association temporaire d'entreprises (ATE) avec l'entreprise INSO Sistemi. Elle a lancé avec l'ASL 3 de Nuoro un projet pour l'agrandissement, la rénovation et la gestion de services de cinq établissements hospitaliers de Nuoro (valeur globale de 800 M€).



Les partenariats Public-Privé (PPP)

Les modes de financement des PPP

Les PPP comptent en fait non pas deux mais trois partenaires, à savoir le pilote public qui définit les objectifs et suit leur réalisation, l'opérateur privé qui met en œuvre les moyens pour atteindre ces objectifs et les financeurs qui apportent la ressource nécessaire à la réalisation du projet.

L'IGD a publié en octobre 2006 un Rapport du Groupe des banques et organismes financiers qui fait le point sur les impératifs des PPP, leurs avantages et les limites de leurs modes de financement [11]. Le montage en "financement de projet" semble privilégié. Dans ce type de montage les partenaires financiers (apporteurs de capital et de dette), dont la rémunération dépend de la réussite du projet tout au long de son cycle de vie, jouent un rôle important de contrôle, de validation et de "force de rappel", avec un fort degré d'alignement des intérêts avec la personne publique. Il existe également l'approche corporate et le recours au crédit-bail immobilier. Pour les projets de taille réduite, les organismes financiers membres de l'IGD sont plus réservés et mettent en avant : le crédit bail immobilier et les montages "locatifs", les petits projets sous forme de CPA étant du sur-mesure.

Parmi les financeurs d'opérations en PPP, on trouve la Caisse des Dépôts, le Crédit Agricole (Auxifip, Calyon, Meridiam), Dexia Crédit Local (notamment le fonds SEIEF contrôlé avec la Banque Européenne d'Investissement BEI), le Groupe Caisse d'Epargne, Icade (Caisse des Dépôts).

Toutefois la crise financière mondiale de l'automne 2008 jette « une ombre sur le monde merveilleux des PPP : « *Dans le contexte de crise que nous connaissons peu d'établissements financiers vont oser se lancer dans des opérations de grande ampleur* », redoute Roland Bachelard, vice-président de la FFB Bourgogne. » [12]

Le cadre international

Comme on l'a vu, la Grande-Bretagne et le Canada sont assez avancés dans l'utilisation des PPP comme élément des politiques publiques d'investissement.

Au niveau de l'Union Européenne, trois types de contrats existent dans la législation communautaire : le marché public, la concession, le PPP. Les PPP sont encouragés par l'Union Européenne qui a publié un Livre vert sur le sujet en 2004 [13] et une communication interprétative concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI) en février 2008 [14].

A titre d'exemple de l'importance des PPP en Europe, l'enveloppe des projets d'infrastructures de transport au titre du réseau transeuropéen est « estimé entre 400 et 500 milliards d'euros. » [15]

En outre, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Commission européenne ont lancé en septembre 2008 le Centre européen d'expertise en matière de partenariats public-privé (CEEP). Il s'agit de permettre aux autorités publiques des États membres de l'UE et des pays candidats de devenir des participants plus performants aux opérations réalisées sous forme de PPP, en s'inspirant des bonnes pratiques pour enrichir leur savoir-faire de donneurs d'ordre publics nationaux [16].



Les partenariats Public-Privé (PPP)

Sites web français sur les PPP

MAPP Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat du ministère de l'Économie et du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique <http://www.ppp.bercy.gouv.fr/>

IGD Institut de la Gestion Déléguée <http://www.fondation-igd.org/>

CEF-O-PPP Centre d'Expertise Français pour l' Observation des Partenariats Public-Privé <http://www.cefo-ppp.org/> : créé en 2006 par la MAPP et l'IGD, lieu d'échange, d'expertise, d'observation sur le CPA.

SNDG Syndicat National des Directeurs Généraux des collectivités territoriales <http://www.sndg.info/>

BTP & PPP : un blog sur les PPP et montages complexes http://moniblogs.lemoniteur-expert.com/btp_ppp/

Actualité PPP : un blog sur les PPP en France et dans le monde. <http://actuppp.blogspot.com/>

Le glossaire du contrat de partenariat du Sénat <http://www.senat.fr/commission/loi/partenariat.html>

Sites web étrangers sur les PPP

Site du Gouvernement britannique sur les PFI http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm et statistiques liées http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm

PPP Québec, Agence pour les partenariats public-privé du Québec <http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp>
Commission européenne : Initiative sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm

Événements

7ème Forum PPP 2008, organisé par DII, Paris 8-10 octobre 2008 <http://www.forumppp.com/>

2èmes Rencontres Internationales des Partenariats Public-Privé organisées par Media Contact Services et le Club des PPP, 29 & 30 octobre 2008 <http://www.irppp.com>

2ème Réunion annuelle Financements de projets 2009, organisé par DII, Paris 9-10 décembre 2008 http://www.forumppp.com/NET/document/actualites/2me_reunion_annuelle_financements_de_projets_2009_/index.htm

Les Entretiens du Palais-Royal : Contrat de partenariat, marché public, délégation de service public... Que choisir et comment choisir ? organisés par le Conseil d'Etat, Paris 16 décembre 2008 : présentation http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index_ac_col161208.shtml et dossier documentaire de 76 pages http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/col_161208/Dossier%20Participant_161208.pdf

8ème Forum PPP 2009, organisé par DII, Paris 7- 9 octobre 2009 <http://www.forumppp.com/>

Notes

[1] Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, Légifrance http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FB3169D9FF1422577EEC93AFC7195E79.tpdjo05v_2?cidTexte=LEGITEXT000005787650&dateTexte=

[2] « Les contrats de partenariat trouvent peu à peu leur place », Localtis.info, 26/10/2007 <http://www.localtis.info/servlet/ContentServer?c=artJour&pagename=Localtis%2FartJour%2FartJour&cid=119277239516>

[3] « Le gouvernement britannique ne croit plus au financement mixte des hôpitaux », Le Monde, 28/02/2006 http://www.lemonde.fr/europe/article/2006/02/28/le-gouvernement-britannique-ne-croit-plus-au-financement-public-privé-des-hopitaux_745959_3214.html

[4] « La FCM publie un nouveau rapport sur les partenariats public-privé », Fédération canadienne des municipalités, 31/08/2007 <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=601&x=683>

[5] « Seconde initiative française en faveur des partenariats public-privé : les cinq propositions de l'Institut de la Gestion Déléguée », IGD, Juin - Novembre 2007 http://www.fondation-igd.org/pdf/Initiative_VD.pdf

[6] « Fiscalité des PPP : liberté égalité neutralité », Les Nouvelles Fiscales, 01/12/2008 (annexe des Entretiens du Palais-Royal : Contrat de partenariat, marché public, délégation de service public... organisés par le Conseil d'Etat à l'ENA, 16/12/2008) http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/col_161208/annexes1_col_16122008.PDF

[7] « Les PPP, un outil pour le développement des transports publics locaux ? Actes du colloque organisé le 18 octobre 2006 », GART et Dexia http://www.gart.org/tele/Actes_PPP.pdf

[8] « Etat et perspectives du marché des contrats de partenariat », Ministère des Finances et de l'Economie, janvier 2008 http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ppp080213/etat_perspectives.pdf

[9] « Le groupe Vinci déçu par le Conseil constitutionnel », Le Figaro, 03/09/2008 <http://www.lefigaro.fr/actualites/2008/09/03/01001-20080903ARTF1G00344--septembre-sarkozy-fixe-les-regles-pour-les-regionales-.php>

[10] « 1 000 caméras pour surveiller les rues de Paris », Le Figaro, 16/10/2008 <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2008/10/16/01016-20081016ARTF1G00289--cameras-pour-surveiller-les-rues-de-paris-.php>

[11] « Le financement des PPP en France » Rapport du groupe de travail, IGD, octobre 2006 <http://www.fondation-igd.org/html/publ/>

[12] « Le très lent démarrage des partenariats public-privé », ForumEco, 10/10/2008 <http://www.forumeco.com/articles/article.php?idA=268>

[13] « Livre Vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions », Commission des Communautés Européennes, 30/04/2004 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/com/2004/com2004_0327fr01.pdf

[14] Initiative sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, Commission des Communautés Européennes

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_fr.htm

[15] Le réseau transeuropéen de transport "RTE-T" : Financement public-privé, Commission européenne http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_fr.htm

[16] « PPP : les institutions européennes décident de réunir leurs compétences », Banque européenne d'investissement, 16/09/2008 <http://www.bei.org/about/press/2008/2008-078-european-institutions-take-lead-on-ppp-expertise.htm>