

MODALITÉS DE RÉALISATION ET DE FINANCEMENT DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE : COMMENT CHOISIR ?

Octobre 2017

Sous la direction de :

Alain QUINET, *Président de la Commission Financements* et
Pierre SORBETS, *Rapporteur*

G
E
SERVICES
PROJET
QUALITE
F OPERATORS
COMMISSION FINANCEMENTS
INFRASTRUCTURE
A
INVESTISSEMENT
CONSTRUCTION C
VEHICLE OUVRAGE
MAINTENANCE
RISQUE T
PERFORMANCE R
T A
T



Institut de la
gestion déléguée

SONT MEMBRES DE LA COMMISSION FINANCEMENTS, PRÉSIDIÉE PAR ALAIN QUINET

APRILE Isabelle	SODEXO - <i>Directrice des Grands Projets</i>
AUBOUIN Pierre	CDC - <i>Directeur infra&Transports</i>
BAUDRIT Antoine	SCET - <i>Direction expertise et Ingénierie de Projets</i>
BAUDRU Hélène	GROUPE BPCE - <i>Directeur Financement de projet et d'infrastructures (Crédit Foncier)</i>
BENSMAIL Salim	FIN INFRA - <i>Directeur</i>
BESSON Sophie	SNCF - <i>Direction Juridique Groupe</i>
BERGUES Philippe	VEOLIA - <i>Directeur Financement Structuré</i>
BONNET GLAZY Marie-Caroline	CONSEIL D'ETAT - <i>Conseiller d'Etat</i>
BOSCARI Daniel	SPIE SA - <i>Directeur du Développement Financement et Collectivités Territoriales</i>
BOUCHILLOUX Laurent	SOCIÉTÉ GÉNÉRALE - <i>Co-responsable des Financements d'Infrastructure à Paris</i>
BOURGEON Dominique	ENGIE - <i>Directeur adjoint Business Control Infrastructures</i>
BOURLIER Jean-Charles	CLIMESPACE - <i>Délégué Général</i>
CARRERE Aurélie	SUEZ EAU FRANCE - <i>Directeur Administratif et Financier</i>
CASSAGNE Vincent	MIROVA - <i>Directeur Investissements</i>
CHABANNE Pierre-Emeric	IGD - <i>Délégué Général</i>
CHABOT Laurent	SGCIB - <i>Co-Responsable des Financements d'Infrastructure</i>
CHAMBON Gwenola	MIROVA - <i>Directeur des Fonds Infrastructures</i>
CHRISTOPHE Jean	PBB - <i>Head of Public Investment Finance</i>
CLEMENTE Serge	FNMS - <i>Indigo, Président</i>
CUINGNET Thomas	KEOLIS - <i>Responsable Financements</i>
DALLARD Thierry	MERIDIAM - <i>Directeur France</i>
DE BALINCOURT Eric	SPIE BATIGNOLLES - <i>Directeur du Développement</i>
DELPECH Claire	ADCF - <i>Responsable finances, fiscalité et habitat</i>
DE PREAUMONT Franck	IDEX - <i>Président</i>
DURANTHON Jean-Philippe	MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - <i>Inspecteur Général</i>
FERAUD Laetitia	OFI INFRAVIA - <i>Directrice Déléguée, Directrice Administrative et Financière</i>
GENAIN Olivier	MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - <i>Chef de département à la sous-direction ARN</i>
GIBOURDEL Nicole	VILLES DE FRANCE - <i>Directrice Générale</i>
GISBERT Vanina	IGD - <i>Chargée de Mission</i>
GUIAVARC'H Gweltaz	SNCF RESEAU - <i>Directeur Montage & Gestion des Grands Projets</i>
GUILLON Samuel	COLAS - <i>Directeur Financier</i>
JANVIER Gilles	DALKIA - <i>Directeur Adjoint Financier</i>
KEHYAYAN Serge	COLAS - <i>Directeur du Développement Public</i>
LANDEL Olivier	FRANCE URBAINE - <i>Directeur Général</i>
LEGRAND Damien	PBB - <i>Managing Director</i>
LEDOUX Steve	MIROVA - <i>Directeur Investissements</i>
MAILLARD Philippe	SUEZ RECYCLAGE ET VALORISATION - <i>DGA</i>
MAZAUD Marie-Laure	CDC - <i>Directrice Responsable Transport et Développement</i>
MELCHIOR Louis-Gonzague	FIN INFRA - <i>Directeur de Projets</i>
MERGY Gilles	ARF - <i>Directeur Général</i>
NAJAR Pierre-Henri	SUEZ EAU FRANCE - <i>Directeur Contrats</i>
NEUMEISTER Thomas	KEOLIS - <i>Chargé de Financements Structurés</i>
PORTIER Nicolas	ADCF - <i>Directeur Général</i>
QUINET Alain	SNCF Réseau - <i>Directeur Général Délégué, Président de la Commission</i>
RONDEAU Guillaume	RATP - <i>Responsable de l'Unité Projets et Contrats au département Juridique</i>
RUGGIU Jean-Sylvain	BPCE - <i>Directeur du Secteur Public et du Secteur CIL</i>
SAUVAGE Edouard	GRDF - <i>Directeur Général</i>
SORBETS Pierre	HSBC - <i>Directeur du secteur public, Rapporteur de la Commission</i>
STURZENEGGER Jean	TRANSDEV - <i>Deputy Group Finance Director</i>
TERRIS Laurent	TRANSDEV - <i>Directeur services financiers</i>
VALACHS Anne	SERCE - <i>Directrice Générale</i>
VERZIER Romain	VINCI CONCESSIONS - <i>Directeur du Financement Structuré</i>
VIELLEFOSSE Alice	MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, Département des PPP - <i>Chef du bureau économique et financier</i>
YON William	MERIDIAM - <i>Directeur Investissements</i>

ÉDITO

Je suis très heureux de vous présenter ce premier rapport de la commission financements de l'Institut de la gestion déléguée qui a débuté ses travaux en janvier 2017.

Cette nouvelle commission permanente a été instituée à l'occasion de notre programme d'action pour les années 2016 à 2020, pour répondre à un besoin largement partagé d'approfondir les problèmes de plus en plus difficiles de financement des infrastructures. Suivant les méthodes coopératives auxquelles l'Institut est attaché, elle a rassemblé une cinquantaine de représentants de l'ensemble des catégories de membres de l'IGD (acteurs publics, associations d'élus, entreprises publiques et privées, banques, fonds d'investissement), tous impliqués dans ces questions de financement.

Présidée par Alain Quinet, elle s'est donné pour premier objectif de poser les termes d'un débat raisonné sur les modalités de réalisation des infrastructures ; pour ce faire elle a étudié tout au long de l'année, une série d'infrastructures relevant de problématiques de financement différentes, pour en tirer des éléments d'analyse, de comparaison et de choix.

Avec cet examen minutieux, précieux, sans a priori, elle a identifié un certain nombre de pistes qui vous sont livrées aujourd'hui dans ce document.

A l'heure où la question du financement des infrastructures est confrontée à l'exigence désormais incontestable du redressement des finances publiques, mais aussi à l'émergence de nouvelles priorités comme la modernisation des réseaux existants, ou de nouvelles contraintes qui rendent les projets plus complexes et plus risqués, il apparaît que la question du financement doit être placée au cœur des processus d'évaluation et de décision, et partagée avec tous ceux qui y prennent part. Cette contribution de l'IGD permettra, je l'espère, de vous faire partager cette conviction et d'apporter un éclairage utile à tous les acteurs publics à la recherche de solutions soutenables et ne reculant pas devant l'innovation.

Je tiens à remercier très chaleureusement toutes celles et ceux qui ont participé au travail de cette nouvelle commission et à la rédaction de ce document, qui complète utilement les publications de notre commission juridique : j'espère que vous en apprécierez la qualité.



Hubert du MESNIL
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

INTRODUCTION

Un projet d'infrastructure peut être réalisé selon différentes modalités de partage des responsabilités, des risques et des financements entre la personne publique qui le décide et des opérateurs privés. Lorsqu'une personne privée est associée au projet en tant que partenaire, et non comme simple exécutant, on parlera ici de gestion déléguée. Ce terme de gestion déléguée est donc entendu ici dans son sens le plus large, au-delà des catégories juridiques habituelles, pour englober l'ensemble des schémas contractuels consistant à déléguer à une personne privée tout ou partie des tâches et responsabilités, des risques et des financements d'un projet : concession ; marchés publics globaux (contrat de conception-réalisation, contrat de conception-réalisation-exploitation-maintenance-CREM) ; marchés sectoriels (marchés de partenariat), le cas échéant en y associant une entreprise publique locale (Société publique locale – SPL –, société d'économie mixte – SEM –, société d'économie mixte à opération unique – SEMOP).

Les débats français autour de ces choix de gestion sont très généralement affectés de deux grands biais :

■ **Premier biais, les débats se focalisent sur le financement – public ou privé – du projet, ce qui est évidemment très réducteur.** Ce débat sur les coûts de financement public versus privé est « l'arbre qui cache la forêt » : choisir un maître d'ouvrage, ce n'est pas seulement choisir un financeur, c'est d'abord choisir le porteur du projet et du service public associé, responsable devant la puissance publique de ses fonctionnalités, de son budget et de son calendrier.

■ **Deuxième biais, les pratiques publiques et parfois le droit considèrent la maîtrise d'ouvrage publique comme la norme et le recours à la gestion déléguée comme l'exception.** On peut se demander si la charge de la preuve qui est imposée pour recourir à un contrat de gestion déléguée, en particulier à un marché de partenariat n'est pas trop exigeante, car prenant comme référence une gestion publique idéale. Ce faisant il est parfaitement possible de lancer un projet en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) sans avoir à justifier de sa capacité à identifier et maîtriser les risques de construction et d'exploitation ni anticiper les coûts d'exploitation-maintenance sur la durée.

Un effort d'objectivation de ce sujet est donc plus que jamais essentiel au moment où des investissements d'infrastructure importants sont à financer : la modernisation ou l'agrandissement des infrastructures de transport classiques, les infrastructures nouvelles liées à la transition écologique (rénovation thermique des bâtiments, énergies renouvelables, équipements de stockage et recharge pour véhicules électriques, « *smart grids* », recyclage des déchets etc.), les infrastructures numériques et notamment le déploiement du très haut débit. Alors que les tensions sont très fortes entre la demande politique et sociale de services d'intérêt général et les moyens publics disponibles pour les réaliser, tous les modes de réalisation et de gestion doivent être placés sur un pied d'égalité afin que le seul « juge de paix » soit celui de l'efficacité.

L'objet de ce document est de tenter d'objectiver les termes du débat entre les différents modes de réalisation des infrastructures. A cet effet, il précise la nature des choix à effectuer pour réaliser un projet (I), rappelle les enseignements à tirer des évaluations disponibles sur les différents modes de gestion (II) et propose, sur la base des considérations précédentes, une doctrine d'emploi de la « boîte à outils » disponible pour réaliser un projet (III) avec pour seul objectif de choisir, en fonction du contexte, la modalité qui délivre le meilleur rapport qualité/prix de l'infrastructure sur l'ensemble de son cycle de vie.

I. REPOSER LES CONDITIONS D'UN DEBAT SEREIN

Les choix entre public et privé pour réaliser une infrastructure peuvent prendre en France un tour passionnel sur les vertus supposées de chacune des parties. Or, le choix doit s'effectuer en fonction de la capacité des différentes parties à assumer les enjeux industriels et de performance, non des qualités intrinsèques du public et du privé.

I.1. DERRIÈRE UN CHOIX QUATRE DÉCISIONS

■ **La première décision – qui est dans tous les cas une prérogative de la puissance publique – est de définir le service attendu et la performance de long terme de l'infrastructure, ainsi qu'une enveloppe prévisionnelle du coût d'investissement.** Dans ce cadre, il importe :

- ♦ de vérifier que le projet génère un rendement socio-économique suffisant, dans l'absolu et relativement à d'autres projets ;
- ♦ de définir le mode de financement final du service rendu assurant la viabilité financière du projet. On parle alors de « monétisation de l'avantage socio-économique », laquelle peut prendre et parfois combiner diverses formes : paiement par l'utilisateur, valorisation immobilière, recours au contribuable national ou local, ou encore, dans le cas de projets servant la lutte contre le réchauffement, des engagements de rachat à des tarifs préférentiels (énergies renouvelables), des économies d'énergie (passage à l'éclairage « led ») ou encore la non émission de carbone (à condition que cette dernière soit tarifée à des niveaux économiquement significatifs).

■ **La deuxième décision concerne l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.** L'objet de la maîtrise d'ouvrage est triple : définir les fonctionnalités du projet permettant d'atteindre les objectifs de performance fixés compte tenu d'une contrainte de coûts et de délais ; contenir dans l'enveloppe budgétaire prévisionnelle le projet technique au travers du concours de la maîtrise d'œuvre ; veiller au respect des fonctionnalités, coûts et délais en phase de construction et d'exploitation – sachant que les risques de dérapage sont d'autant plus grands que le projet est au départ mal conçu ou que d'importantes modifications sont apportées pendant les phases de conception – réalisation.

Il revient à la personne publique de décider si les missions de maîtrise d'ouvrage doivent rester dans le giron de la personne publique ou être déléguées à un partenaire privé. Ce choix de la maîtrise d'ouvrage est fondamentalement un choix économique et industriel. Il n'a pas vocation à dépendre de la nature du projet mais plutôt de la capacité des personnes publiques à assumer ce choix dans un contexte spécifique. Par le passé, les personnes publiques se sont tournées vers la gestion déléguée lorsqu'elles estimaient ne pas disposer des compétences internes nécessaires en phase de rupture technologique – cas du recours aux concessions ferroviaires au XIX^{ème} siècle – ou lorsque leur plan de charge étant déjà saturé, elles ne disposaient plus de marge de manœuvre pour mener à bien un plan de développement de grande ampleur – cas du recours aux concessions autoroutières durant les « trente glorieuses ».

Le cas des concessions de parkings à Paris illustre bien ces différents motifs de recours à la gestion déléguée : trois programmes successifs de création de parking ont été lancés en concession de 1960 à 2001, pour des raisons d'abord de volume, puis de complexité technique, s'agissant de travaux réalisés en sous-sol sous contraintes multiples.

Dans tous les cas, la personne publique qui choisit de déléguer la maîtrise d'ouvrage ne se « débarrasse » pas du projet. Elle conserve des responsabilités importantes tout au long de la vie du projet :

- ♦ Elle doit conduire une procédure de sélection qui l'amène à choisir, parmi des groupements candidats un partenaire privé.
- ♦ Elle est propriétaire juridique ou économique de tout (ou de la majeure partie) des actifs « physiques » dès leur réalisation ou à l'issue du contrat.
- ♦ Elle doit contrôler le partenaire privé selon les règles et les critères du contrat, sachant qu'elle peut toujours résilier le contrat, en cas de défaillance du partenaire privé ou pour des motifs d'intérêt général.
- ♦ Elle reste *in fine* responsable vis-à-vis des tiers de la qualité du service public rendu.

■ **Une fois définis le service attendu et la maîtrise d'ouvrage, se pose la question de l'allocation des risques entre les différents intervenants publics et privés dans la conception, la réalisation, l'exploitation de l'infrastructure.** Ce point est essentiel sachant que les projets d'infrastructures doivent faire face à des risques nombreux et variés en phase de construction - risques administratifs, risques techniques (sol, eau...), risques de construction, risques de financement, etc. – comme en phase d'exploitation - risques sur le trafic, risques de régulation,...

- ♦ Tous les contrats transfèrent des risques. En principe, un marché public transfère aussi une partie du risque de construction (par exemple le « risque de l'art »). Mais l'importance des missions de maîtrise d'ouvrage conservées par la personne publique conduit à ce qu'une part importante des risques industriels reste chez elle et à ce qu'il soit plus facile en cas de problème de rattacher la matérialisation du risque à une responsabilité exercée par elle.
- ♦ Les contrats globaux permettent un transfert plus large et complet des risques de construction parce qu'ils impliquent un transfert large des missions de maîtrise- d'ouvrage. Ils impliquent aussi un transfert de risques de disponibilité et d'exploitation de l'infrastructure une fois celle-ci mise en service.

■ **La quatrième décision porte sur les modalités de financement.** Le choix de financement n'est pas simplement un choix sur la nature publique ou privée de la dette à lever ou sur la consolidation de cette dette. La valeur ajoutée du financement est aussi dans la présence d'investisseurs de long terme exposés aux risques de pertes de fonds propres ou d'une partie de leurs prêts et incités à ce titre à veiller dans la durée aux intérêts du projet.

Ce choix est rarement binaire : très souvent le financement de projets complexes ou de grande taille implique un mix de solutions publiques et privées. Même en cas de gestion déléguée, l'Etat ou la personne publique peut intervenir en subventions, garanties ou rehaussement de crédit. Dans le cas d'un marché de partenariat il peut accepter la cession Dailly des créances ou verser un loyer majoré à la mise en service pour alléger le poids de la dette.

I.2. UNE BOITE À OUTILS DÉSORMAIS COMPLÈTE

Historiquement les choix de maîtrise d'ouvrage étaient binaires : soit la maîtrise d'ouvrage publique, soit la concession. Cette dernière a été largement utilisée en France au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle pour le développement des infrastructures urbaines et linéaires au niveau national (autoroutes, chemin de fer, transports publics, canaux, télégraphes puis téléphones) ou local (eau, gaz, électricité).

La gamme des contrats publics et des façons de réaliser des infrastructures publiques s'est élargie ces dernières années considérablement avec :

- ♦ L'apparition des marchés publics globaux (conception-réalisation-CREM, marchés de partenariats et partenariat d'innovation) ;

- ♦ les accords cadre qui permettent de standardiser et d'industrialiser les PPP pour un même client (ou un ensemble de clients déterminés à l'avance) sur une période donnée. Ces accords-cadres créent une opportunité importante pour le développement de la gestion déléguée au niveau des collectivités territoriales ou encore pour les projets d'efficacité énergétique, essentiels à l'atteinte des objectifs du pays en matière de lutte contre le réchauffement climatique mais qui portent le plus souvent sur un grand nombre de réalisations de faible valeur unitaire.

Le tableau 1 ci-dessous résume de manière très synthétique les combinaisons rendues possibles par la législation française des schémas de maîtrise d'ouvrage, de partage des risques et de financement, les solutions publiques étant colorées en bleu et les solutions privées en blanc. Ce tableau reste simplificateur dans la mesure où les solutions peuvent être « panachées » plus finement :

- ♦ Le financement d'un projet est rarement « purement privé » ou « purement public ». La personne publique peut en effet intervenir en complément d'un groupement privé si le projet est utile à la collectivité même s'il ne présente pas une rentabilité financière suffisante (subventions), s'il présente un profil de risque particulier non prenable par le marché (garanties et rehaussements de crédit) ou s'il nécessite un temps de retour très long (apport de liquidités par des banques publiques nationales ou multilatérales).
- ♦ Il est possible de moduler dans un contrat de concession la manière dont le risque commercial se partage entre la personne publique et la personne privée.

Tableau 1 : la boîte à outils des modes de réalisation des projets

	CONCEPTION (DESIGN)	RÉALISATION (BUILD)	MAINTENANCE (MAINTAIN)	FINANCEMENT (FINANCE)	EXPLOITATION COMMERCIALE AVEC RISQUE TRAFIC (OPERATE)
Maîtrise d'ouvrage publique					
Conception-réalisation					
CREM					
Marché de partenariat					
Concession					

responsabilités de la personne publique

responsabilités de la personne privée

I.3. UN RECOURS À LA GESTION DÉLÉGUÉE ÉTENDU AUX NOUVEAUX SECTEURS D'INFRASTRUCTURES

Alors que les contrats de gestion déléguée français de « première génération » portaient sur les équipements pour la gestion de l'eau et des déchets, les infrastructures de transport linéaire (concessions ferroviaires et autoroutières) et des bâtiments les contrats d'aujourd'hui couvrent une plus grande diversité de projets, de secteurs (énergies renouvelable, efficacité énergétique, THD, « smart cities », etc.) et de modèles

économiques. On assiste aujourd'hui à l'émergence d'infrastructures dites de mitigation destinées à limiter le réchauffement climatique par diminution de l'empreinte carbone et celles dites d'adaptation visant à en minimiser les conséquences pour les populations (ex. digues anti crues).

On peut globalement distinguer trois types d'infrastructure concernées par la gestion déléguée : les infrastructures économiques générant des revenus commerciaux ; les infrastructures sociales ne générant pas de revenus commerciaux ; les infrastructures sportives et de spectacles générant des revenus mixtes.

Tableau 2 : les différentes catégories d'infrastructure

TYPES D'INFRASTRUCTURES	TYPES DE REVENUS	EXEMPLES DE SECTEURS
Infrastructures économiques	Revenus commerciaux éventuellement complétés par des contributions publiques	Transport, réseaux d'énergie, eau et déchets, haut débit, parkings
Infrastructures sociales	Contributions publiques avec participation minoritaire des utilisateurs	Ecoles et universités, hôpitaux, prisons, digues anti-crues
Infrastructures sportives et de spectacle	Revenus mixtes	Stades, piscines, salles de spectacle

II. TIRER PARTI DES ÉVALUATIONS DISPONIBLES POUR OBJECTIVER LE DÉBAT

Face à l'éventail des possibilités offertes, il importe que les personnes publiques puissent effectuer des choix éclairés. Pour ce faire, il convient de se fonder sur les évaluations, mais aussi sur les retours d'expérience disponibles pour les différents secteurs d'infrastructures.

II.1. INTÉRÊT ET LIMITES DES ÉVALUATIONS PRÉALABLES

L'évaluation préalable doit en principe permettre d'identifier le mode de réalisation le plus efficace d'un projet. La *Value for Money* de la gestion déléguée sera ainsi démontrée si les gains estimés d'un recours au privé sont supérieurs aux coûts additionnels de financement.

Beaucoup d'espoirs ont été mis depuis 20 ans dans ces logiques de « *public sector comparator* » consistant à documenter parallèlement deux modes de réalisation et les comparer de manière parfaitement objective et scientifique. A l'usage, si les évaluations préalables sont bien entendu indispensables, il reste difficile d'établir une comparaison pertinente et objective entre différents modes de réalisation et de la considérer comme fiable (choix des hypothèses et paramètres, ...), et constituant une référence incontestable.

- ♦ L'évaluation préalable intervient à un moment où on ne connaît pas la nature de la réponse des industriels à un besoin.
- ♦ Il faut pouvoir comparer les écarts entre un mode de réalisation privé et un mode de réalisation public sur l'ensemble du cycle de vie de l'infrastructure projetée, c'est-à-dire non seulement son coût de construction, mais aussi son coût de maintenance et d'exploitation.

- ♦ L'écart de coût de financement entre privé et public est visible et aisément calculable, mais il ne doit pas être seulement mesuré sur la base du *fixing* des taux en début de période de construction, mais il doit aussi prendre en compte les résultats des opérations de refinancement qui, dans la conjoncture actuelle de taux et de marge, peuvent modifier la perception initiale.
- ♦ Le calcul, pour être « honnête », ne doit pas postuler une personne publique « omni compétente » maîtrisant parfaitement ses coûts et ses délais. Il faut intégrer et valoriser les risques propres à chaque solution.

II.2. PRENDRE EN COMPTE LES « RÉGULARITÉS STATISTIQUES »

L'analyse au cas par cas doit être éclairée par une analyse des évaluations statistiques globales disponibles, étayées et éclairantes. Dans cette perspective, quatre grandes conclusions émergent des évaluations *ex post* :

■ Première conclusion : les coûts de financement privé sont plus élevés que les coûts de financement public, dans une proportion qui dépend de l'allocation des risques.

- ♦ **Les coûts de financement privé sont en règle générale plus élevés que les coûts de financement public, pour des raisons que la théorie économique et financière a bien explicitées** : le public a une facilité à diversifier les risques sur de nombreux projets et à les diluer sur un grand nombre de contribuables grâce à sa capacité à lever l'impôt. A ces considérations de risque s'ajoutent des considérations liées à la liquidité des marchés et à la réglementation prudentielle.
 - Il existe, du moins au niveau de l'Etat central et tant que sa signature est considérée favorablement par les investisseurs institutionnels, des mécanismes très efficaces de financement de la dette publique (par une combinaison d'adjudications et d'émissions syndiquées) assurant des taux d'intérêt très compétitifs et un marché secondaire très liquide.
 - Le traitement prudentiel impose aux prêteurs une charge en capital plus élevée et des marges supérieures quand ils accordent des crédits à des emprunteurs privés, plutôt qu'à des emprunteurs publics.
- ♦ **Les coûts de financement privé sont corrélés aux risques transférés.** Un projet d'infrastructure sans risque trafic sera moins coûteux qu'un projet d'infrastructure avec risque trafic *Greenfield* qui aura plus de difficultés à se financer. Ce surcoût provient à la fois des marges de crédits demandées par les banquiers ou les investisseurs et de la présence dans le montage financier d'*equity* (capital) pour laquelle les investisseurs (industriels ou financiers) demandent un taux de rendement des fonds propres supérieur au coût de la dette. Son niveau varie en fonction de la structure du projet : le montage financier d'un marché de partenariat exempt de risque de trafic (surtout s'il comporte une « tranche Dailly » de large montant) générera un moindre surcoût qu'un financement de concession car ce dernier présente un niveau de risque plus important. (Cf encadré 1)
- ♦ **L'écart se réduit à l'occasion du refinancement une fois le risque de construction purgé et – pour les concessions – l'évolution du trafic connue.**

Encadré 1 : Les écarts de coûts de financement entre public et privé : quelques ordres de grandeur

Parmi les financements privés, les fonds propres sont la ressource la plus chère. La rémunération attendue varie habituellement de 9 à 10% pour des marchés de partenariat (PPP) à risque de construction et de performance, à 12-14% pour des concessions à risque trafic. L'impact sur le coût global du financement est cependant atténué par la part limitée des fonds propres dans le financement global : en général 10% dans une structure PPP et 25/30% pour une concession.

Le surcoût de la dette privée par rapport à un financement public varie également selon le type de risque : les marges sur la dette « projet » varient de 150 points de base sur un PPP à 250 pb sur un projet à risque trafic. S'agissant des PPP français, le surcoût est encore plus faible du fait du recours systématique à la cession Dailly acceptée, pour laquelle les niveaux de marge peuvent descendre assez aisément en dessous de 100 pb.

A partir de ces données, et en supposant une structure de financement classique (10% fonds propres / 90% dette), on peut estimer que le coût moyen de financement d'une opération en PPP (contrat à horizon 20 ans à compter de la mise en service) ressort à environ 2,75% avec une cession Dailly et à 3,4% avec une dette projet. Ce niveau est à comparer avec le coût d'un endettement direct de la personne publique : à titre indicatif, l'OAT 20 ans, représentatif du coût de financement de l'Etat, se situe à l'heure actuelle à 1,45%. Pour une collectivité territoriale se finançant à OAT + 25 pb, le coût de financement s'élève à 1,7%.

Tableau 3 : coût des financements publics et privés des projets d'infrastructure

	COÛT MOYEN DU FINANCEMENT PRIVÉ POST CONSTRUCTION	COÛT DE FINANCEMENT MOP POST CONSTRUCTION (OAT 20 ANS)
Structure PPP avec cession Dailly	2,75%	1,45%
Structure PPP avec dette projet	3,4%	1,45% à 1,70%
Structure PPP avec refinancement 2 ans après la mise à disposition	2,75%	1,45%

Source : FININFRA

Même si son ampleur peut varier selon les projets et selon le profil de la collectivité, le surcoût lié à un financement privé est donc réel. Toutefois, cet impact doit être comparé aux gains de performance attendus du recours aux contrats globaux avec financement. Or les études disponibles montrent que les projets conduits via ces contrats « tiennent leur budget » et ne conduisent pas à des dérives de coûts et de délais. Ces gains — en particulier en phase de construction — sont également significatifs et susceptibles de largement compenser le surcoût de financement (cf. encadré 4 page 16).

■ Deuxième conclusion : la gestion déléguée permet de mieux garantir les coûts et délais d'un projet.

Cette conclusion est bien établie pour les infrastructures économiques et n'est pas propre à la France. A titre d'illustration on peut citer trois études transversales.

- ♦ Une étude a été menée au Royaume-Uni par le Trésor de sa Majesté en 2006 pour analyser la performance des *Private Finance Initiative (PFI)*, l'équivalent des marchés de partenariat, par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique. L'étude montre que 73 % des projets de Maîtrise d'Ouvrage Publique ont dépassé le budget prévisionnel. De tels dépassements ne concernent que 20 % des partenariats public-privé.
- ♦ L'Université de Melbourne a réalisé en 2008 l'une des études les plus complètes sur l'analyse de la performance des partenariats public-privé par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique. Cette étude est basée sur un échantillon de 67 projets en Australie, dont 23 projets de transport. L'échantillon comprenait 25 projets réalisés en partenariat public-privé et 42 projets en Maîtrise d'Ouvrage Publique. Dans le cas des projets en maîtrise d'ouvrage publique, les coûts ont été en moyenne 18 % plus élevés que les estimations initiales. Dans les cas des partenariats public-privé, les coûts ont été en moyenne 4,3 % plus élevés que les estimations initiales.

- ♦ Ces conclusions valent aussi dans le champ des infrastructures sociales. En France, l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) arrive à des conclusions similaires sur les délais et coûts des investissements dans les établissements de santé et médico-sociaux. Sur un échantillon d'une centaine d'opérations, la médiane des écarts entre objectifs et résultats sur les coûts d'investissements est de moins de 2% en marché de partenariat, 14% en conception-réalisation et 22% en maîtrise d'ouvrage publique.

Il est important de ne pas se méprendre sur les raisons pour lesquelles on enregistre davantage de dépassements de calendrier et de budgets dans des contrats « Loi MOP » que dans des marchés de partenariat ou des concessions : ce différentiel n'est pas dû à un manque de compétence ou de diligence des maîtres d'ouvrages mais au droit de la commande publique et aux contraintes budgétaires auxquelles ils sont soumis, ainsi qu'aux structures contractuelles retenues.

- ♦ En maîtrise d'ouvrage publique la personne publique est « vulnérable » aux changements de programme en phase de conception et de construction. La gestion déléguée permet d'établir et d'arrêter de manière définitive les contours du projet au travers d'un programme fonctionnel figé à la signature du contrat. La personne publique s'impose dès lors une plus grande stabilité programmatique durant la phase de conception-réalisation.
- ♦ En gestion publique la contrainte budgétaire annuelle peut conduire à un sous-dimensionnement des provisions pour aléas et au « saucissonnage » des projets en cas de manque de disponibilité des crédits.
- ♦ Le droit de la commande publique repose sur un principe d'allotissement du projet séparant nettement les différentes phases du projet – conception – réalisation – maintenance- exploitation – avec comme objectif de favoriser la concurrence sur chaque lot et de protéger ainsi le bon emploi des deniers publics. Cette approche est génératrice de risques d'interfaces qui sont autant de gisements de difficultés et potentiellement de surcoûts. En gestion déléguée c'est la même personne privée qui conçoit l'ouvrage qui porte la responsabilité de sa réalisation puis de son exploitation. Le constructeur ne peut pas aller négocier des avenants avec un maître d'ouvrage extérieur au consortium.
- ♦ Enfin les contrats de gestion déléguée contiennent des incitations fortes au respect des délais : pénalités en cas de retard, décalage du refinancement et pertes de recettes commerciales en cas de concession.

■ **Troisième conclusion : la gestion déléguée, via les contrats globaux et de long terme qu'elle permet, organise la maintenance de long terme des infrastructures.** Le contrat global permet de « sanctuariser » les budgets de maintenance de l'infrastructure et donc de préserver la disponibilité et la qualité de l'infrastructure à moyen terme. A l'inverse on sait que les contraintes budgétaires annuelles peuvent conduire en gestion publique à ajuster à la baisse les crédits de maintenance et de rénovation – ce fut notamment le cas dans les domaines ferroviaires et routiers des années quatre-vingt à deux mille.

■ **Quatrième conclusion : la capacité du privé à porter le risque commercial dépend de la tendance de croissance sous-jacente.**

- ♦ Le risque trafic pose des difficultés particulières, dans la mesure où il dépend autant de paramètres macroéconomiques non maîtrisables par la partie privée (par exemple la tendance de croissance ou des décisions réglementaires ou fiscales modifiant les comportements) que de la politique commerciale du gestionnaire de l'infrastructure.
- ♦ Le risque trafic dépend aussi de l'ensemble de l'environnement institutionnel et notamment de la nature et de la structure de la tarification. (Cf encadré 2)

Encadré 2 : les principaux déterminants du risque commercial

Le risque commercial dépend notamment :

- >> **de la tendance de croissance.** Un rythme de croissance tendancielle dynamique permet d'absorber plus aisément les mauvaises surprises ;
- >> **de la phase du projet :** le risque trafic Greenfield (anticipation du trafic moyen à la mise en service) est plus élevé que le risque Brownfield (fluctuations du trafic après la mise en service et la montée en charge du trafic) ;
- >> **de l'existence d'un historique de trafic sur l'axe ou l'ouvrage** (si l'on construit une autoroute le long d'une route nationale on connaît le trafic sur la route nationale et il faut ensuite faire des hypothèses sur le trafic reporté et sur le trafic induit ; idem pour une installation de fibre optique pour laquelle on dispose d'un historique de connections) ;
- >> **de l'environnement concurrentiel lié à la présence d'infrastructures concurrentes dans le paysage et à l'évolution possible des stratégies publiques d'aménagement de l'espace ou l'exploitation des réseaux concurrents** (interdiction à certains véhicules comme les poids lourds, limitations de vitesse) et des habitudes des utilisateurs (ex. partage des véhicules, réduction des déchets) ;
- >> **de la possibilité de pré-commercialiser par rapport à une commercialisation en blanc** (cas des énergies renouvelables) ;
- >> **de la maîtrise par le gestionnaire de l'infrastructure du levier tarifaire** ainsi que de l'existence ou non d'une régulation de la tarification ;
- >> **de la structure et de la complexité tarifaire**, notamment de l'existence ou non de relations directes entre le Gestionnaire de l'infrastructure et le client final :
 - « Lien BtoC » pour les autoroutes, ponts, tunnels, parkings, remontées mécaniques
 - « Lien BtoB » avec les transporteurs pour les aéroports, ports et chemins de fer. L'augmentation de la taille et de la fréquentation des bateaux et des trains ne bénéficie pas mécaniquement au gestionnaire d'infrastructures (si le péage est au bateau ou au train). Dans les cas où ce risque BtoB repose sur un petit nombre d'opérateurs (voire sur un opérateur unique) la loi des grands nombres ne peut s'appliquer efficacement.
- >> **du risque de rupture technologique** (ENR, numérique) : ce risque est particulièrement présent dans de nombreux projets liés au développement durable car les technologies mises en œuvre sont souvent « non prouvées » car trop récentes pour avoir été testées à moyen ou long terme et en même temps menacées d'obsolescence par l'émergence de nouvelles technologies : on peut citer comme exemple le stockage d'électricité par batterie qui, encore éloigné de son niveau d'efficacité optimale, est déjà mis en cause (à tort ou à raison) par les tenants de la filière hydrogène. de nouvelles technologies (on peut citer comme exemple le stockage d'électricité par batterie qui, encore éloigné de son niveau d'efficacité optimale, est déjà mis en cause (à tort ou à raison) par les tenants de la filière hydrogène.

Au total, ce n'est pas la nature de l'objet qui a vocation à déterminer le choix d'un mode de réalisation, pas plus que les qualités intrinsèques des personnes publiques ou privées. Une même infrastructure peut, selon les circonstances les compétences techniques et les plans de charge être ou non confiée à un partenaire privé. La partie suivante propose une doctrine d'emploi.

III. UNE DOCTRINE D'EMPLOI DES DIFFÉRENTS MODES DE RÉALISATION DES PROJETS

Pour être pleinement efficace, une doctrine d'emploi des différents modes de réalisation des infrastructures publiques doit définir :

- ♦ les critères de choix du mode le plus approprié pour chaque cas de figure ;
- ♦ la marche à suivre pour mettre en œuvre le projet à tous ses stades (définition des spécifications, sélection du partenaire privé, et monitoring durant tout son cycle de vie) ;
- ♦ la méthodologie d'évaluation ex post, notamment pour identifier les voies d'amélioration possibles.

Plusieurs pays ont produit de très intéressants travaux dans ce domaine, notamment le Trésor Britannique et son modèle de PFI, mais également le Ministère australien des infrastructures et du développement régional. (cf. encadré 3 ci-dessous)

Encadré 3 : Le « National Public Private Partnership Policy Framework » australien

Le « National Public Private Partnership Policy Framework », rédigé et régulièrement mis à jour par le Ministère Australien des Infrastructures et du Développement Régional, applicable de plein droit aux projets gouvernementaux et régionaux et de manière optionnelle aux projets locaux :

1) Fait largement dépendre le choix du mode de réalisation (qui doit être précédé ou accompagné par une étude de soutenabilité et d'opportunité coût/avantage de la décision d'investissement) de l'analyse détaillée de la « value for money » portant notamment sur le transfert de risque, l'encouragement à l'innovation, l'optimisation de l'usage de l'équipement concerné, de son coût total mesuré sur son cycle de vie complet, et d'un niveau de concurrence suffisant au sein du marché.

2) Insiste sur plusieurs impératifs tels que (i) le monitoring rigoureux du projet tout au long de son cycle de vie par la personne publique qui est responsable du bon usage des fonds publics et de la préservation de l'intérêt public (ii) la transparence et la « accountability » des acteurs tant publics que privés (iii) l'existence entre les acteurs publics et privés d'un rapport de partenariat permettant à la fois une approche à long terme et la capacité de faire évoluer le contrat dans le temps (refinancements, introduction d'innovation, adaptation à des changements d'environnement etc.)

3) Contient de nombreux autres documents, notamment un guide pratique, une grille de taux d'actualisation prenant en compte les niveaux de risque et des principes d'allocation des risques en fonction de la nature (sociale ou économique) des infrastructures.

Ces analyses et documents mettent en évidence l'importance d'établir des méthodologies robustes permettant de choisir entre les modes de réalisation possibles, gérer les projets dans le temps et les évaluer *ex post*, ce de la manière la plus objective possible. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette note souligne les critères essentiels de détermination des choix et formule quelques propositions.

III.1. COMMENT CHOISIR ?

■ Allouer la maîtrise d'ouvrage à la personne la mieux à même de maîtriser les enjeux industriels et de performance

Les questions clés que la personne publique projetant la réalisation d'une infrastructure doit se poser sont les suivantes :

- ♦ Le projet engage-t-il des savoir-faire et des technologies maîtrisées par la maîtrise d'ouvrage publique ?
- ♦ Le projet est-il sécable en plusieurs phases permettant d'étaler son coût budgétaire sans surcoût ou doit-il être réalisé « d'un seul coup » ?
- ♦ Le donneur d'ordre est-il capable de tenir le budget et le calendrier et de maîtriser les risques du projet ? Peut-il budgétairement assumer une éventuelle dérive des coûts et des délais ?
- ♦ S'estime-t-il capable de programmer à long terme - et d'assumer tout au long de la vie de l'investissement - les dépenses de maintenance et d'exploitation nécessaires ?

Si la personne publique répond positivement à ces grandes questions elle peut considérer qu'elle est dans sa zone de pertinence et qu'elle peut faire bénéficier le projet de sa capacité d'endettement à coût optimisé.

A l'inverse, lorsque ces conditions ne sont pas réunies, deux types de motifs peuvent justifier le recours par l'Etat ou une collectivité territoriale à un contrat de gestion déléguée : un motif d'assurance et un motif de performance :

- ♦ **Un motif d'assurance lorsque la personne publique ne souhaite pas porter tous les risques dans son « hors bilan ».**
- **La couverture du risque de dérive des coûts et des délais dans la conception et la réalisation d'un ouvrage.** La gestion déléguée implique généralement le recours au contrat de construction clef en main à prix fixe et à date certaine, de type conception réalisation. Le privé est alors contractuellement incité à livrer un ouvrage dans les coûts et délais fixés (sous la pression des banques et de leur conseil technique, des pénalités de retard et des risques de pertes de recettes commerciales dans un modèle de concession).
- **La couverture du risque trafic ou de fréquentation en cas de concession.** L'Etat ou la Collectivité Locale élimine l'aléa budgétaire lié à la volatilité des recettes commerciales, au prix parfois de subventions initiales et d'un coût de financement supérieur.
- ♦ **Un motif de performance industrielle et économique aux différentes étapes de la vie du projet.** Ce motif de performance dépend des savoir-faire industriels privés, mais aussi des incitations contractuelles mises en place.
- Dans certains cas la personne publique ne dispose pas des savoir-faire industriels nécessaires. Ce manque de compétences disponibles peut relever d'éléments qualitatifs – les technologies à mettre en œuvre sont nouvelles et mal connues de la personne publique – ou quantitatifs – la personne publique maîtrise les savoir-faire mais son plan de charge ne lui permet pas d'assumer le projet.
- Les contrats globaux, parce qu'ils sont conclus sur une période longue, « sanctuarisent » les dépenses de maintenance. Dans ce cadre, le *Life Cycle Cost* industriel conduit à optimiser le tryptique construction/renouvellement/entretien garantissant ainsi la qualité de service à moyen terme.

■ Définir la capacité de chaque partie à porter et maîtriser les risques

Au-delà du choix de la maîtrise d'ouvrage, l'allocation des risques doit reposer sur un principe fondamental. Chaque risque doit être porté par une personne :

- ♦ pleinement consciente du risque à assumer ;
- ♦ capable de le maîtriser – et donc de facturer la prime de risque la plus faible ;
- ♦ disposant de la capacité et des ressources pour assumer le risque s'il se matérialise ;
- ♦ dotée d'un « appétit » suffisant pour prendre le risque ;
- ♦ et rémunérée pour le risque pris.

Le risque commercial requiert souvent un réglage fin car il peut relever aussi bien de grandeurs macroéconomiques hors du contrôle de la personne privée que de la politique du gestionnaire d'infrastructures. Dans ce contexte, on peut fixer deux limites de principe au recours aux concessions pures :

- ♦ **Chercher à transférer au privé un actif à la rentabilité incertaine en évitant les subventions est un mauvais calcul.** Pour la personne publique celle-ci est alors *in fine* souvent obligée de s'exposer au dernier moment dans des conditions mal maîtrisées, en garantissant les prêts bancaires, en contribuant à une solution de restructuration ou en indemnisant les biens de retour en cas de déchéance.
- ♦ **Le modèle de la concession devient, dans certains cas et dans certains secteurs matures, plus difficile à mettre en œuvre dans des conditions économiques optimales sous l'effet des anticipations de croissance économique et d'inflation à la baisse** – qui réduisent les marges d'absorption des aléas.

■ Fonder le financement sur une logique de valeur ajoutée et non de déconsolidation

C'est la présence de financements à risque, par rapport au CREM (ou « Marchés globaux ») qui caractérise le mieux le transfert de risque voulu par la personne publique sur la durée vers la personne privée, son implication et son engagement à atteindre les critères de performance attendus. En mettant des fonds à risque, les apporteurs de capitaux privés sont en effet incités à surveiller la performance industrielle de long terme, et ont ce faisant un fort alignement d'intérêts avec la personne publique. Ils font le lien entre le court terme et le long terme en veillant à l'optimisation de l'arbitrage investissement/maintenance.

- ♦ L'importance du choix des investisseurs financiers de long terme, et en particulier des fonds propres et quasi-fonds propre, doit être prise correctement en compte dans le choix du mode contractuel, puis dans la désignation des partenaires privés via l'organisation de l'appel d'offre. Signalons à ce sujet deux procédures récentes qui prévoient le choix des investisseurs : l'Accord Cadre, pour lequel le choix de l'investisseur est antérieur au choix du concepteur/constructeur et la SEMOP pour laquelle la procédure concerne à la fois l'opérateur industriel qui exécutera matériellement le contrat mais aussi le co-investisseur au sein de la société à créer avec la Collectivité.
- ♦ Pour ce qui concerne les prêteurs, l'incitation à surveiller et maîtriser les risques dépend de leur propre exposition au risque. En ce qui concerne spécifiquement la « cession Dailly acceptée », il convient d'arbitrer au cas par cas entre l'avantage significatif qu'elle apporte en matière de coût du montage financier et l'effet potentiellement anesthésiant qu'elle produit post construction sur les prêteurs bancaires ou obligataires.

■ Justifier l'écart du coût de financement public et privé

Lorsque le projet fait l'objet d'un financement privé, l'écart de coût de financement entre privé et public doit pouvoir être justifié :

- ♦ par la valeur d'un vrai transfert de risque industriel et économique vers le privé. Le transfert de risque au privé a un coût qui constitue la prime d'assurance que le public consent à payer pour sortir le risque de son bilan ;
- ♦ par des économies provenant de l'approche intégrée conception/réalisation/exploitation/maintenance, de l'innovation et de l'efficacité privée.

Fininfra (encadré 4) a réalisé une évaluation standard du surcoût « *all in* » d'un marché de partenariat (PPP) qui donne un résultat moyen de 17%, à mettre en regard des moindres risques de dérapage de budget et de délais que l'on observe dans tous les pays ayant fait l'effort de réaliser ce genre de comparaisons, à l'avantage des PPP.

Encadré 4 : Les marchés de partenariat sont-ils nécessairement plus chers que les projets en MOP du fait du coût des financements privés ?

La mobilisation d'un financement privé plus cher n'est justifiée que si le surcoût financier est au moins contrebalancé par des gains d'efficacité associés au contrat global. Il s'agit d'un débat important mais trop rarement explicité de façon complète. Il est possible cependant de donner une intuition chiffrée des termes du débat.

Les spreads de financement ont naturellement un impact sur le coût global d'un projet (coût d'investissement + coût de financement). Sur la base des données du tableau 3 de l'encadré 1 ci-dessus, sur 20 ans, le surcoût dû au financement privé ressort dans les hypothèses les plus hautes, en valeur actualisée, à environ +17% en financement Dailly, et à +23% en dette projet.

La Gestion Déléguée est pertinente dès lors que ce surcoût est compensé par des gains d'efficacité et reflète un transfert du risque de la personne publique vers son partenaire privé.

La question clé est alors de savoir si la structuration en marché de partenariat (PPP) peut générer des gains d'efficacité, par exemple, à travers une meilleure maîtrise des coûts de construction. Si l'écart de « dérapage » des coûts est d'au moins 17% en faveur du PPP, alors le surcoût d'un financement en cession Dailly sera compensé. Or, la plupart des études disponibles concluent justement à une surperformance en matière de maîtrise des coûts de construction des PPP par rapport aux schémas « classiques » en MOP, dans des proportions très largement équivalentes aux surcoûts liés au financement privé.

L'étude précitée réalisée par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) en juin 2015 montre que le schéma en MOP présente le plus grand écart constaté entre le budget d'investissement initial et le budget d'investissement final : la dérive médiane des coûts est de 22% pour les projets complexes en MOP, contre 14% en conception-réalisation et seulement 1,2% en PPP.

La surperformance du PPP par rapport à la MOP pour la maîtrise du coût de construction atteint donc près de 20%, un niveau équivalent voire supérieur au surcoût induit par les financements privés. Cette analyse ne tient pas compte de deux facteurs susceptibles de jouer également à l'avantage du PPP :

- *la possibilité que le PPP engendre des gains supplémentaires sur la performance à long terme de l'ouvrage ;*
- *la possibilité pour la personne publique de substituer un financement public à tout ou partie du financement privé initial, à la fin de la période de construction une fois l'ouvrage livré. En reprenant les hypothèses précédentes, et avec un refinancement public de l'opération 2 ans après la mise à disposition, le surcoût global induit par le financement privé serait limité à seulement 7,7%, offrant un avantage potentiellement net en termes de coût global au PPP.*

Il serait en toute rigueur nécessaire de démontrer que les gains d'efficacité sont significativement liés aux financements privés eux-mêmes et non à d'autres caractéristiques de la structuration du projet (par exemple la réunion des missions de conception et de réalisation). A défaut, les gains d'efficacité pourraient être obtenus par des formules de contrat global sans financement privé (conception / réalisation, marché global de performance ...), et donc sans surcoût financier. Il est intéressant de ce point de vue de noter que la surperformance du PPP est également significative par rapport à la réalisation en conception / réalisation, ce qui suggère que l'apport de financement privé renforce les avantages obtenus par la réorganisation en profondeur de la maîtrise d'ouvrage.

III.2. QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR CONFORTER LA DOCTRINE D'EMPLOI

■ Etre agnostique sur les différents modes de réalisation des projets dans l'évaluation *ex ante*

Le choix effectué par les personnes publiques n'est pas complètement libre dans la mesure où le cadre existant est affecté de certains biais.

- ♦ **En premier lieu, le droit de la commande publique privilégie comme cadre de droit commun :**
 - la maîtrise d'ouvrage publique ;
 - l'allotissement du projet en séparant nettement les différentes phases du projet – conception – réalisation – maintenance- exploitation ;
 - l'interdiction du paiement différé.
- ♦ **En second lieu, le droit encadre plus étroitement les possibilités de recours au marché de partenariat que les possibilités de recours à la concession.**

Le principe d'une évaluation préalable des projets relève d'une démarche de bonne gestion. En revanche, les exigences légales concernant les modalités de maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructure posent question :

La législation française fait apparaître trois types d'évaluations préalables, obligatoires selon les cas retenus :

- ♦ Pour les acheteurs publics (Etat et collectivités): une « définition de la nature et de l'étendue des besoins avant le lancement de la consultation ». (Articles 27 et 28 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et Article 30 de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics).
- ♦ Pour l'Etat : une évaluation préalable (évaluation socio-économique) obligatoire pour tout projet d'investissement supérieur à 100 millions d'euros. Cette évaluation préalable est réalisée par les services compétents et contre-expertisée par le Commissariat Général à l'Investissement - C.G.I - (article 3 décret 2013-1211 du 23 décembre 2013). Celui-ci vérifie que l'investissement prévu correspond bien à une priorité pour l'Etat (son bilan socio-économique doit être positif) et que les crédits correspondants sont bien inscrits.
- ♦ Pour l'Etat et les Collectivités et uniquement dans le cas du recours à un Marché de Partenariat : une évaluation préalable du mode de réalisation du projet soumise à l'organisme expert de la direction du Trésor, FIN INFRA et une étude de soutenabilité budgétaire conduite par la Direction Générale des Finances Publiques ou ses Directions Régionales, qui a pour but d'apprécier les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

Ainsi un service de l'Etat envisageant une infrastructure d'un montant supérieur ou égal à 100 millions d'euros, devra réaliser deux « évaluations préalables » pour un marché public ou une concession et trois évaluations préalables pour un marché de partenariat. A l'inverse, une collectivité (ou un service de l'Etat pour moins de 100 millions) qui envisage une infrastructure ne devra réaliser qu'une évaluation préalable pour un marché public ou une concession, (deux dans le cas du recours à un marché de partenariat).

Même si dans les faits, la première évaluation est intégrée dans la seconde ou la troisième selon les cas, il est nécessaire de revoir les exigences sur la base des principes suivantes :

- ♦ L'évaluation préalable aux projets, l'identification des risques et des leviers permettant de les maîtriser sont des règles de bonne gestion qui s'imposent à tout porteur. Cela revient à considérer que le critère d'appréciation de la bonne réussite d'un projet (infrastructure, service, ...) n'est pas l'outil servant à son élaboration mais la performance attendue (objectifs de performance, satisfaction des clients) et la bonne utilisation des ressources publiques (conformément à la Constitution) ;

- ♦ Ce n'est pas au droit de la commande publique de fixer les exigences en matière d'évaluation quant au choix de la modalité de maîtrise d'ouvrage, son objet principal étant de veiller à l'égalité de traitement des candidats à la protection des personnes publiques et au bon usage des deniers publics.
- ♦ Les restrictions et exigences imposées lors du débat sur l'ordonnance de Juin 2004 en matière de marchés de partenariat – qui étaient largement motivées par la perspective de leur application à des projets immobiliers classiques – ne se justifient pas pour les infrastructures.
- ♦ Le choix du mode de réalisation des projets doit d'abord reposer sur une démarche « d'évaluation qualitative » : il ne faut plus considérer que l'évaluation quantitative donne un résultat « scientifique » issue d'une démarche mathématique avec modélisation.

■ Approfondir les travaux d'évaluation

L'évaluation ex post est également rendue difficile :

- ♦ **par la difficulté intrinsèque de comparer des projets qui ne sont jamais parfaitement homogènes et revêtent souvent un caractère unique ;**
- ♦ **par le caractère privé des informations sur les contrats de gestion déléguée.** Certes, il existe dans les contrats PPP des clauses de *reporting* obligeant les titulaires à fournir certaines informations. Mais le niveau d'information demandé découle généralement de ce qui est demandé pour les contrats de gestion déléguée et ne correspond que partiellement aux informations utiles à une évaluation du choix du mode de réalisation du service ;
- ♦ **par le manque d'un recul suffisant** sur la performance de long terme des infrastructures, au-delà du champ des grandes concessions historiques.

Pour progresser vers des évaluations plus pertinentes il convient de se donner les moyens de mieux suivre et mesurer la performance de long terme des ouvrages sous gestion déléguée et de vérifier leur compétitivité à moyen ou long terme. Cela suppose notamment d'établir en amont la grille des éléments d'information nécessaires, y compris dans le cadre du *reporting* demandé au titulaire, pour des évaluations ex-post pertinentes.

Au total, ce n'est pas la nature du projet ou des *a priori* sur les qualités intrinsèques des personnes publiques et privées qui doivent guider le choix du mode de réalisation des projets. C'est plutôt une analyse au cas par cas de la capacité de chaque partie à assumer les responsabilités économiques et industrielles du projet, pour délivrer *in fine* à la collectivité la « Best value for Money ». La gestion déléguée n'a donc pas vocation à remplacer la maîtrise d'ouvrage publique mais elle pourrait probablement s'avérer une option efficace dans un certain nombre de cas, à condition qu'on lui « donne pleinement sa chance » au moment du choix du mode de réalisation, et que les partenaires publics et privés s'organisent afin d'assurer une exécution optimale et un travail approfondi d'évaluation *ex post*.

RÉFÉRENCES

ANAP – « Evaluation des procédures d'investissements en santé » – Juin 2015

ARROW Kenneth & LIND Robert – « Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions » – The American Economic Review 60(3), 364-78 – 1970

BEZANCON Xavier, COSSALTER Philippe et autres - « Guide de la commande publique » – Le Moniteur – Juillet 2017.

CONSEIL D'ETAT – « L'action économique des personnes publiques » - Etude annuelle 2015 – Documentation française.

DEHORNOY Julien – « PPPs in the rail sector - a review of 27 projects » – MPRA Paper n°38415 – 2012

DUFFIELD C. – « Report on the Performance of PPP contracts in Australia when compared with a Representative Sample of Traditionnaly Procured Infrastructure Projects » – University of Melbourne – 2008

GROUT Paul A – « The Economics of the Private Finance Initiative » – Oxford review of economic policy - vol. 13, n°4 (1997)

HM'S TREAASURY – « Strengthening Long term Partnership » – 2006

IGD – Actes du colloque : « Les contrats globaux : nouvelles opportunités pour l'investissement et les services publics », mai 2016 Disponibles sur le site : www.fondation-igd.org

IGD – Collection « Réforme de la commande publique » : livrets 1, 2, 3 et 4 – 2016 et 2017

MARTIN LOOSEMORE A.Ng – « Risk Allocation in the Private Provision of Public Infrastructure » – International Journal of Project Management – 2006

QUINET Alain – « Les partenariats public-privé dans le ferroviaire » – Conseil économique pour le développement durable n°22 – 2012

L'IGD est une fondation d'entreprises relevant d'une mission d'intérêt général qui, **depuis 20 ans**, regroupe l'ensemble des parties prenantes à la gestion des services publics.

L'Etat, les associations d'élus, les entreprises publiques, les entreprises privées, des associations de consommateurs et des représentants de syndicats travaillent en son sein **à l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics**, en particulier lorsque ceux-ci sont délégués.

Interlocuteur privilégié de l'Etat comme de la Commission européenne, l'IGD suit depuis l'origine le processus d'adoption des directives européennes relatives aux marchés publics et aux concessions et leur transposition en droit français.

Ses travaux sur ce sujet ont donné lieu à de nombreux colloques nationaux et internationaux, avis et publications dont le dernier exemple est donné par **la rédaction de supports pédagogiques** sur la réforme de la commande publique.

Télécharger les documents : <http://fondation-igd.org>