

# de partenariat public privé en IFRS

– un étalement des dépenses d'investissements publics sur une durée longue (à travers le paiement des redevances de disponibilité à la charge du concédant public), en ligne avec les bénéfices attendus par la communauté (économies sur les coûts d'exploitation, sur le temps de voyage, sur les accidents...) et les pouvoirs publics n'auront donc pas à immobiliser des fonds importants sur un seul projet ;

– une meilleure technicité du partenaire privé et profiter au mieux de son expérience et ses compétences techniques en matière de construction et d'exploitation ;

– les PPP permettent à l'autorité publique d'agir en tant que régulateur et donc se

très tôt) avant l'appel d'offres et préparé le projet correctement, plus on gagnera du temps et l'on évitera les déboires ultérieurs ;

– la mise en œuvre de projets de PPP ne doit pas reposer sur des mécanismes institutionnels, juridiques et financiers traditionnels en matière de marchés publics mais sur des mécanismes adaptés aux exigences particulières des PPP.

Autrement dit, les modalités des appels d'offres et les cahiers des charges rigides qui y sont associés sont à revoir de fond en comble car les besoins publics ne sont exprimés dorénavant de manière différente que par le biais des appels d'offres classiques (projection de l'autorité publique dans le futur

termes de négociations des détails techniques, juridiques et financiers qui caractérisent le projet. Toute position de faiblesse de la personne publique pourrait profiter au secteur privé dans le but d'imposer ses conditions ou faire avaler des choix peu réalistes ou fantaisistes au préjudice de l'intérêt de la collectivité et/ou des usagers du service public. Et là où le concédant public devrait être le plus mordant possible avec le concessionnaire, c'est pendant toute la période d'exécution du projet. Les hôpitaux construits en UK suivant le montage PPP (PFI plus exactement) et exploités par le concessionnaire privé ont connu des fortunes diverses : certains sont mal gérés tandis que d'autres affichent des résultats satisfaisants (comme l'hôpital de Birmingham). La principale raison du succès est la disponibilité d'équipes compétentes de projets de suivi et de supervision des prestations du concédant représentant les intérêts du concédant public (principal responsable de la qualité du service et futur propriétaire de l'infrastructure) qui ne lésinent point de faire jouer les pénalités si le concessionnaire faillit à ses obligations ;

– les situations de collusion fréquentes entre les représentants de la puissance publique, des groupes de pression (ou lobbies de PPP de mèche avec les gros mastodontes du bâtiment) et les multinationales spécialisées dans la construction et l'exploitation des projets PPP pourraient nuire à toute entreprise. En France, des clubs de pression ont été créés dans le but de convaincre des élus (maires ou présidents de régions) à l'idée de recourir à ces PPP pour financer des projets d'infrastructures concernant leurs collectivités régionales respectives ;

– être très vigilant et sensible aux effets parfois dangereux qui découleraient du recours massif aux financements (finance du projet ou finance d'entreprise) accordés par des prêteurs qui s'avèreraient parfois cupides et voraces. Une attention particulière devrait être accordée à ne pas s'endetter en intérêts variables ;

– privilégier le dialogue compétitif : une démarche plus ouverte en matière d'appels d'offres : ils introduisent plus de souplesse dans le processus pour améliorer le dialogue entre les soumissionnaires et le concédant, et modifier le projet en fonction des résultats de ce dialogue ;

– les PPP ne devraient pas être figés dans leur configuration actuelle surtout si cette dernière fait l'objet de critiques ou de faiblesses qui fragilisent l'intérêt du PPP, notamment pour le concédant public. Au contraire, une

renégociations pour rétablir l'équilibre économique du concessionnaire privé, l'absence de contrats «clés en main» entraînant des surcoûts allant jusqu'à 30% ; la 2<sup>e</sup> génération fut lancée avec l'abandon de la garantie de recettes minimum et l'instauration de la variabilité de la durée des contrats PPP qui prend fin dès que le revenu cumulé minimal atteint, mais surcapacité du réseau construit car prévisions de circulation basées sur 20 ans et l'Etat a assumé des risques liées l'acquisition du foncier ce qui a engendré des retards et un surcoût ; la 3<sup>e</sup> génération fut caractérisée par signature de contrats axés sur les résultats avec instauration d'indicateurs de performance clés (KPI) et un recours à un critère unique (c-à-d, revenu cumulé minimal) pour l'évaluation des offres, ce qui a entraîné des renégociations du contrat par les soumissionnaires ayant formulé des offres basses pour obtenir le marché, absence d'incitation financière pour la livraison et la finalisation des ouvrages de construction a conduit à des retards incontrôlables ; la 4<sup>e</sup> génération repose, quant à elle, sur un contrat type, qui reflète les enseignements tirés des précédentes difficultés, introduction d'une disposition d'incitation au respect des objectifs de construction, d'exploitation et d'entretien via un mécanisme de déductions sur les paiements si le concessionnaire ne satisfait pas aux paramètres de qualité et de performance opérationnelle ;

– il est conseillé de ne pas s'engager sur beaucoup de contrats PPP, mais plutôt de diversifier les modes de financement (100% privé ou 100% public) et surtout de trouver le juste mix pour permettre à l'Etat de ne pas s'engouffrer dans des quiproquos juridico-financiers ;

– certains stigmatisent les PPP pour les soi-disant dégâts financiers et l'ardoise financière salée qu'ils occasionnent à l'Etat et in fine aux contribuables (exemples rien qu'en France y en a quelques-uns comme l'hôpital d'Evry, le stade du Mans et le Stade de France financés via les PPP) sans vraiment se focaliser sur les bonnes raisons qui sont derrière ces fiascos dont seraient principalement responsables des parties appartenant aux pouvoirs publics. Autrement dit, le fait de confier toutes les tâches encombrantes au privé ne garantit pas toujours le succès d'un partenariat PPP si le processus de son bouclage accuse certaines déficiences techniques et juridiques.

De plus, le PPP n'est pas une recette magique qui est là pour pallier les carences des marchés publics classiques. Au contraire, le PPP ne peut donner les résultats escom-

**Les PPP permettent à l'autorité publique d'agir en tant que régulateur et donc se concentrer sur la planification des services et la surveillance de la performance au lieu d'être impliquée dans la prestation des services au jour le jour.**

concentrer sur la planification des services et la surveillance de la performance au lieu d'être impliquée dans la prestation des services au jour le jour ;

– les PPP permettent de développer les capacités du secteur privé local grâce à l'établissement de coentreprises avec de grandes entreprises internationales et offrent des possibilités de sous-traitance aux entreprises locales dans des domaines tels que les travaux de génie civil et électrique, la gestion des installations ainsi que les services de sécurité, de nettoyage et d'entretien.

Si les PPP présentent beaucoup d'avantages à l'Etat en premier lieu (en tant que principale partie responsable de la fourniture de services publics) et aux autres participants dans les projets d'infrastructures, leur succès tient à certains préalables qui sont résumés ci-dessous :

Les préalables (facteurs clés de réussite d'un projet PPP) sans lesquels le projet réalisé en PPP risque de courir des risques majeurs de suspension, résiliation, voire d'échec dès le départ

Si les projets d'infrastructures réalisés grâce au processus des PPP ne sont pas menés à bien et finissent in fine par être résiliés, voire repris par l'Etat en tant que garant final de la bonne exécution du service public au profit de la collectivité, l'explication de cet échec peut être cherchée parmi les conditions suivantes qui ne seraient pas réunies lors de la mise en œuvre du PPP :

– une préparation minutieuse, et rigoureuse et sérieuse à l'amont du projet (phase préparatoire de la procédure de l'appel d'offres) qui devrait impliquer un large éventail d'intervenants (avocats, les ministères et leurs démembrements, les usagers ou les bénéficiaires du service public, des analystes financiers, des financiers, des banquiers, des économistes, des sociologues et des spécialistes du secteur ainsi que des concessionnaires privés potentiels intéressés) ; pendant cette phase préparatoire, il est fait recours à des techniques ou outils d'analyse comme les sondages, les analyse coût/avantages et les modèles financiers pour se prononcer sur l'opportunité de s'allier avec le secteur privé pour réaliser un projet d'investissement et du coup du modèle de partenariat selon lequel cette alliance devrait-elle se concrétiser (type-BOT, type O&M, contrat de gérance privatisation partielle...). En général, plus on aura consacré d'efforts (dont les bénéfices de cet investissement initial s'étaleront sur la durée de vie de l'actif en traitant les risques du projet

afin de se soucier de l'entretien et maintenance des actifs chèrement acquis, opportunité de bénéficier de mises à jour et autres upgrades qui garantissent l'utilité continue des actifs, le grand soin est laissé aux partenaires privés pour qu'ils présentent à l'acheteur public des solutions innovantes et efficaces adaptés à leurs besoins) ;

– la sécurité juridique : par exemple, si le partenaire privé n'a pas la certitude qu'en cas de conflit, il pourra faire valoir ses droits, alors aucun PPP ne pourra se mettre en place ;

– au cours du contrat de PPP, des situations peuvent survenir qui nécessitent la modification au contrat ou de son scope. Par conséquent, la communication et la transparence entre le secteur public et privé sont des nécessaires dans une telle relation à long terme ;

– un contrat équilibré entre les partenaires avec une répartition claire et efficiente des rôles et des risques car une allocation de risques inadéquate ou surchargée du côté du concessionnaire privé pourrait mettre ce dernier dans une situation financière intenable, voire même en difficulté pour continuer à honorer son contrat jusqu'à son terme contractuel tandis qu'une affectation de risques insuffisante au privé aboutit à une sous-optimisation des ressources ;

– un projet équilibré financièrement avec si nécessaire des compensations financières de la part du partenaire public sous forme de versements de subventions d'investissement (pour supporter une partie du coût de l'investissement privé) ou d'exploitation (pour compenser la chute des revenus du privé due au déclin de la demande) ;

– parce qu'il est rare qu'un projet de PPP soit viable sans un appui financier public qu'un financement efficient des PPP devrait inclure une aide de l'Etat sous la forme de soutiens financiers directs par le biais de subventions/dons, d'investissements en fonds propres et/ou de créances ou bien de soutiens conditionnels (garanties...) ;

– barder les contrats PPP de clauses permettant une révision des conditions en cas de changement important du contexte ;

– si l'Etat veut octroyer au concessionnaire privé le droit de se faire rémunérer directement auprès des usagers (consommateurs), une évaluation correcte de la capacité de ces derniers à payer est nécessaire et obligatoire ;

– un suivi technique et financier par l'Autorité publique qui doit se doter de capacités techniques et managériales suffisantes ;

– le secteur public doit être suffisamment outillé ; voire même de taille pour pouvoir discuter avec le secteur privé notamment en

**Il est conseillé de ne pas s'engager sur beaucoup de contrats PPP, mais plutôt de diversifier les modes de financement (100% privé ou 100% public) et surtout de trouver le juste mix pour permettre à l'Etat de ne pas s'engouffrer dans des quiproquos juridico-financiers.**

amélioration continue des mécanismes de fonctionnement de ces contrats peut être envisagée afin de rendre ces partenariats plus profitables et attrayants pour les parties contractantes (c-à-d, de moins en moins de dettes à assumer par la personne publique, des revenus relativement stables pour le privé).

L'expérience de construction des autoroutes en Colombie, de 1994 à ce jour, est édifiante à ce titre ; quatre générations de PPP dédiés au secteur autoroutier ont vu le jour : 1<sup>re</sup> génération fut entachée de points faibles : garantie de recettes minimum à la charge des pouvoirs publics qui en période de crise financière a conduit à de nombreuses

tés s'il est mal planifié à l'étape qui précède l'appel d'offres et surtout s'il est mal conduit, suivi (monitoré) et supervisé par le concédant public depuis la phase de construction jusqu'à la fin de la période d'exploitation de l'équipement public.

Une mauvaise répartition des risques, une mauvaise prévision des coûts et une surévaluation des revenus attendus, des clauses contractuelles peu claires sujettes à interprétation divergente par les parties co-contractantes... sont autant de causes qui débouchent sur l'échec d'un partenariat avec le secteur privé.

T. C.  
(À suivre)

## RÉFÉRENCES ET TERMINOLOGIE :

*Les contrats PPP en France et en Europe*, les cahiers de Mazars, avril 2006.

*Aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP*, Jean-Louis Lebrun, IGD, juin 2011.

*IFRIC 12 Service concession arrangements, A pocket practical guide*, Deloitte, February 2011.

*Agenda paper 6, IFRIC Meeting, SCA Project*, London, January 2006.

IPSASB : International Public Sector Accounting Standards Board, soit l'équivalent de l'IASB Understanding Options for

Public-Private Partnerships in Infrastructure, Sorting out the forest from the trees : BOT, DBFO, DCMF, concession, lease..., Jeffrey Delmon, The World Bank, January 2010.

Guide de référence des PPP-BM-June-2016.

PoC ou Percentage of Completion, pourcentage d'avancement.