

# Infrastructures publiques en France et au Royaume-Uni :

## *Les leçons à tirer des projets réalisés sous la forme de PPP*

### **Forum immobilier SITQ**

*Villes du monde – le défi des infrastructures*

Montréal, le 23 octobre 2008

**Frédéric MARTY**

CNRS - GREDEG-Université de Nice Sophia-Antipolis

[marty@gredeg.cnrs.fr](mailto:marty@gredeg.cnrs.fr)

<http://hp.gredeg.cnrs.fr/marty/>



*Le PPP est un contrat global de long terme portant sur l'acquisition par une personne publique d'un flux de services rendus par une infrastructure conçue, financée, construite, exploitée et maintenue par une personne privée.*

- ✓ Un contrat dont la durée est déterminée par l'amortissement économique ou financier de l'infrastructure
- ✓ Un contrat englobant les phases de construction et d'exploitation de l'infrastructure
- ✓ Une maîtrise d'ouvrage privée - le contractant conçoit l'infrastructure à partir d'un cahier des charges fonctionnel établi par la personne publique
- ✓ Un contrat incitatif (critères de qualité et de performance) prévoyant le devenir de l'infrastructure concernée à l'issue de la période contractuelle

→ Le PPP n'est pas (seulement) un mécanisme de paiement différé (faire porter la dette par le privé) mais un outil de partage des risques

La genèse du PPP : un va-et-vient de part et d'autre de la Manche

- ❑ Le modèle français de la délégation de service public (DSP)
  - *Exploitation aux risques et périls*
  - *Transfert plus que partage du risque*
  
- ❑ Le PPP réinventé au Royaume-Uni
  - *Pont Elisabeth II en 1987*, lancement de la politique de *Private Finance Initiative (PFI)* en 1992
  
  - De l'intérêt de partir d'une feuille blanche : la PFI est une politique générale recouvrant un ensemble de contrats de droit privé auxquels la personne publique peut librement recourir et non un contrat (administratif) dérogatoire
    - ✓ *Services sold to government* → paiements par une entité publique en fonction de critères de disponibilité, qualité et performance
    - ✓ *Services sold to public sector* → paiements par les usagers

La genèse du PPP : un va-et-vient de part et d'autre de la Manche

❑ Un difficile retour en France

- ✓ Un contrat administratif dérogatoire au Code des Marchés Publics
  - Critères de complexité, d'urgence (2004) ou d'efficience économique (2008)
  - Concurrence « interne » des DSP mais aussi d'un ensemble de contrats sectoriels dérogatoires pour les secteurs de la justice, de l'intérieur de la défense et de la santé (2002-2003)

❑ Dans tous les cas : deux questions

- ✓ Opportunité économique du recours aux PPP ?
- ✓ Quelle construction contractuelle ?

## **Quels sont les déterminants de la décision de s'engager dans un PPP ?**

Deux motivations possibles :

### 1. Contournement de la contrainte budgétaire

- Pallier l'insuffisance des crédits budgétaires
- Faire lever la dette par le prestataire privé

### 2. Efficacité de la dépense publique (maximiser la valeur pour le contribuable)

- Bénéficiaire des capacités, de l'expérience du privé
  - *Le gouvernement est le barreur et non le rameur*
- Gestion optimale des risques

## Place centrale de la notion de risque dans les PPP

- ✓ L'opportunité économique d'un PPP vient moins d'éventuelles économies de coûts pour la personne publique que d'une répartition optimale des risques entre les deux contractants.
  - *Affecter le risque à la partie qui pourra le gérer au moindre coût*
- ✓ La répartition optimale des risques est donc la dimension centrale de la construction contractuelle des PPP
- ✓ Le PPP, contrat à long terme, incomplet par essence, est lui-même inducteur de risques que les clauses contractuelles doivent permettre de maîtriser

## **Le risque dans la construction contractuelle**

- ✓ Le de PPP est un « contrat incomplet »
  - Impossibilité de prévoir tous les états du monde futurs possibles
  - Rationalité limitée des agents
  - Inobservabilité des comportements

*Place pour des comportements stratégiques*

- *Ex ante : anti-sélection*
- *Ex post : aléa moral*

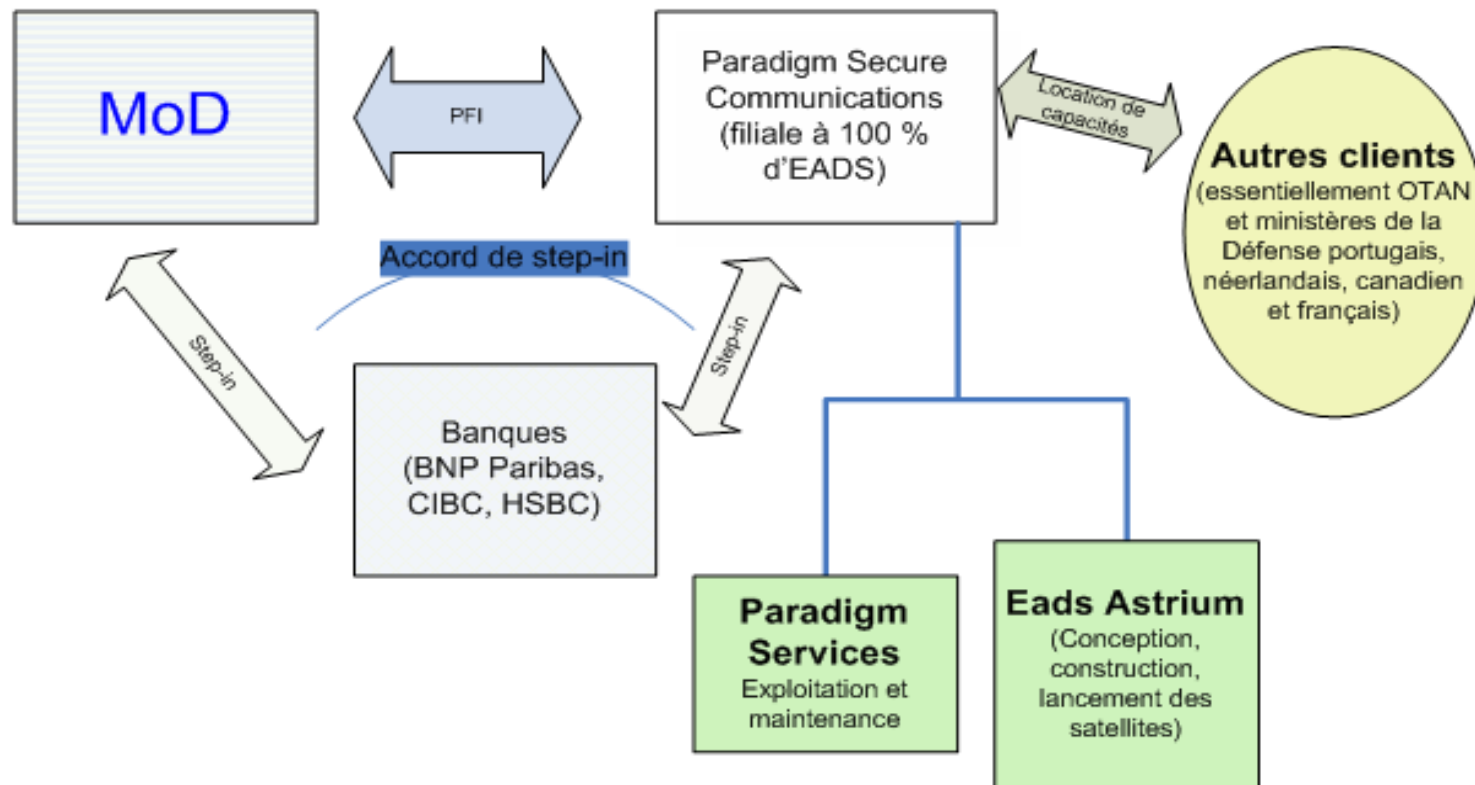
## Le risque dans la construction contractuelle

- ✓ L'ingénierie contractuelle ne peut faire du PPP un contrat complet
  - Blaise Pascal (1658) : « *les obscurités se multiplient avec les commentaires* »
  - Un contrat ne sera jamais suffisamment complet
  - Vouloir compléter un contrat est coûteux, vain et créateur de risques additionnels → la précision des clauses favorise le *hold-up*
- ✓ Deux remarques
  - Au point de vue juridique, les contrats sont « *complétables* » par le juge
  - Au point de vue économique, gestion au travers de la construction contractuelle → **Retour d'expérience britannique**

**Une remarque importante → Le PPP épouse une logique de finance de projet**

- ❑ La partie publique ne contracte pas avec une firme privée mais une société projet (SPE) créée par les entreprises membres du consortium sélectionné à l'issue de la concurrence.
- ❑ Les « sponsors » font des apports en capitaux propres (10 % généralement). Le reste est financé par endettement bancaire ou par émission obligataire.
- ❑ Montages à fort effet de levier → faible taux de couverture du service de la dette
- ❑ Besoin de sécuriser les flux de ressources de la SPE pour réduire la prime de risque exigée par les apporteurs de capitaux → adossement des contrats pour compenser d'éventuelles pertes de ressources (ex. pénalités contractuelles)
- ❑ Localisation de chaque type de risque auprès de filiales ou de sous-traitants

## Un exemple de montage contractuel : la PFI relative aux satellites de télécommunications de Défense Skynet V



## Comment renforcer la concurrence *ex ante* ?

→ Faute d'une *concurrence dans le marché*, la seule solution pour discipliner le prestataire est une *concurrence pour le marché*

❑ Possibilité de la renforcer par l'intermédiaire d'une concurrence séparée pour le volet financier

→ *La prime de risque exigée par les apporteurs de capitaux traduit l'analyse de l'équilibre économique du contrat par les apporteurs de capitaux*

❑ Compenser les coûts de soumission pour encourager les soumissions

- ✓ Coûts très élevés (cahier des charges exprimé en termes fonctionnels)
- ✓ Coûts liés à la procédure de dialogue compétitif (France) ou de *preferred bidder* (indemnisation du *reserve Bidder*)

## Les difficultés d'exécution des contrats de PPP

### ☐ Risques de construction

- ✓ Les phases de construction et de mise en service concentrent la majeure partie des risques (preuves : les possibilités de refinancement ou de cession des parts sur le marché secondaire une fois cette étape réalisée)
- ✓ Les risques sont d'autant plus significatifs que l'infrastructure est complexe
  - Risque lorsque l'on transfère au privé un risque pour lequel il ne jouit pas d'avantages comparatifs (ex. Laboratoire National de Physique britannique : échec de la PFI)
  - Risque pour certaines opérations *a priori* routinières (confiées à des PME ne se couvrant pas contre les risques (*surety bonds*))
  - Prise en compte des garanties au sein du consortium privé (ex. échec de la PFI relative aux systèmes d'information des tribunaux britanniques)

## **Les difficultés d'exécution des contrats de PPP**

- ❑ Risques d'exploitation : les flux de ressources ne permettent pas de couvrir les coûts
  - ✓ Chocs macroéconomiques
    - Affectant les ressources : PFI relative à l'aiguillage aérien (août 2001)
    - Affectant les coûts : contrat de PFI Skynet V (2003)
  - ✓ Prévisions de trafic excessivement optimistes (PFI relative au musée d'armes anciennes de Leeds)

## **Les clauses incitatives : Quelles applications quelles conséquences ?**

- ❑ Un des intérêts théoriques du PPP / régie publique : le caractère incitatif du contrat (pénalités contractuelles)
  - ✓ Ex. 20 % des flux de revenus dans le contrat relatif à la rénovation du ministère de la Défense britannique
- ❑ Dans le cas britannique :
  - ✓ Les pénalités sont principalement appliquées lors de la phase de mise en service
  - ✓ Elles ne dépassent pas dans les faits 1 % des flux
  - ✓ Mais elles ont un effet incitatif réel dans la mesure où les marges sont relativement faibles
- ✓ Deux limites :
  - Report sur les sous-traitants (adossement des contrats)
  - Risque d'aggraver la situation de firmes en détresse financière

## **Les risques liés à la stratégie financière des partenaires privés**

→ **Le maintien en risque des prestataires**

→ **Le refinancement des contrats**

□ Le développement d'un marché secondaire des PFI

✓ Fluidité des tours de table → réduction de la prime de risque pour la personne publique

✓ Sortie légitime des constructeurs → favorise la « concurrence pour le marché » dans les contrats futurs

✓ Mais deux risques :

1. Avantage du PPP : optimisation du coût global sur l'ensemble de la durée de vie → optimisation jusqu'à la date probable de sortie (i.e. mise en service).

2. Capacités des investisseurs secondaires à faire face à la montée des charges → importance des clauses de garantie

## **Les risques liés à la stratégie financière des partenaires privés**

### ❑ Le refinancement des contrats

- ✓ Opportunité intéressante (avant la crise financière) → réduction du coût de la dette une fois les risques principaux levés
- ✓ Mais deux questions :
  1. Risques additionnels pour la personne publique (allongement de la durée contractuelle → augmentation du montant théorique du dédit en cas de fin anticipée)
  2. Équité du partage des gains liés au refinancement : les deux parties ont contribué à la levée des risques
- ✓ Clauses de partages introduites progressivement au Royaume-Uni

## Les risques liés à la durée des projets

- La flexibilité des services et les renégociations contractuelles
  - ✓ Des clauses de rendez-vous sont prévues dans les contrats.
  - ✓ Mais deux risques symétriques : *commodification* du service public / *hold-up* contractuel lors de la renégociation.
  - ✓ Dans le cadre des renégociations, il n'existe plus d'aiguillon concurrentiel → logique d'otage
  - ✓ Quels outils pour gérer ce problème d'aléa moral ? Les procédures de *value testing* britanniques
    - *Benchmarking* (parangonnage)
    - *Market Testing* (remise en concurrence partielle sur des fonctions détachables)

## **Enseignements pour la gestion des risques par le partenaire public**

- ❑ L'évaluation économique préalable est déterminante en matière d'identification et de quantification des risques → guide les négociations contractuelles en matière de répartition
- ❑ Rôle déterminant de l'expertise publique et de la capitalisation des expériences
- ❑ Caractère déterminant de la construction contractuelle (clauses incitatives)

mais

- ✓ Problème de crédibilité / activation des clauses
- ✓ Logique de gestion « solidaire » des aléas
- ✓ Vérification de l'effectivité des clauses / redistribution des risques au sein du consortium privé via l'adossement contractuel

## Risques liés aux PPP pour la personne publique

1. Transfert irréaliste de risques aux prestataires → risque de payer deux fois (prime de risque *ex ante* / réinternalisation des risques *ex post*).
2. Court-termisme budgétaire → échapper à la contrainte financière, tentation du hors-bilan
3. Relations d'agence au sein de la sphère publique (sanctuarisation des dépenses / ministère des Finances)
4. Evaluation de la soutenabilité des engagements liés aux PPP et du coût potentiel des garanties apportées
5. Risque d'une perte de flexibilité dans les choix publics
6. Prise en considération de comportements stratégiques de la part des prestataires (incitations à l'investissement en fin de contrat, prime au sortant en cas de remise en concurrence, *hold-up* contractuel,...)