

Expertises

financières

N° 49
Automne 2010

L O C A L E S

ÉVALUATION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE PARTENARIAT

Au 1^{er} septembre 2010, un peu plus de six ans après la publication de l'ordonnance fondatrice du 17 juin 2004, 383 projets de contrats de partenariat ont été instruits, répartis en 89 pour l'Etat et 294 pour le compte du secteur public local. Sur ces derniers, 56, soit moins de 20%, ont été à ce jour attribués. Mais ce chiffre n'est pas significatif puisqu'il intègre au dénominateur des projets lancés très récemment.

En ne prenant en compte que les projets initiés depuis plus de deux ans au 1^{er} septembre 2010, soit avant septembre 2008, 35% d'entre eux ont été à ce jour attribués à un cocontractant. Et pour les projets vieux de plus de 3 ans à la même date (soit lancés avant septembre 2007), le taux d'aboutissement reste encore inférieur à 50%.

Indéniablement, la procédure séduit comme en témoigne l'accroissement du nombre de dossiers ouverts (près de 50 nouveaux projets sur le tout dernier semestre pour le seul secteur public local) mais le chemin est semé d'embûches, souvent bien plus que les rapports d'évaluation préalable, à

tonalité régulièrement favorables ne le laissent présager.

1

Fondements du Contrat de Partenariat

1) La filiation METP-PPP

Aux origines du Contrat de Partenariat était le Marché d'entreprise de travaux publics (METP). En effet, dans les années 1990, des villes surendettées, avaient été contraintes de signer des protocoles pluriannuels avec leurs prêteurs, aux termes desquels la collectivité s'engageait, année après année, sur un maximum d'investissement, à ne pas dépasser. Certaines de ces collectivités ainsi «encadrées» par leurs bailleurs de fonds avaient réussi à dénouer l'étau en faisant réaliser une partie de leurs équipements publics par des entre-

prises du BTP, sous forme d'un package, appelé METP, mêlant l'investissement, la maintenance et le financement, ce qui signifiait qu'elles s'endettaient auprès des entreprises au lieu de le faire auprès des banques.

Mais le METP a été pénalisé par l'absence de récupération de FCTVA (circulaire du 23 septembre 1994) et par ailleurs de sérieux aléas juridiques (interdiction du paiement différé, obligation de règlement direct des sous-traitants...) qui ont fini par mettre un terme à cette procédure.

Les textes de 2004 (ordonnance du 17-6-04) et de 2008 (loi du 28-7-08) codifient sous le nouveau nom de Partenariat Public Privé, une procédure de même nature à savoir le financement complet d'un projet public par l'entreprise, procédure qui a été expurgée de ses défauts juridiques et qui a été rendue éligible au FCTVA, tout au moins dans les cas où un projet monté en Maîtrise d'ouvrage Publique (MOP) l'aurait également été.

LA LETTRE TECHNIQUE TRIMESTRIELLE DU CABINET MICHEL KLOPFER
6 rue du Général de Larminat 75015 PARIS Tél. : 01 43 06 08 10 Fax : 01 47 34 15 83
E-mail : cmk@cabinetmichelklopf.fr - Site internet : www.cabinetmichelklopf.fr
Directeur de la publication : Christian Escallier - Dépôt légal octobre 2010

2 Les motivations officielles

Autant l'assemblée délibérante n'a pas à se justifier lorsqu'elle lance une procédure de délégation de service public (DSP), autant «-les contrats de PPP ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure- :

- A) -montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence - ou encore que le bilan technico-économique est favorable (le différé de paiement ne devant pas être présenté en lui-même comme un avantage)
- b) -expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de par-

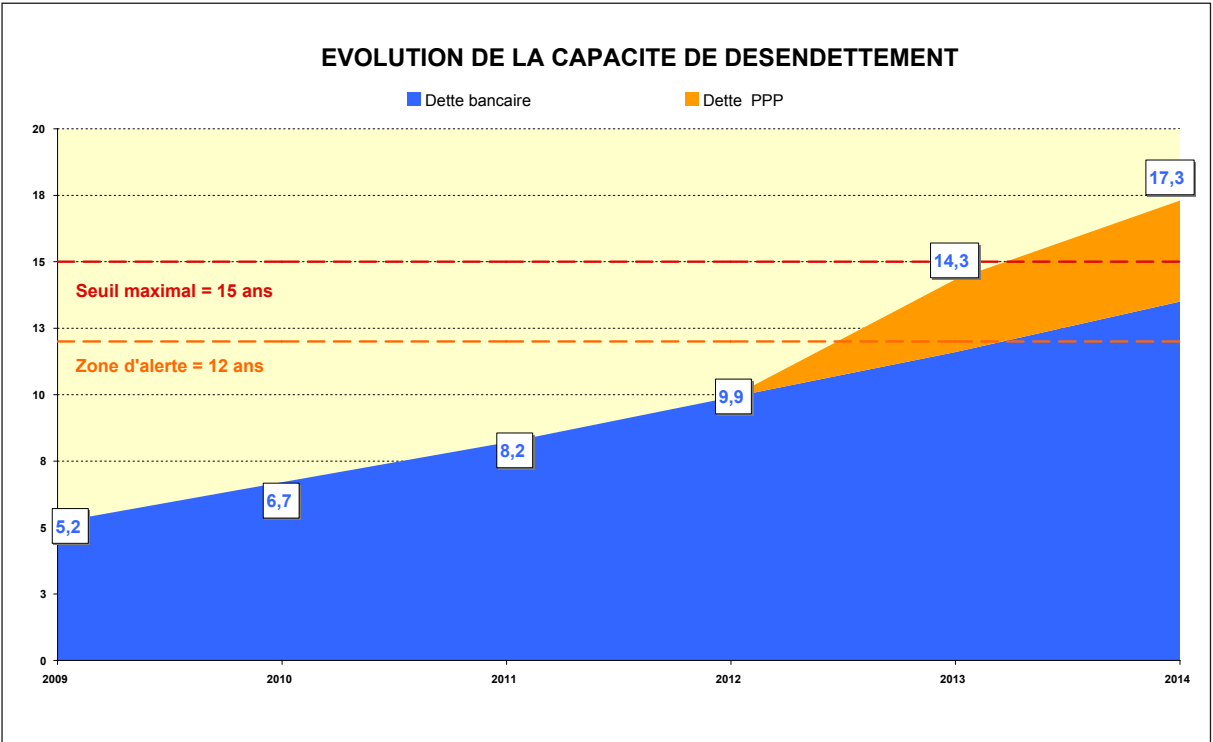
tenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct-».

Dans l'ordonnance de 2004, il n'y avait que la complexité ou l'urgence qui pouvaient justifier de passer par un Contrat de Partenariat. Dans la mesure où l'urgence peut difficilement être invoquée, s'agissant de surcroît d'une procédure dont le délai d'instruction est conséquent, il ne restait que la « complexité », laquelle pouvait être déclinée en complexité technique et/ou juridique et/ou financière, laissant la place à de nombreuses interprétations possibles.

Le législateur de 2008 a souhaité ajouter, comme troisième fondement possible du Contrat de Partenariat, celui d'un bilan technico-économique favorable étant entendu que le paiement différé ne peut pas, en tant que tel, être mis dans la balance des avantages. Cela ne signifie pas bien entendu que l'on pouvait antérieurement à juillet 2008, lancer des opérations dont le bilan financier était défavorable, mais qu'il fallait un présupposé de complexité ou d'urgence, avant même de commencer à faire le moindre calcul, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

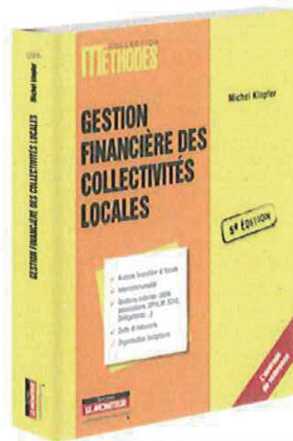
3 Les motivations officielles

Si la comparaison de plusieurs modes de réalisation possibles du même investissement, au vu d'un bilan global technico-économique, est tout à fait pertinente, elle gagnerait à ne pas être entachée d'un biais préjudiciable. Le capital restant dû du PPP n'est pas considéré comme un encours de dette stricto sensu mais comme un simple engagement hors-bilan, relégué au fin fond des annexes M14. A ce titre, nombre de responsables publics feignent de croire que l'on peut mener une opération additionnelle de ce type, en plus de tous les autres investissements classiques d'une collectivité locale, et ce sans mettre en œuvre la moindre ressource pérenne supplémentaire. L'Etat n'est pas le dernier à tenir de tels raisonnements, lorsqu'il construit des prisons ou des casernes, et ce dans la mesure où la dette des contrats de partenariat échappe opportunément (sic) aux critères de Maastricht. Bien entendu tout analyste financier qui se respecte retraitera l'opération comme une dette bancaire comme le montre le graphique ci-dessous qui intègre la dette du PPP dans une prospective financière globale.



La référence en matière de gestion financière totalement mise à jour

Elle s'est également enrichie de **nouveaux développements sur la stratégie décisionnelle des assemblées locales face à la raréfaction de la ressource financière**. L'auteur, **expert reconnu**, aborde de façon **pédagogique** les différents **aspects méthodologiques et pratiques** de la gestion financière territoriale.



Ingénieur de l'École Centrale de Paris et ancien élu local, il est formateur auprès des CRC, du ministère des Finances et du ministère de l'Équipement. Le Cabinet Michel Klopfer, qu'il a fondé et qu'il dirige, est devenu le premier conseil français en finances locales, et compte plus de 700 références dont 24 des 26 régions et 81 des 100 départements.

Les nombreux graphiques, tableaux et diagrammes pour une information structurée et claire



Méthodes – 5^e édition 2010 – 610 pages – 21 x 27 cm – 75 € – Réf. commande : 112801

**Retournez-nous ce bon de commande et son règlement sous enveloppe affranchie aux
Éditions du Moniteur – case 61 – 17, rue d'Uzès – 75108 Paris cedex 02**

Offre spéciale : la livraison offerte en Colissimo* (valeur 6 €)

☐ exemplaire(s) de l'ouvrage *Gestion financière des collectivités locales* (réf. 112801), au prix unitaire de 75 €

☐ Chèque à l'ordre des Éditions du Moniteur

☐ Mandat administratif à réception de facture
réservé aux administrations

☐ Carte bancaire

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

Expire fin | | | |

N° de cryptogramme |_|_|_|
(3 derniers chiffres au dos de votre carte bancaire)

--

Nom / Prénom

Service

Entreprise ou organisme

Adresse

.....

Code Postal | | | | |

Ville

Téléphone..... Fax.....

E - mail

Code NAF | | | | |

Siret | | | | | | | | | | | | | | | | | |

U3003

EDITIONS
LE MONITEUR

Nos tarifs s'entendent TTC (Livres TVA 5,5 % et frais d'envois TVA 19,6 %). Une facture acquittée sera émise systématiquement avec votre commande. Conformément à la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification aux données vous concernant.

Arbitrage technico-économique entre PPP et MOP

1 Problématique de la technicité et de l'absence de tarification

Pour expliquer en quoi les PPP diffèrent des habituelles DSP, on peut se reporter à la note de présentation générale qui avait été diffusée en 2004 par le ministère de l'Économie et des Finances-: *«-Plus un bien ou un service public est "tarifiable", plus il apparaît facile d'introduire une dose importante de privé dans sa fourniture. Mais un des objectifs de l'introduction des PPP en France doit être de permettre de traiter aussi le cas des biens et services publics pour lesquels aucune rémunération ne peut être tirée de l'exploitation ou perçue sur les usagers, la charge finale du financement reposant alors sur la collectivité publique-».*

Ainsi, en l'absence de marché solvable d'usagers, la collectivité ne pouvait auparavant que transférer, et encore imparfaitement, le risque de construction d'un équipement public, et ce, dans le cadre d'un marché classique de travaux publics. En revanche, elle devait assumer elle-même le risque de gestion et, d'une manière générale, ce que l'on appelle, dans le jargon économique anglo-saxon, le *«-design to life cycle cost-»*, à savoir le coût complet de durée de vie qui recouvre, outre la construction, l'exploitation, le financement, l'entretien courant et les grosses réparations.

Une première approche est de considérer que les cas les plus pertinents d'exercice d'une responsabilité globale de nature privée sont d'essence technique?: plus la technologie mise en œuvre est spécifique et plus l'entreprise trouve à exercer son savoir-faire et à assumer ses risques, en particulier lorsqu'elle arbitre entre coût d'équipement initial et coût de fonctionnement actualisé. « Spécifique » ne veut pas forcément

dire que la technologie est novatrice, ainsi de nombreux PPP ont été lancés dans le domaine de l'éclairage public,

Une deuxième approche consiste à privilégier les cas d'application dans les secteurs d'activité où il n'y a pas de marché solvable, à rebours donc du mot « tarifiable » qui avait été utilisé dans le livre blanc publié par le Ministère en 2004.

Or, il n'y a pas de corrélation directe entre projet techniquement complexe ou du moins spécifique et absence de service facturable aux usagers/clients. Certains domaines de technicité à la fois forte et évolutive, tel que le haut débit disposent d'un véritable marché commercial et il s'agit en conséquence d'une situation où l'on s'attend à voir prospérer exclusivement la délégation de service public, soit affirmée soit concessive et où cependant le contrat de partenariat s'est fortement développé dans les 5 dernières années.

Cette conjoncture conduit à bien différencier deux cas d'application du PPP, celui où la collectivité fait construire et exploiter un équipement pour ses propres besoins et celui où l'installation répond au besoin d'un marché de biens et services.

Dans la situation classique où les recettes sont absentes, ou tout au moins marginales dans le calcul, l'équation technico-économique se pose dans les termes suivants

2 Mesure des coûts financiers

⇨ En cas de maîtrise d'ouvrage publique, la collectivité est supposée emprunter tout ou partie de l'investissement réalisé à un tarif OAT de durée de vie moyenne + spread + marge bancaire de par exemple 0,50%. Dans une première phase qui est celle de la mobilisation progressive des financements, on peut imaginer un prêt à taux indexé sur une base Euribor ou Eonia + marge.

⇨ Dans le cas du PPP, les deux phases de construction et d'exploitation doivent être clairement différenciées dans la mesure où la structure de financement est fondamentalement différente entre les deux périodes.

○ En phase de construction, le financement est totalement à risque dans la mesure où n'ayant pas encore réceptionné l'installation, la collectivité ne saurait procéder à ce stade à une acceptation de créance cédée, c'est à dire se déposséder du droit d'imputer des pénalités et autres créances sur le cocontractant sur les sommes qu'elle lui doit par ailleurs. En conséquence les marges sont élevées et il s'y ajoute des commissions d'intervention et de montage conséquentes. Ces frais financiers de la première période sont parfois occultés dans la mesure où étant intégrés en tant qu'intérêts intercalaires dans l'assiette du projet, ils sont en fait capitalisés et porteront à leur tour intérêt.

○ En phase d'exploitation, la structure de financement du partenaire est en général la suivante : 80% de dette cédée, 10% de dette risquée et 10% de fonds propres. La première source de financement peut coûter 40 points de base de plus qu'une dette publique proprement dite, la dette risquée est autour de 100 points de base au-dessus et les fonds propres qu'il s'agisse de capitaux propres stricto-sensu ou de comptes courants d'associés (dette subordonnée) coûtent 500 points de base de plus, ce qui correspond logiquement aux objectifs de taux de rendement interne (TRI) pour une société privée.

A ces valeurs s'ajoute de surcroît une TVA non récupérable s'agissant rapelons-le d'une activité qui, en l'absence de clients, n'est évidemment pas dans le champ de la taxe. Il s'agit là d'une pénalisation spécifique du PPP et qui ne concerne que les frais financiers :

=> les dépenses d'investissement

bénéficient du FCTVA aussi bien en MOP qu'en PPP

=> les charges d'exploitation courantes (maintenance...) sont frappées d'une TVA non récupérable dans chacun des deux montages alternatifs

=> en revanche les intérêts de la dette ne sont pas soumis à TVA lorsque la collectivité emprunte auprès d'une banque pour financer ses projets, alors qu'ils la supportent à 19,6% dans le cas d'un PPP. En d'autres termes, lorsque la collectivité emprunte à 4% et le PPPiste à 4,50%, le coût net ressort à 5,40% TTC

Une telle pénalisation fiscale ne concerne toutefois que la situation traditionnelle dans laquelle le projet est dépourvu de recettes, c'est à dire celle relative à une activité « non tarifable » pour reprendre les termes du livre blanc de 2004. En effet, si l'équipement construit en PPP est ensuite utilisé pour une activité dans le champ de la TVA, telle que le haut débit, alors il y a totale neutralité au regard de la TVA puisque celle-ci est récupérée par la voie fiscale.

Dans tous les autres cas (voirie, éclairage, équipement sportif ou culturel...), cela ne signifie pas que ce surcoût fiscal condamne le contrat de partenariat mais qu'il élève plus haut la barre au-delà de laquelle les gains techniques peuvent compenser et au-delà ces surcoûts.

3 Mesure des facteurs de productivité

Ils peuvent provenir en tout ou en partie

⇒ d'économies sur le coût de réalisation par rapport à celui qui résulterait d'une MOP

⇒ de gains sur le coût d'exploitation tels que par exemple des engagements du partenaire sur le coût de la maintenance

⇒ d'un temps plus court de réalisation du chantier et qui compenserait et au-delà le délai conséquent de la procédure elle-même. Un tel gain temporel ne peut être plaidé que pour des projets très longs, tels que la construction d'un gros équipement et pour lesquels la durée significative que représentera la phase de dialogue peut être amortie dans le décompte global.

⇒ en addition à ces facteurs, la moindre portée des hypothèses de risque par rapport à l'occurrence de dérives de coût et de délais qui interviendraient dans le cadre de la MOP. On peut considérer en effet qu'une entreprise qui réalise un équipement sur la base d'un cahier des charges fonctionnel aura moins de prise pour imposer un avenant que dans le cas d'un marché public traditionnel.

4 Arbitrage final

A l'aune de l'ensemble des facteurs positifs ou négatifs qui différencient les solutions concurrentes, il s'agit de calculer une Valeur Actuelle Nette (VAN) des flux sur la durée de l'opération.

Cette procédure est classique et elle reproduit logiquement les travaux qui peuvent être menés lors d'opérations de réaménagement de dette, de choix de DSP ou tout simplement de choix d'investissement publics ou privés.

Dans la pratique toutefois le calcul n'est pas aisé et différents choix sont à faire :

⇒ le choix du taux d'actualisation : la Mission d'appui aux Partenariats Publics Privés (MAPPP) préconise d'actualiser à l'OAT (taux des emprunts d'Etat) de la durée de référence. Mais si cette méthode est correcte pour arbitrer un PPP de construction de prisons ou de gendarmeries, elle n'est pas appropriée pour une collectivité locale qui n'a pas accès aux mêmes coûts de financement

que l'Etat et dont le taux de référence est de l'ordre de OAT+spread+marge

⇒ La prise en compte de durées réelles ou de durées retraitées : lorsque le chantier du PPP est plus court que celui de la MOP, la MAPPP préconise ici de tabler sur des durées comparables (c'est à dire d'allonger fictivement la durée de réalisation du PPP ce qui revient à en abaisser toutes choses égales par ailleurs la valeur actualisée). Mais dans la mesure où un chantier plus court génèrera de moindres indexations de coût liées à l'inflation, il est préférable de notre point de vue de ne pas fausser les règles d'actualisation au regard de la réalité technico-économique et... de la réalité chronologique.

⇒ Le point le plus délicat à ce stade est d'évaluer correctement les gains techniques et de les porter sur la même échelle de mesure que les surcoûts financiers, afin de déterminer s'ils les compensent totalement (et même au-delà) ou bien seulement partiellement. La question est encore plus ardue lorsqu'il s'agit de valoriser les hypothèses de risque et il est au minimum nécessaire de quantifier les hypothèses prises afin de s'assurer que les paramètres pris correspondent bien à des situations susceptibles de se réaliser raisonnablement. En d'autres termes, les économies ou surcoûts potentiels ne doivent pas être incantatoires

5 Neutralité et objectivité du conseil

En raison de la complexité du projet et qui rappelons-le conduit à ce que si le PPP se fait, il ne donnera pas lieu à élaboration d'un simple cahier des charges (de type CCTP + CCAP) comme c'est le cas en Maîtrise d'ouvrage Publique ou en Délégation de service public, la collectivité ne peut échapper à la nécessité d'une lourde mission d'AMO couvrant les trois plans technique, juridique et financier et cette assis-

tance est indispensable dès le démarrage du projet, au stade où en relation avec la MAPPP, il faudra étayer la justification de la procédure envisagée.

NDLR : Comme le savent pertinemment nos lecteurs, Expertises Financières Locales est publié depuis plus de 12 ans maintenant par les consultants du Cabinet Michel Klopfer, conseil en finances locales. Et à ce titre, nous sommes particulièrement bien placés pour défendre la déontologie de la profession qui est la nôtre, dont les intérêts propres ne doivent jamais être liés aux décisions qui seront prises souverainement par la collectivité qui est notre cliente.

Or cette neutralité n'est pas respectée lorsque l'AMO qui élabore un avant projet d'une durée de quelques mois sait pertinemment qu'elle bénéficiera d'une prolongation de mission de plusieurs années, décuplant ainsi ses honoraires, pour peu que son client décide, au vu précisément de son rapport d'évaluation préalable, de réaliser le PPP. Cette extension de mission est souvent automatique dans la mesure où l'assistance à la mise en œuvre est généralement la tranche conditionnelle d'une mission globale dont l'évaluation préalable est la tranche ferme. **Comment peut-on dans de telles conditions espérer l'objectivité des intervenants extérieurs ?** Toutes proportions gardées, on se retrouve dans une situation comparable à celle de conseils en gestion de dette qui ont préconisé des fuites en avant sur des produits structurés, en étant directement rémunérés en pourcentage des économies budgétaires réalisées sur la seule première année du montage...

Il ne s'agit pas ici de simples procès d'intention puisque des évaluations préalables récemment menées sur des projets de PPP ont malencontreusement (sic) omis de décompter de la TVA sur les frais financiers du PPP ou bien s'agissant toujours des intérêts de la dette ont cru bon de

comparer un taux fixe sur 20 ans (lorsque c'était la collectivité qui empruntait) et la première année d'un taux indexé de type Euribor (lorsque c'était l'entreprise titulaire du PPP) ! Ben voyons...

En conséquence, une collectivité qui lance une évaluation préalable a tout intérêt à placer son AMO dans une situation de totale indépendance et neutralité en lui interdisant, s'il est retenu, de concourir à un marché aval.



Les cas de concurrence entre PPP et DSP

1 Comparaison traditionnelle de la délégation simple ou double

Si le livre blanc de 2004 positionnait les PPP comme la possibilité d'introduire une dose de privé pour des activités « non tarifables », cela ne veut pas dire bien entendu que cette technique serait interdite en présence d'un marché significatif d'usagers-clients. Mais dans un tel cas, cela la place en concurrence directe, non seulement avec la MOP mais également avec la DSP.

Jusqu'à une période récente, en cas d'arbitrage entre la DSP et la MOP, il y avait en gros trois formules alternatives : la régie, l'affermage avec simple DSP d'exploitation et la concession correspondant en fait à une double délégation (investissement et fonctionnement). Lorsque l'affermage était choisi, c'était généralement pour réduire la charge financière (la collectivité emprunte moins cher que son délégataire) et également pour éviter ce que l'on appelle usuellement les « marges internes », à savoir le coût d'intervention des entreprises du BTP, à la fois actionnaires et fournisseurs de la société délégataire et qui en tant que telles ne sont pas mises en

concurrence par cette dernière. Mais dans une telle situation de réalisation de l'équipement en marché public, la collectivité pouvait néanmoins choisir une délégation d'exploitation parce qu'elle considérait, à tort ou à raison, que l'expérience de l'entreprise en matière de gestion du service (assainissement, transport public...) était plus pertinente que la sienne.

Cela ne changeait toutefois rien au mode de financement de l'équipement :

⇨ Soit il s'agissait d'un SPIC (eau, assainissement) et, en cas d'affermage, la mise à disposition de l'équipement donnait lieu à facturation d'une redevance d'affermage, elle-même refacturée à l'usager par une surtaxe.

⇨ Soit on se situait sur un marché où le client n'est pas solvable (transport, restauration collective...) et en cas d'affermage la collectivité portait intégralement le coût de l'équipement, tandis qu'en présence d'une concession elle en remboursait totalement l'annuité au délégataire, dans une formule certes débudgétisée mais que les analystes financiers reclassaient en dette.

Ainsi le système classique de la concession repose clairement sur une responsabilisation de l'entreprise qui s'engage non seulement sur un coût d'exploitation mais également sur un volume de recettes, dans le cadre d'une gestion à ses risques et périls.

2 Le PPP associé à une régie d'exploitation

C'est principalement dans le domaine du haut débit que la concurrence entre PPP et DSP est devenue fréquente. Depuis que les collectivités sont devenues compétentes en la matière (ancien article L1511-6 auquel s'est substitué avec la loi sur la confiance dans l'économie numérique de 2004 l'article L1425-1 du CGCT), nombre d'entre elles ont été amenées à soutenir la mise en

œuvre d'une intervention des opérateurs de télécommunications sur leur territoire. Dans la mesure où la collectivité vise une couverture intégrale du territoire, associée le plus souvent à une faculté de montée en débit et par ailleurs de péréquation tarifaire entre zones d'habitat collectif, zones pavillonnaires et zones rurales, les DSP qui ont pu être mises en œuvre dans les 10 dernières années ont reposé, à la notable exception de celles du SIPPEREC en région parisienne, sur un mécanisme de subvention d'équipement à hauteur généralement de 40 à 70% des investissements concessifs du délégataire.

En contrepartie de l'effort public ainsi consenti au départ, le délégataire s'engageait

- d'une part sur une exploitation totalement équilibrée, dans un domaine où le couple produit-marché est particulièrement risqué (produit évolutif et marché non captif), comportant une nécessité de réinvestissement permanent sur des durées de 15 à 25 ans
- d'autre part sur un retour financier vers la collectivité sous forme d'intéressement à l'amélioration de la rentabilité qu'il pourrait dégager et ce dans la mesure où un investissement subventionné par la puissance publique génère potentiellement un effet de levier sur la rentabilité des fonds propres et face auquel il serait anormal de « socialiser les pertes et de privatiser les profits ».

Mais avec le PPP appliqué au haut débit, la donne change du tout au tout

- 1) Au lieu de ne payer, comme en DSP, que 40 à 70% de l'investissement initial, la collectivité est amenée à en assurer la totalité du financement et se retrouve également mise à contribution pour le renouvellement au travers de loyers dits « d'évolutivité ». Simple différence purement optique, l'opération n'apparaît

budgétairement pas dans les ratios d'endettement du moins pas immédiatement...

- 2) De surcroît et sur ce marché où combien évolutif des télécommunications, la collectivité est alors réputée gérer en régie, et ce alors même que ses clients ne sont pas les usagers habituels qui composent sa population (particuliers et entreprises) mais des opérateurs, fournisseurs d'accès Internet (FAI) qui sont par ailleurs les sociétés mères ou cousines des entreprises qui répondent par ailleurs aux appels d'offre de DSP ou de PPP... Comment une collectivité locale peut-elle prétendre appréhender un tel marché, marché sur lequel de surcroît dans les dernières années, la marge commerciale s'est déplacée du grossiste vers le détaillant : baisse des prix d'achat conduisant à un transfert de marge au bénéfice du FAI et au détriment de l'opérateur d'opérateur, rôle que prétend alors jouer la collectivité ? Certes cette dernière bénéficie de la part du titulaire du PPP d'une « assistance à la commercialisation » dûment facturée et assortie en contrepartie de pénalités, mais celles-ci sont pour le moins modestes si les objectifs commerciaux annoncés n'étaient pas atteints.

Ainsi lors du passage de la DSP au PPP, l'entreprise privée parvient souvent à se défaire d'une part significative du risque qu'elle était précédemment amenée à prendre en portant elle-même une part de l'investissement initial, la totalité de l'investissement de renouvellement et surtout l'aléa commercial d'un marché non stabilisé. Tous risques en contrepartie desquels elle disposait d'une durée appropriée d'une vingtaine d'années ou plus pour chercher à rentabiliser son business et rémunérer ses fonds propres. Avec le PPP, la situation du partenaire est bien plus sécurisante puisqu'il dispose souvent de la même durée dans le cadre d'un contrat qui lui octroie une créance publique laquelle peut

donner lieu à cession acceptée à hauteur de 80% du montant de l'investissement et de son financement.



Différences entre négociation et dialogue

Une fois la procédure enclenchée la procédure de dialogue avec les entreprises présente de nombreuses analogies avec la phase de négociation propre à une procédure de DSP. Sur le strict plan financier, on y discute autour de la Valeur actuelle nette des flux (VAN) de la collectivité et du TRI (taux de rendement interne) de l'entreprise, des différents impacts des coûts de financement, de la structure financière choisie par les candidats, des clauses d'indexation, des clauses de révision, des pénalités, des conditions de résiliation etc.

Toutefois les marges de manœuvre de la collectivité sont loin d'être de même nature sur les points suivants

1 Dimensionnement de la participation publique

Alors qu'en DSP, le montant de la participation publique donne lieu à un vrai débat dans la mesure où deux candidats peuvent apprécier différemment leur capacité à générer sur 20 ans suffisamment de cash d'exploitation pour rentabiliser la part de l'investissement qu'ils acceptent de porter, en PPP on se retrouve davantage dans une vision marché public où le loyer demandé reflète principalement un coût de revient auquel s'ajoute une marge.

L'un des principaux débats financiers lors de la phase de dialogue du PPP porte sur ce que l'on appelle « l'avance d'investissement » et qui permet à la collectivité de financer

jusqu'à 50% de l'immobilisation livrée. Sur le papier, cette pratique est d'autant plus fondée qu'elle vise à conserver les avantages techniques du PPP (engagement de l'entreprise sur le coût de conception-réalisation ainsi que sur la maintenance) tout en désamorçant une partie du surcoût financier à hauteur de la quote-part pour laquelle le compteur des frais financiers ne se déclenchera pas.

Mais en réalité, nombre de collectivités répugnent à faire une telle avance sur investissement, alors même qu'elle serait largement justifiée... et ce dans la mesure où à hauteur de cette avance, la débudgétisation hautement souhaitée de la dette saute ipso facto. De surcroît, il est parfois prétendu que l'avance nuirait au gain de délai recherché au travers du PPP, ce qui est évidemment archi faux (l'entreprise peut toujours travailler aussi vite...) sauf à considérer que ce gain de délai dûment vanté dans le cadre de l'évaluation préalable, n'était pas un véritable avantage technico-logistique apporté par le PPP mais une simple facilité budgétaire produite par le fait que la collectivité ne pouvait pas (ou ne voulait pas) inscrire les premières dépenses dans ses comptes... CQFD.

**2 Moindre portée
de la discussion financière**

Comme on l'a vu, le référentiel technico-économique est commun entre les candidats lors d'une négociation de DSP, alors qu'il peut être très différent d'un candidat à l'autre à l'occasion d'un dialogue de PPP.

Cette particularité impose une bien plus grande exigence de confidentialité lors d'une procédure de PPP dans laquelle on ne peut évidemment pas se servir de l'offre d'un candidat pour peser sur les discussions menées avec un de ses concurrents.

De surcroît, lors d'un PPP, les étapes sont bien séquencées dans le temps et la procédure dite de " l'offre finale " permet à un candidat de ne pas répondre à certaines des questions qui lui ont été posées lors des séances précédentes ou tout au moins de faire volontairement l'impasse sur certains des sujets en prenant un risque calculé.

En effet alors qu'en DSP, la collectivité a toujours la faculté de « cuisiner », lors des négociations, un des candidats sur une question qu'elle juge importante, en PPP l'offre finale des candidats est « à prendre ou à laisser ». Elle ne peut plus être discutée au fond et seule peut intervenir une « mise au point » portant sur des aspects secondaires

du contrat. Ainsi la faculté dont on pu user, avec une froide détermination, des équipes de négociation de DSP de bâtir intégralement deux projets de contrats, avec toutes leurs annexes, pour finalement n'en retenir qu'un, n'existe pas ici.

Tous les développements ci-dessus montrent bien qu'entre MOP , DSP et PPP, il s'agit de procédures différentes qui ont chacune leurs caractéristiques propres et leurs fondements. Le PPP peut dans certains cas justifier de véritables gains techniques qui compensent et au-delà les surcoûts financiers et fiscaux. Avec le recul du temps, un audit mené pour le compte d'un Conseil Général en 2004 avait montré que le recours, dans les années 1990, à la procédure du METP (ancêtre du PPP) pour la construction de nouveaux collèges , avait été fondé au regard du coût comparatif de maintenance par rapport à des collèges construits en MOP à la même époque.

Pour l'avenir, il y a un moyen très simple qui permettrait de faire en sorte que les comparaisons, et en amont les évaluations préalables, soient parfaitement objectives, c'est de reclasser purement et simplement le PPP dans la dette publique au sens de Maastricht.

Les douze derniers numéros d'Expertises Financières Locales

N° 37 (automne 2007) :	Produits bancaires structurés
N° 38 (hiver 2007-2008) :	Contrôle financier d'une DSP
N° 39 (printemps 2008) :	Consolidation des risques et contrôle des satellites
N° 40 (été 2008) :	Finances des départements et des régions Etat des lieux et perspectives
N° 41 (automne 2008) :	Optimisation de la DGF intercommunale
N° 42 (hiver 2008-2009) :	Perspectives du FCTVA
N° 43 (printemps 2009) :	Transferts de compétences aux départements
N° 44 (été 2009) :	Optimisation des ressources du bloc communal
N° 45 (automne 2009) :	La fiscalité locale en débat
N° 46 (hiver 2009-2010) :	Nouvelle architecture fiscale 2010
N° 47 (printemps 2010) :	Abattements communautaires à la Taxe d'habitation
N° 48 (été 2010) :	Prospective financière de la CVAE