



Construction

01.07.2015
Page: 32-33

Circulation: 17000

9a127c
881

Partenariat public-privé

Le PPP a-t-il encore un avenir?

Le partenariat public-privé est une formule de financement alternatif populaire et très utilisée, surtout en Flandre. L'on espérait pouvoir, par ce biais, garder les investissements hors bilan. Le contrôle plus sévère exercé par Eurostat réduit à néant une partie de cet espoir. L'issue? Selon la construction, les budgets d'investissements ordinaires doivent être maintenus à niveau et il convient d'opter pour un PPP lorsque celui-ci offre une plus-value.



A11 - Ce projet prouve que les PPP demeurent une excellente option pour des projets bien choisis.

Le partenariat public-privé (PPP) recouvre un domaine d'application particulièrement vaste. Dans le rapport d'étude 2015 de la Confédération, nous avons utilisé la définition pragmatique et flexible du Vlaams Kenniscentrum PPS (voir cadre).

DBFM ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

De manière générale, les PPP tels qu'ils sont pratiqués en Belgique se divisent en deux groupes principaux: le développement territorial d'un côté et les différentes variantes de projets DBFM de l'autre. On le sait, DBFM signifie *Design* (conception), *Build* (construction), *Finance* (financement) et *Maintain* (entretien/maintenance). On peut également y ajouter d'autres aspects, comme *Operate* (opérer) et *Transfer* (transférer). Dans un DBFM (ou DBFMO, DBFMOT...), les pouvoirs publics et le(s) partenaire(s) privé(s) élaborent ensemble un projet. La relation de collaboration recouvre l'exécution, la gestion et le financement de ce projet, une fois qu'un accord a été trouvé sur la répartition des risques, des frais et des revenus éventuels. L'exemple le plus connu d'un DBFM est certainement le grand programme de construction d'écoles mis en place par la Flandre, «Scholen van Morgen.» D'autres exemples connus concernent des travaux de voirie de grande envergure (la liaison Campine nord-sud, l'autoroute A11 à Bruges).

Le PPP est aussi fréquemment utilisé, en Flandre surtout, pour des travaux de développement territorial. Il s'agit de projets d'une certaine envergure qui ont trait à la rénovation urbaine, au développement de friches industrielles, à la reconversion de zones d'activité économique, à des projets immobiliers complexes (supposant parfois un mélange de fonctions), au développement de zones d'activité économique, etc.

EXPÉRIENCES POSITIVES

Il n'existe pas encore de statistiques complètes sur les PPP en Belgique. Sur la base des données disponibles, Steven Van Garssen, directeur du Vlaams Kenniscentrum PPS et professeur à l'Université d'Anvers, évalue à 5 milliards d'euros la valeur totale des projets de PPP lancés en Belgique, mais ce montant ne prend pas en compte les PPP de moindre envergure. Selon Steven Van Garssen, une première évaluation provisoire donne une conclusion globalement positive. La collaboration rencontre parfois des difficultés en amont de la conclusion du contrat, dans la phase de construction et au cours des premières années d'exploitation, mais ces difficultés ne s'avèrent pas fondamentales et finissent par se résoudre.

QU'EST-CE QU'UN PPP?

«Un PPP est un partenariat dans lequel le secteur public et le secteur privé réalisent un projet ensemble, tout en conservant leurs identités et responsabilités propres, afin de réaliser une plus-value, et ce sur la base d'une répartition claire des tâches et des risques. La plus-value peut être de nature financière, sociale ou opérationnelle.»

Tout contrat entre des pouvoirs publics et une entreprise privée implique automatiquement une collaboration. Mais la collaboration mise en place dans le cadre d'un PPP va plus loin que dans d'autres contrats.

«Chacune des parties se donne la latitude nécessaire pour atteindre les résultats escomptés de manière plus créative. Les PPP permettent de faire collaborer les pouvoirs publics et les entreprises de telle manière qu'ils se chargent chacun de ce pour quoi ils sont les plus compétents. L'idée centrale est de créer une situation où tout le monde y gagne.»

(Source: Kenniscentrum PPS)

OPPORTUNITÉS À COURT TERME

En se basant ici encore sur les données disponibles, Steven Van Garssen affirme que le marché des PPP au sein du Benelux offre toujours à court terme de nombreuses opportunités d'activité dans le secteur de la construction. En comparaison avec les pays voisins, nous avons un marché relativement important et un «pipeline» bien rempli, c'est-à-dire un réservoir de projets qui vont arriver sur le marché ou qui se trouvent en phase de demande de permis. Ce phénomène est principalement observable en Flandre, où l'on récolte aujourd'hui les fruits d'une politique bâtie depuis plus de dix ans. La Wallonie compte beaucoup moins de projets DBFM et de développements territoriaux. À Bruxelles, il y a notamment Neo, le projet de développement du plateau du Heysel.

HORS BILAN OU NON?

À la lumière de ce qui précède, l'on peut se demander pourquoi le PPP est à présent remis en question. Comme indiqué à la p. 28 de ce dossier, le coupable est le SEC 2010, le système de règles comptables auxquelles doivent se plier les États membres. Les pouvoirs publics ont souvent mis en place des projets de PPP pour pouvoir maintenir l'investissement hors bilan. Mais Steven Van Garssen confirme que bon nombre de projets doivent encore être consolidés sur la base du SEC 2010 et de la surveillance budgétaire renforcée de l'Europe. Parmi les exceptions figurent notamment les PPP pour la construction des dépôts de De Lijn et pour les halls omnisports et les terrains synthétiques en Flandre. Au moment où nous écrivons, il semble que les nouvelles prisons soient également neutres du point de vue du SEC.

Les projets de développement territorial tels que la Flandre les connaît sont beaucoup moins confrontés au problème de la neutralité SEC. Les projets DBFM peuvent aussi être neutres du point de vue du SEC, mais le contrat doit alors stipuler très clairement et sans équivoque dans quelle mesure les pouvoirs publics

supportent des risques. Ceux-ci doivent presque intégralement être reportés sur le partenaire privé. Il en découle que les pouvoirs publics devront se montrer très sélectifs dans le choix des projets qu'ils vont réaliser dans le cadre d'un projet DBFM.

PLAIDOYER POUR LE PPP

Selon les entrepreneurs, il est cependant erroné d'examiner le PPP sous le seul angle financier. Marc Peeters (Managing Director de BAM Belgium et président de l'ADEB-VBA) est partisan d'un partenariat public-privé dans le cadre d'une formule DBFM pour des projets bien déterminés. Mais si les investissements ordinaires venaient à diminuer ou à être remplacés par des PPP, le secteur en souffrirait. Les entrepreneurs ne disposent en effet pas tous des connaissances et de la capacité financière nécessaires pour se voir attribuer un PPP; de même les entrepreneurs ne peuvent ou ne veulent pas tous s'investir dans la préparation d'un tel partenariat. L'étude nécessaire à un projet de PPP représente environ 1,5 % des coûts de construction, ce qui revient généralement à un million d'euros ou plus, tenant compte de la taille de nombreux DBFM. La répartition des risques constitue une deuxième raison de maintenir le niveau des budgets ordinaires. Les marchés publics ordinaires constituent une sorte de base de sécurité à la fois pour les autorités et pour les entreprises de construction.

LES AVANTAGES D'UN PUR DBFM

L'avantage d'un DBFM réside dans le fait que cette forme de contrat permet d'appréhender le projet comme un tout dans lequel les adjudicataires peuvent gérer et réduire les risques et parfois aussi les éliminer. Les autorités peuvent compter sur le fait qu'une fois le contrat mené à son terme, l'infrastructure restera en parfait état pendant vingt ou trente ans et que son état perdurera pendant de longues années encore, sans nécessiter d'investissements supplémentaires.

Marc Peeters préconise de purs projets DBFM. Il entend par là des projets dont l'adjudicataire développe les aspects Design, Build et Maintain et apporte ensuite des fonds propres, par exemple à hauteur de 20 % des coûts. L'adjudicataire recherche ensuite des partenaires financiers (F) prêts à investir les 80 % restants. Le financement peut provenir des sources les plus diverses: obligations de projet, banques, fonds, etc. Il s'agit souvent d'une institution financière qui prend l'initiative de conclure un club deal avec des prêteurs qui la soutiennent.

Dans la formule souvent utilisée en Belgique, une distinction a cependant été faite récemment entre DBM et F. Le donneur d'ordres choisit, d'une part, un financier et, d'autre part, un adjudicataire pour les autres aspects du projet. C'est ce qui s'est notamment passé dans le projet «Scholen van Morgen» et dans celui de la liaison ferroviaire Diabolo avec l'aéroport national. Selon Marc Peeters, il est compliqué, dans cette approche, de maintenir l'équilibre entre le financier et l'entreprise de construction. Étant donné que le projet est à peine concret au moment où l'on cherche le financier, il est difficile de convaincre les prêteurs et ceux-ci adoptent donc une attitude plus rigide. La collaboration entre le financier et l'adjudicataire pour les autres aspects est dans un certain sens un mariage forcé, dans lequel les intérêts des deux parties ne concordent pas forcément. Dans le projet Scholen van Morgen, le financier a transféré les risques de construction et d'entretien de manière excessive aux partenaires non financiers. ■



Dans le rapport annuel 2015, vous trouverez également un chapitre sur les aspects juridiques des PPP. La Confédération plaide pour un cadre juridique qui corresponde mieux au caractère spécifique du partenariat public-privé.