



AVIS A. 812

SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ
(PPP)

Adopté par le Bureau le 24 avril 2006

Un avis d'initiative

Dans l'Avis A.753 sur la stratégie « voyageurs » 2006-2012 de la SNCB qu'il a rendu le 10 janvier 2005, le CESRW réclamait l'ouverture du débat sur les PPP dans le domaine ferroviaire mais s'engageait également à entreprendre l'examen de la problématique générale des PPP. Cette réflexion se justifiait d'autant que le PPP est un mécanisme qui a fait l'objet ces derniers temps d'une vive attention et d'une forte publicité. Après avoir rencontré plusieurs acteurs compétents en matière de PPP, le CESRW adresse au Gouvernement wallon par le biais de cet avis d'initiative la position des interlocuteurs sociaux wallons à l'égard des PPP.

Introduction

Les difficultés budgétaires dans la plupart des pays européens ont abouti depuis une quinzaine d'années à une nette régression des investissements publics sensu stricto, parce que la tentation est forte, pour réduire un déficit public, d'opérer d'abord une diminution des investissements publics, dont les conséquences sont moins directement ressenties par la population sur le court terme. Ainsi, la Belgique se situe depuis plus de dix ans en deçà du taux de 2% du PIB consacrés aux investissements du secteur public.

Mais au fil des années, le manque d'infrastructures (par rapport à l'évolution des besoins), ou leur vétusté, revient au grand jour. D'où l'intérêt croissant observé ces dernières années pour les financements alternatifs – qui s'apparentent plutôt à des formules de débudgétisation, comme les formules SOFICO et SPGE – et, plus récemment, pour de véritables PPP pour satisfaire les besoins d'intérêt général.

La Région wallonne n'échappe pas à ces carences en matière d'investissements publics, et les champs potentiels d'application des PPP en région wallonne sont multiples, touchant à des domaines tels que le logement (social, moyen ou adapté), les bâtiments scolaires, les infrastructures hospitalières, les infrastructures sportives, les infrastructures de transport et de parkings, les infrastructures environnementales (stations d'épuration, etc.), l'équipement des zonings, les infrastructures portuaires, la réhabilitation de SAED ou encore la restauration du patrimoine.

Face à l'importance de ces enjeux pour le développement de la région, le CESRW a jugé opportun de se pencher sur la problématique des PPP et de faire part de sa position à cet égard, de manière générale et par rapport à des problématiques plus spécifiques. Sur le plan opérationnel, il préconise la création d'une cellule unique et transversale en matière de PPP, à l'instar de ce qui existe dans des régions ou pays voisins.

Position générale du CESRW à l'égard des PPP

Le CESRW estime que les PPP constituent une solution parmi d'autres pour accroître la « marge de manœuvre » budgétaire des autorités publiques, mais que la norme « standard » en matière d'investissements publics doit rester dans les procédures classiques des marchés publics.

Pour le CESRW, après consultation d'experts, il apparaît que le PPP peut constituer une manière intéressante d'amplifier le volume de travaux publics et de permettre aux autorités publiques, qui ne disposent pas de marges budgétaires importantes, de financer de nouveaux travaux, en particulier pour répondre à la croissance des besoins sociaux en équipements collectifs (logements, routes, homes, bâtiments scolaires, centres sportifs, infrastructures d'environnement et de transport...). Pour s'avérer intéressant par rapport

à un investissement public classique, le PPP doit générer un gain global pour la collectivité en présentant un avantage comparatif au niveau de la rapidité de réalisation ou du coût de l'investissement.

Le CESRW souligne le fait que, par nature, les PPP n'ont pas et ne doivent pas avoir pour objectif de conduire à la privatisation des domaines relevant de l'intérêt général¹, et en particulier de ceux qui concernent les services d'utilité publique². L'objectif des PPP consiste avant tout à faire appel aux ressources du secteur privé, tant en termes de moyens financiers qu'en termes humains (échange de bonnes pratiques entre le secteur public et le secteur privé au niveau, par exemple, du management, du savoir-faire,...) pour la conception, la construction, la gestion, l'exploitation et/ou le financement de l'infrastructure, en raison du fait que le secteur privé peut afficher certains avantages comparatifs dans tout ou partie de ces dispositifs, notamment la rapidité des opérations et le coût global réduit. Mais il n'y a pas automaticité : la complexité des montages et certaines garanties bancaires par exemple peuvent réduire l'avantage de la formule.

Pour recourir au PPP, il faut dès lors qu'il y ait un avantage global avéré comparativement au recours au financement public traditionnel, qui doit rester la norme. Les autorités responsables doivent soigneusement peser le pour et le contre avant de porter leur choix sur la technique du PPP, en appuyant au cas par cas leur décision sur une analyse comparative coûts-bénéfices du PPP par rapport au financement public traditionnel. Le CESRW estime que dans certains cas de figure, une simple modification des règles de gestion et de fonctionnement d'une institution publique pourrait également apporter une plus-value dans la réalisation d'un investissement.

Les conditions nécessaires à la réussite d'un PPP

Le CESRW tient à insister auprès des autorités publiques sur une série de critères à respecter pour qu'un projet PPP puisse se concrétiser avec succès :

- La première condition de base, valable pour tout projet indépendamment de son mécanisme de mise en œuvre, est d'avoir un projet de qualité et faisable techniquement.
- Les pouvoirs publics doivent éviter de recourir à des mécanismes de PPP pour des motifs strictement budgétaires, même si sous certaines conditions de partage des risques énoncées par Eurostat, les investissements publics consacrés aux PPP peuvent ne pas apparaître dans la comptabilité publique et être de la sorte débudgétisés.
- Le PPP suppose une juste répartition des droits et devoirs des acteurs publics et privés, et en particulier un véritable partage des risques entre les partenaires, basé sur les deux principes suivants :

¹ Le CESRW entend par « intérêt général », l'intérêt collectif du plus grand nombre. A cet égard, le CESRW suivra avec intérêt les travaux des instances européennes en matière de Services d'Intérêt Economique Général.

² Dans son mémorandum de juin 1999, le CESRW a tenté de définir ce que les partenaires sociaux entendaient par « services d'utilité publique », à savoir, des services collectifs et individuels pour les besoins sociaux fondamentaux. Ces services, rendus par des organes publics ou subventionnés, doivent répondre à des normes d'agrément et de contrôle définies par les pouvoirs publics, répondre à des critères de qualité et de professionnalisme et être offerts à des prix accessibles, modulés en fonction de la capacité contributive de chacun.

1. le risque doit être supporté par celui qui est le mieux à même de le gérer : aucun acteur ne devrait en principe s'engager à supporter des risques sur lesquels il n'a aucune prise ;
 2. le risque que le partenaire privé doit théoriquement assumer doit être réel, pour éviter que l'intervention des pouvoirs publics ne constitue une aide d'état prohibée par l'article 87 du Traité de Rome.
- Les autorités publiques doivent définir précisément le projet ainsi que le rôle attendu des acteurs privés (préfinancement, prestataire de travaux et/ou services, promoteur, simple constructeur, maintenance...), et organiser une véritable mise en concurrence dans la procédure d'attribution du contrat.
 - Les autorités publiques ne doivent pas sous-estimer la complexité et le coût du montage, le coût du suivi des projets et les ressources et compétences nécessaires au sein de l'administration pour gérer des PPP. Ces coûts de diverses natures sont d'autant plus importants pour une autorité qu'elle se situe en phase d'apprentissage des PPP.
 - Le point de vue des bailleurs de fonds (institutions financières ou autres) doit être pris en compte le plus en amont possible, si possible dès la négociation du contrat, pour assurer la réussite de la mise sur pied du projet. Le CESRW tient à formuler deux observations à cet égard :
 1. Si les grandes entreprises de construction sont susceptibles d'intégrer un risque financier, à l'inverse, l'intérêt des PME de construction ne sera suscité que dans la mesure où sont satisfaites par ailleurs les exigences de préfinancement des projets.
 2. La majeure partie des PPP sont financés par le secteur bancaire. Dans les projets d'importance, il peut être indiqué d'associer aux bailleurs de fonds une institution publique comme la BEI, qui est coutumière du soutien à des projets publics d'ampleur basés sur le long terme.

De manière plus globale, le CESRW relève le rôle important qu'un organe comme la BEI peut jouer dans la constitution du PPP de par :

 - son rôle, en amont, de conseiller des autorités publiques dans la définition et la structuration de leurs projets ;
 - sa fonction de bailleurs de fonds³ lui permettant de jouer le rôle d'acteur clé dans le montage du mécanisme et dans la répartition des risques entre opérateurs ;
 - la garantie qu'il apporte en tant que co-financier impartial, ce qui facilite le démarchage auprès d'autres investisseurs.

Le soutien apporté par la BEI n'est toutefois pas une condition de réussite du PPP.

Le cadre légal

Le CESRW constate que le terme partenariat public –privé n'est pas défini sur le plan légal, ni dans le droit belge, ni dans le droit communautaire européen. On peut toutefois noter que le Livre vert de la Commission européenne sur les PPP⁴ précise que « ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation,

³ La BEI, à côté des prêts bancaires classiques, peut garantir des opérations ou intervenir en soutien de projets.

⁴ Livre vert de la Commission européenne du 30 avril 2004 sur les Partenariats Public-Privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions (COM(2004) 327 final).

la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service ». Au niveau belge, seul le décret flamand en la matière⁵ en propose une définition, à savoir « des projets réalisés par des parties de droit public et de droit privé, conjointement, et dans le cadre d'un partenariat en vue d'obtenir une valeur ajoutée pour ces parties ». Au vu de ces définitions, les PPP peuvent donc recouvrir des réalités multiples.

Par ailleurs, le droit communautaire européen ne prévoit pas actuellement de régime spécifique régissant les PPP. Un PPP doit reposer en principe sur une attribution concurrentielle du projet, dans le respect des règles en matière de marchés publics ou, à tout le moins, dans le respect des principes européens d'égalité et de non-discrimination si l'on explore d'autres voies de mise en concurrence (par exemple le dialogue compétitif). Mais en raison du caractère « tentaculaire » de la réglementation des marchés publics en droit belge et européen, il est difficile de déterminer avec certitude si une opération complexe de PPP relève ou non des montages tombant sous le coup de la législation des marchés publics. Les investigations doivent dès lors se poursuivre en vue d'arrêter un cadre juridique stable et consensuel.

Si la Commission européenne a publié un Livre vert sur l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions au phénomène du PPP, c'est justement en vue d'amorcer un débat sur la meilleure façon d'assurer que les PPP puissent se développer dans un contexte de concurrence efficace et de clarté juridique. La Commission européenne précise utilement que ce débat se situe en aval du choix économique et organisationnel, qui relève pour sa part de la compétence des autorités publiques.

Il n'en reste pas moins que ce débat soulève aux yeux du CESRW de multiples questions quant au cadre légal européen, questions dont il tient à faire part dans le cadre de cet avis et qui mériteraient d'être approfondies :

- dans quelle mesure les états européens peuvent-ils promouvoir les PPP dans un cadre légal flou et voué à subir d'importantes modifications à l'avenir ?
- une homogénéisation du système est-elle envisageable dès lors que le cadre européen n'aura pas d'incidence sur les choix économiques et organisationnels, qui restent du ressort des autorités publiques ?
- comment atteindre un juste équilibre entre la nécessaire souplesse du mécanisme et la mise en place d'une réglementation ?
- une multiplication de règles procéduraires, qui serait la source de contraintes supplémentaires, ne risque-t-elle pas de constituer une entrave à des coopérations entre secteur privé et secteur public et d'aller à l'encontre de l'objectif poursuivi ?
- ce cadre ne risque-t-il pas de réduire le champ de compétences du secteur public par le biais d'une redéfinition des activités de la structure publique ?

La cohérence et la coordination des actions

Le CESRW tient à insister auprès des autorités publiques sur le rôle important qu'elles ont à jouer, au-delà de la prise en compte des facteurs spécifiques de réussite des PPP, au niveau de la cohérence, de l'organisation, de la coordination et du contrôle des actions menées, que ce soit en matière de politique, de financement ou d'intégration d'objectifs multiples.

1. La cohérence globale des investissements publics et le choix de critères à intégrer dans le projet (par exemple, des critères en matière de multimodalité, sur le plan environnemental,...) restent du ressort des pouvoirs publics, même si l'association

⁵ Décret flamand du 18 juillet 2003 relatif au partenariat public-privé.

d'un partenaire privé à un projet peut aider à une meilleure cohérence globale du projet.

2. Le partenaire public doit veiller à combiner au mieux les différents types d'instruments de financement auxquels il peut recourir (fonds privés, subsides européens,...).
3. Vu que les PPP sont actuellement évoqués comme formule de financement alternatif dans plusieurs domaines d'action des autorités régionales, la question se pose d'une éventuelle coopération à ce propos entre les différents niveaux de pouvoir concernés.
4. Les pouvoirs publics doivent veiller à assurer une optimisation des retombées régionales (en termes d'emploi et de participation d'entreprises régionales de différentes tailles). Cet aspect peut être rencontré de manière parfaitement légale, par exemple en optant pour des modes appropriés de montages juridiques et/ou d'attribution des marchés, ou en prévoyant des marchés portant à la fois sur la réalisation et la maintenance d'un ouvrage pendant un certain nombre d'années (entretien sur une longue durée) avec adjonction éventuelle de prestations de services de proximité (priviliégiant un ancrage local).

La création d'une cellule unique et transversale

Le CESRW juge indispensable, dans une logique de mise en place d'une politique structurée et rationnelle en matière de PPP en région wallonne, de créer une cellule unique et transversale dédiée aux PPP. Selon ce principe, il espère que la cellule initiée dans le cadre du partenariat « Contrat d'avenir » visant à créer une cellule d'expertise multidisciplinaire en PPP et piloté par le Ministre Antoine est appelée à devenir à terme cette cellule unique et transversale préconisée par le CESRW.

Plusieurs pays ou régions ont déjà mis en place des centres dédiés à l'étude des PPP. Le rôle de ces entités est d'être des pôles de réflexion et de regrouper les différents intervenants du PPP afin d'accompagner l'émergence de projets en se fondant sur l'expérience et la pratique de chacun des acteurs concernés. Pour le CESRW, l'objectif n'est pas de reproduire à l'identique ce qui se fait à l'étranger, mais de s'en inspirer pour construire un modèle de PPP qui réponde aux spécificités et besoins particuliers de notre Région.

Au stade actuel de sa réflexion, le CESRW voit en tous les cas cette cellule comme un organe visant à faciliter la réalisation de PPP lorsqu'ils remplissent les conditions définies plus haut et à attirer l'attention des partenaires publics et privés sur les impacts positifs et négatifs des projets envisagés. Une fois cette cellule installée, le CESRW souhaiterait être informé annuellement de ses activités et propose à cette fin des premiers indicateurs d'évaluation qui lui permettraient d'estimer l'impact des PPP sur le développement économique et social de la région :

- part des PPP dans le champ global des investissements publics et effet à long terme ;
- secteurs concernés et nombre de projets avec un descriptif ;
- impact quantitatif et qualitatif global des PPP (au niveau des coûts, des délais, de l'emploi, du PIB, de l'accessibilité des services,...). Le CESRW se propose de contribuer à préciser ces indicateurs au fil de l'évolution des débats ;
- politique d'exploitation et type de rétrocessions envisagés.

Au vu des enjeux sociaux inhérents aux PPP, les organisations syndicales font savoir qu'elles souhaitent être présentes au sein de cette future cellule.

Dans le prolongement de cet avis, le CESRW poursuit sa réflexion sur les partenariats public-privé et se réserve le droit de préciser ultérieurement son point de vue sur cette question, en particulier sur la proposition de cellule dédiée aux PPP à la lumière des structures mises en place dans d'autres pays ou régions.