

419

Les partenariats public-privé (PPP)

MOTS CLÉS

montages à effet de levier,
partenariat public-privé,
PPP

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	2
1.1. Les délégations de service public	2
1.2. Le contrat de partenariat et les contrats assimilés	3
2. CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS DE PARTENARIAT	4
2.1. Un contrat global	4
2.2. Un contrat de longue durée	4
2.3. Un contrat aux modalités de rémunérations originales	4
2.4. Un contrat administratif qui satisfait aux règles communautaires	5
3. LE FINANCEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	5
3.1. Le financement corporate	5
3.2. Le financement de projet	6
3.3. Les principales caractéristiques des financements PPP	6
3.4. Les profils financiers des entreprises ayant recours aux partenariats public-privé	6

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le partenariat public-privé – PPP – est un mode de financement par lequel une personne publique s'associe à un prestataire privé afin de lui confier le financement, la conception, la construction voire l'exploitation d'infrastructures ou d'équipements contribuant au service public.

Les PPP concernent aussi bien le bâtiment et les travaux publics que les nouvelles technologies de l'information et de la communication. On peut par exemple citer :

- les infrastructures scolaires : écoles, collèges, lycées, institut de formation ... ;
- les bâtiments et services sanitaires et sociaux : hôpitaux, crèches ... ;
- l'éclairage public et la signalisation tricolore : régulation du trafic ... ;
- la voirie, le stationnement et le transport ;
- l'informatisation des services publics locaux ;
- les équipements culturels et sportifs : stades, piscines, musées, centres culturels ... ;
- les projets d'aménagement urbain ou touristique ;
- certaines infrastructures dans le domaine de l'eau, de l'assainissement ou des déchets (stations d'épuration, incinérateurs ...).

Il existe deux grandes familles de PPP :

- Les délégations de service public.
- Les contrats de partenariats et contrats assimilés.

1.1. Les délégations de service public

La délégation de service public se définit comme « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

Les spécificités des quatre familles appartenant à la catégorie des délégations de service public sont résumées dans le tableau suivant :

Délégation de service public	Responsable du :		Mode et source de financement	Exemples de secteurs d'application	Recettes du projet
	Coût d'investissement	Risque d'exploitation			
Gérance	Partenaire public	Partenaire public	Rémunération fixe, déterminée par le partenaire public	Service les plus souvent déficitaires (piscines, etc.)	Recettes perçues des usagers par le gérant pour compte du partenaire public
Régie intéressée	Partenaire public	Partagé	Rémunération fixe, déterminée par le partenaire public avec intéressement	Transports publics, eau, etc.	Recettes perçues des usagers par le régisseur pour compte du partenaire public
Affermage	Partenaire public	Fermier	Rémunération versée par les usagers	Infrastructures déjà construites (casinos, distribution d'eau, d'énergie, etc.)	Recettes perçues des usagers par le fermier pour couvrir les frais d'exploitation
Concession	Concessionnaire	Concessionnaire	Rémunération versée par les usagers	Très large	Recettes perçues des usagers par le concessionnaire pour couvrir les investissements et les frais d'exploitation

1.2. Le contrat de partenariat et les contrats assimilés

Créé par l'ordonnance de 2004¹, le contrat de partenariat (CP) est un contrat administratif global permettant à l'État, une collectivité ou un établissement public de déléguer, la conception, la construction, la gestion et la maintenance d'un ouvrage à une société privée.

Deux contrats sont assimilables au CP : le bail emphytéotique administratif (BEA) et l'autorisation d'occupation temporaire (AOT). Dans chacun des cas, la rémunération est fixe et versée par le partenaire public (avec une possibilité de percevoir des recettes complémentaires des tiers dans certains cas).

1. Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

Le BEA est un bail de longue durée (de 18 à 99 ans); l'AOT accorde à son titulaire, un droit réel sur les ouvrages et constructions durant une période maximum de 70 ans.

La principale divergence entre ces contrats se situent au niveau du domaine d'application, les BEA et AOT recouvrent des corps de métiers ciblés tels que la justice, les services de la défense, la gendarmerie ou la police nationale tandis que le CP s'applique à tous types de secteur, des infrastructures scolaires à l'éclairage public en passant par les équipements culturels et de santé.

Les contrats de partenariats public-privé sont variés et impactent différemment la situation des entreprises. Certains contrats s'apparentent à :

- une activité purement de service (délégation de service public type gérance, régie intéressée et affermage); dans ce cas l'enjeu pour l'entreprise est de dégager une rentabilité positive;
- une activité beaucoup plus capitalistique (construction voire exploitation de l'ouvrage type concession ou CP) : l'entreprise doit alors supporter le risque de financement du montage et dégager suffisamment de flux de son exploitation pour assurer le remboursement de ses échéances (concession, contrat de partenariat).

2. CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS DE PARTENARIAT

2.1. Un contrat global

Le CP est un contrat global comprenant au moins les trois éléments suivants² :

- le financement privé d'investissements nécessaires au service public sur une longue durée;
- la construction ou la transformation des ouvrages ou des équipements ou d'autres investissements (y compris immatériels);
- leur entretien, leur maintenance et/ou leur exploitation ou gestion.

2.2. Un contrat de longue durée

Il se conclut pour une longue période (en moyenne 20-30 ans) déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financements retenues. L'ordonnance ne fixe ni durée plancher, ni durée plafond.

2.3. Un contrat aux modalités de rémunérations originales

La rétribution du cocontractant, par l'autorité publique, présente trois particularités :

- elle est étalée sur toute la durée du contrat;
- elle est liée à des objectifs de performance;
- elle peut intégrer des recettes connexes.

2. Source : [Circulaire relative aux PPP](#).

Les contrats autorisent ainsi la rémunération dans laquelle les investissements initiaux ne sont pas nécessairement réglés à la « réception » mais peuvent donner lieu à des versements tout au long de la phase d'exploitation.

Par ailleurs, une place décisive est donnée aux objectifs de performance. L'objet premier d'un contrat de partenariat est de répondre aux besoins propres de la collectivité, d'améliorer les services rendus aux usagers, mais surtout, d'optimiser la prestation rendue. Des objectifs de résultat peuvent être imposés, notamment en matière d'entretien et de maintenance. En cas de non-respect, le cocontractant sera amené à subir une pénalisation financière sous la forme d'une minoration de sa rémunération.

Enfin, le contrat de partenariat permet de recourir à des financements innovants combinant divers éléments : versement direct par la personne publique, revenus provenant de la valorisation du domaine public, exploitation alternative des ouvrages et équipements. Il s'agit d'optimiser l'exploitation de l'ouvrage en autorisant le partenaire privé à s'approprier une rémunération « hors service public » telle que la location de salles d'un musée pour des manifestations privées en dehors des heures d'ouverture. Cette pratique doit néanmoins rester accessoire afin d'éviter toute requalification du contrat.

2.4. Un contrat administratif qui satisfait aux règles communautaires

Le contrat de partenariat est un contrat administratif par détermination de la loi. L'ensemble du droit administratif s'applique donc à ce type de contrat, qu'il s'agisse des règles prudentielles ou des mécanismes de contrôle.

De par sa durée, ses modalités de rémunération et les conditions de son exploitation, le contrat de partenariat n'est pas un marché public soumis aux dispositions du Code des marchés publics.

En revanche, au niveau communautaire, deux catégories de contrats existent : les concessions et les marchés publics. Or, tout ce qui n'est pas concession est marché public. Le droit européen qualifie donc les contrats de partenariat de marchés publics.

3. LE FINANCEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Deux modes de financement peuvent être retenus dans le cadre d'un PPP, le financement d'investissement classique dit « corporate » et le financement de projet.

3.1. Le financement corporate

Il s'agit d'un financement ordinaire, la société initiatrice va porter le projet dans son bilan. La capacité d'endettement du projet sera limitée à celle de la société. La capacité de remboursement des emprunts sera considérée au regard de la rentabilité et de la structure financière de la société. Les actifs de cette dernière seront apportés en garantie du financement. Aujourd'hui, le financement corporate reste le mode de financement le plus courant des concessions banalisées.

3.2. Le financement de projet

Dans le cadre d'un financement de projet, une société de projet (*Special Purpose Vehicle* – SPV) est constituée par les promoteurs privés du projet. Cette entité est juridiquement autonome, titulaire et signataire du partenariat. Elle se chargera de porter le financement de l'opération, en émettant des actions, des obligations, en contractant des emprunts, en mobilisant les fonds propres et quasi-fonds propres. La dette contractée n'apparaît pas au bilan du promoteur mais dans celui de l'entité ad hoc.

Les initiateurs du projet limitent ainsi leurs risques au montant de leur participation au capital de la société ainsi créée et n'impactent leurs comptes consolidés que si le contrôle est majoritaire ou conjoint.

Quant au remboursement du prêteur, il se fait directement à partir des flux de trésorerie du projet, et peut s'étaler sur une durée généralement plus longue.

Dans la pratique, les sociétés de projet ne sont pas systématiquement déconsolidées. Les exemples ci-dessous rappellent que le financement de projet et le montage juridico-financier retenu sont élaborés au cas par cas et sont différents d'un projet à un autre.

3.3. Les principales caractéristiques des financements PPP

La durée du financement ne peut être supérieure à la durée du projet, elle est généralement très inférieure pour bénéficier des évolutions de conditions de marché.

Un effet de levier de 9 (10 de fonds propres et 90 de dettes) est couramment admis au regard de la qualité de la personne publique et/ou des perspectives de rentabilité du projet.

3.4. Les profils financiers des entreprises ayant recours aux partenariats public-privé

Dans la réalisation d'un contrat de partenariat entre le secteur public et privé, de nombreuses sociétés interviennent aux différentes phases d'élaboration du projet. Ainsi, les entreprises qui participent à la conception, la construction ou la maintenance de l'ouvrage, peuvent être :

- des sous-traitants qui réalisent une mission de service pour les promoteurs ou la société de projet. Ces entreprises ne supportent pas le financement global de l'infrastructure,
- des entreprises qui exercent un contrôle exclusif ou conjoint du contrat (portage du contrat dans leurs propres comptes ou détention d'une société spécifique porteuse du contrat). Si le financement de ces projets en partenariat est supporté par l'entreprise initiatrice et que ces projets représentent une part dominante de son activité, on sera en présence d'un profil financier particulier aux partenariats public-privé. Dans les autres cas, le profil financier de la société ne reflétera pas les caractéristiques particulières des PPP.

RÉFÉRENCES

- Site des marchés publics : www.marche-public.fr
- Article L1411-1 du Code général des collectivités territoriales (définition d'une délégation de service public)
- Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats : www.legifrance.gouv.fr
- Guide EPEC des PPP
https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/guide_epec_ppp.pdf