



Banque européenne d'investissement

Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP)

La note souligne que le terme « PPP » recouvre des situations très variées. Du point de vue du secteur public et de la BEI, toutefois, la principale caractéristique d'un PPP tient au fait qu'il implique une relation de partage des risques entre les promoteurs publics et privés, sur la base d'un engagement commun lié à la réalisation d'un objectif d'intérêt public.

1. Introduction

Cette note d'information présente, pour l'essentiel, les points suivants :

- les enseignements tirés par la Banque des financements accordés aux partenariats public-privé (PPP) ;
- les questions d'ordre législatif et autres questions de politique générale à résoudre dans le cadre de la mise en place de programmes nationaux de PPP ;
- le rôle de catalyseur que la Banque peut jouer dans cette forme de financement par le secteur privé de services afférents aux infrastructures publiques.

La note souligne que le terme « PPP » recouvre des situations très variées, et que bon nombre de définitions figurent dans les documents publiés. Du point de vue du secteur public et de la BEI, toutefois, la principale caractéristique d'un PPP tient au fait qu'il implique une relation de partage des risques entre les promoteurs publics et privés, sur la base d'un engagement commun lié à la réalisation d'un objectif d'intérêt public.

En ce sens, l'expression « partenariat public-privé » est un terme générique qui désigne les relations nouées entre les organismes du secteur privé et ceux du secteur public, souvent dans le but d'apporter des ressources et/ou des compétences du secteur privé afin de contribuer à la fourniture de biens et de services publics. Le terme « PPP » désigne donc une panoplie d'accords de coopération, allant des partenariats souples, informels et stratégiques, aux contrats de service de type « *design build finance and operate* » ou « DBFO » (conception, construction, financement et exploitation) et aux coentreprises constituées en bonne et due forme.

1.1 Le cadre de politique générale

Le Conseil européen d'octobre 2003 a invité la Commission et la BEI à étudier les moyens de mobiliser au mieux le soutien financier des secteurs public et privé en faveur de l'Initiative de croissance, et de mieux prendre en compte un certain nombre d'initiatives qui devraient contribuer au développement des PPP. La Commission a donc préparé, avec l'aide de la Banque, une série de mesures qui ont été incorporées dans l'Initiative de croissance, laquelle a été approuvée par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003. Les propositions étaient centrées sur l'instauration d'un cadre réglementaire, financier et administratif propre à encourager l'investissement privé et sur la mobilisation des ressources financières communautaires, les États membres étant par ailleurs invités à continuer de recentrer les dépenses publiques sur les domaines favorisant la croissance sans accroître les budgets publics.

Les propositions faites au Conseil par la BEI concernaient, pour l'essentiel, l'octroi d'importantes ressources complémentaires tant pour les réseaux trans-européens (RTE) que pour l'initiative i2i, qui sont les deux principaux volets de l'Initiative de croissance (voir la note présentée au Conseil Ecofin du 25 novembre 2003 – Document CA 03/515). La BEI s'est engagée en particulier à œuvrer de son mieux pour élargir la gamme des instruments financiers utilisés en faveur de ces deux volets essentiels, notamment en matière de financements destinés aux PPP. Autre point tout aussi important : la BEI a entrepris de renforcer ses liens institutionnels avec la Commission, les États membres, les institutions financières spécialisées (notamment les groupes de travail nationaux chargés des PPP), ainsi qu'avec le secteur bancaire et les marchés des capitaux, afin d'appuyer le développement des financements publics et privés destinés à ces secteurs très prioritaires.

Les engagements pris par la BEI dans le cadre de l'Initiative de croissance correspondaient à une évolution et un renforcement naturels de mesures déjà prises par la Banque, au cours des dix années précédentes, pour encourager le secteur privé à participer davantage au financement d'infrastructures publiques. La présente note donne donc une vue d'ensemble du rôle joué par les PPP en Europe, tant en termes de réalisation des objectifs économiques qu'en tant qu'instrument financier, et de la contribution de la BEI à leur développement.

1.2 Contenu de la présente note

La section 2 retrace les grandes étapes de l'évolution des PPP à ce jour dans l'UE-25, en précisant les caractéristiques qui les distinguent des procédures de passation des marchés « classiques ». Elle décrit en outre les principaux éléments moteurs du développement de ces partenariats. À cet égard, les PPP jouent un rôle primordial en optimisant le rapport coûts-résultats des ressources que le secteur public consacre aux infrastructures publiques.

La section 3 est consacrée à l'examen des grands principes qui ont régi la participation de la BEI à des PPP ; un état récapitulatif de l'encours des projets PPP de la Banque est également fourni.

La section 4 énonce quelques grands enseignements tirés de l'exploitation et de la gestion de programmes PPP par le secteur public, et montre la valeur ajoutée que la BEI peut apporter à ces opérations. Elle contient en outre une analyse de la concentration sectorielle des PPP. L'annexe 3 à la présente note traite des PPP conclus dans le secteur de la santé au sein de l'UE.

La section 5 est consacrée à l'étude des diverses mesures constructives prises par la Commission et par les autres institutions de l'UE en vue de faciliter la poursuite du développement des PPP, parmi lesquelles figurent le livre vert publié récemment (pour consultation) sur les règles de passation des marchés applicables aux PPP, ainsi que la décision d'Eurostat relative au traitement comptable des PPP dans le secteur public.

La section 6 récapitule les priorités pour la Banque, tant dans le domaine du financement des PPP qu'en ce qui concerne l'élargissement de son rôle en matière de partage d'expériences relatives aux PPP à travers l'Europe.

2. L'évolution des PPP en Europe

2.1 Les caractéristiques des PPP

L'expression « partenariat public-privé » (PPP) est communément utilisée depuis les années 90 ; toutefois, il n'existe pas de modèle européen unique de PPP. Il s'agit là d'un point fort qui reflète la grande diversité des pratiques qui se sont développées en vue de faciliter la participation du secteur privé à la fourniture d'infrastructures publiques. La diversité est également naturelle ; bien que certaines caractéristiques des PPP soient assurément nouvelles, il faut reconnaître que le secteur privé a participé et continue de participer, sous des structures et des formes juridiques très différentes, à la fourniture d'infrastructures publiques dans les pays de l'UE. Par conséquent, il est très peu probable, et pas nécessairement souhaitable, que toutes ces formes de participation du secteur privé soient réduites à un seul type de structure ou de forme juridique. En effet, avant que le terme « PPP » ne devienne courant, l'Europe continentale possédait déjà une longue expérience des concessions comportant un partage des risques (dont certaines ont été financées par la BEI) et présentant les caractéristiques des PPP. En Espagne, par exemple, les premières concessions de ce type sont venues à expiration et font actuellement l'objet de restitutions au secteur public. D'autres pays d'Europe continentale ont également une grande pratique des concessions du secteur public au secteur privé.

En Europe, les nouveaux investissements liés aux infrastructures sont de plus en plus souvent réalisés dans le cadre de divers montages de PPP reposant sur le principe d'une participation du secteur privé, avec partage des risques, à la fourniture d'infrastructures publiques. Les projets de ce type peuvent impliquer, de la part du secteur privé, des dépenses d'investissement concernant de nouveaux actifs ou la mise à niveau d'actifs existants. Ces infrastructures publiques comprennent, à titre d'exemple, les aéroports, les chemins de fer, les routes, les ponts, les tunnels, les installations environnementales (comme les incinérateurs de déchets et les stations d'épuration) et les bâtiments publics, notamment les bureaux administratifs, les écoles, les hôpitaux et les prisons. Bien que la fourniture d'infrastructures publiques n'implique pas nécessairement leur financement, leur exploitation ou leur maintenance à long terme, ces prestations font généralement partie d'un PPP.

Pour des raisons historiques ou liées à la politique des pouvoirs publics, le rôle du secteur privé en matière de fourniture d'infrastructures publiques est plus développé dans certains pays que dans d'autres. Les annexes 1 et 2 illustrent le stade de développement – déjà atteint ou en cours – des programmes de PPP, des systèmes juridiques y afférents et des organismes publics concernés dans l'UE-25 et dans les pays désireux d'adhérer à l'UE. Certains des principaux facteurs qui facilitent (ou entravent) le développement des programmes de PPP sont examinés au point 2.2.

Pour le secteur public, le principal objectif d'un programme de PPP est de mobiliser les compétences du secteur privé en vue d'améliorer les services fournis par le secteur public. Pour réaliser cet objectif, le secteur public s'abstient d'acquérir directement des actifs corporels, et s'oriente vers l'acquisition de services rendus par le secteur privé dans le cadre d'un marché public et/ou d'un règlement relatif au secteur public. Dès lors, s'agissant des projets d'infrastructure, les PPP se caractérisent souvent par les mesures ou exigences suivantes de la part du secteur public :

- passation de marchés de services, et non d'acquisition d'un actif ;
- définition des besoins sur la base de résultats, et non en termes d'intrants ;
- rémunération du secteur privé en fonction du degré et de la qualité des services réellement fournis ;
- mise en œuvre souvent obligatoire d'une approche fondée sur la durée de vie pour la conception, la construction et l'exploitation des actifs d'un projet ;
- optimisation du transfert des risques au secteur privé, basée sur le principe selon lequel chacun des risques concernés doit être géré par la partie à une transaction qui est la mieux à même de le faire ;
- obligation pour le partenaire privé de collecter la totalité ou une partie des ressources nécessaires pour financer les investissements liés au projet ;
- recours à divers modes de rémunération, tels que recettes commerciales, péages fictifs, paiements en fonction de la disponibilité, etc..

2.2 Les moteurs du développement des PPP en Europe

Les montages de type PPP, dont les caractéristiques sont décrites ci-dessus, jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en place des infrastructures à travers l'Europe. Pourquoi ?

Pour ce qui est de la politique générale au niveau des États membres, le principal impératif est d'accorder une priorité accrue, et croissante, à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics. En effet, le principal moteur du développement des PPP réside dans la reconnaissance croissante du rôle que le secteur privé peut jouer dans la réalisation de l'objectif d'amélioration des services publics en termes quantitatifs et qualitatifs. Les PPP permettent de tirer profit de l'efficacité du secteur privé et de mettre en place des mécanismes de partage des risques appropriés entre le secteur public et le secteur privé. La possibilité de transférer puis, à terme, d'équilibrer le risque et sa rétribution dans le cadre d'une structure de projet s'est avérée capitale car elle permet aux PPP d'optimiser le rapport coûts-résultats de l'action du secteur public. Ce constat a encouragé de nombreux gouvernements, ainsi que la Commission européenne, à s'assurer de la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire approprié, visant à soutenir la participation accrue du secteur privé à la fourniture des services publics.

Parallèlement, la mise en place du marché unique a facilité la passation de marchés et la concurrence à l'échelle internationale entre les entreprises spécialisées dans les infrastructures. Cette évolution, qui s'est accompagnée de réformes des règles de passation des marchés publics, a permis au secteur privé de réagir de façon positive à ces nouvelles opportunités de s'impliquer dans la livraison et l'exploitation d'infrastructures publiques dans de nombreux pays de l'UE. Le développement du marché de l'euro, qui s'est traduit par une convergence ainsi que par des réductions substantielles des taux d'intérêt à long terme dans un certain nombre de pays de la zone euro, a eu également un impact significatif sur la viabilité et la faisabilité financière des infrastructures financées par le secteur privé. Il a également entraîné une augmentation sensible de la durée et de la liquidité des instruments financiers permettant de financer ces infrastructures, et cette évolution se poursuit à l'heure actuelle, tant sur le marché de la livre sterling que sur celui de l'euro.

Certes, les capacités de l'entrepreneur, et de l'investisseur, sont une condition essentielle de l'efficacité des PPP. Il devient de plus en plus évident que l'utilisation de ces capacités dépasse le cadre des frontières nationales. Par ailleurs, les montages de PPP ont permis à de nouveaux acteurs de prendre place sur le marché, souvent dans le cadre d'une coentreprise. Cela permet en outre aux sociétés privées de plus petite dimension (notamment aux PME) de participer à des projets de grande envergure (et d'accéder à des prêts à long terme) selon des modalités qui auraient été problématiques dans le cadre de marchés classiques du secteur privé, « financés par le bilan ». Cette ouverture du marché génère une pression concurrentielle qui est en définitive bénéfique au secteur public.

L'amélioration des services publics peut également requérir une augmentation du volume des investissements, qu'il est désormais plus difficile de mobiliser au moyen de ressources budgétaires traditionnelles dans l'environnement budgétaire d'austérité consécutif à la mise en place de l'Union monétaire européenne. Le financement des PPP peut s'avérer – et s'est avéré – bénéfique sur le plan économique pour les pouvoirs publics, qu'ils affichent un excédent ou un déficit budgétaire. Mais les PPP peuvent aussi être un moyen d'accélérer la mise en œuvre de projets économiquement viables lorsque le transfert des risques au secteur privé, déterminé sur la base de considérations liées au rapport coûts-résultats, est suffisamment important pour justifier la réalisation de projets qu'il aurait été impossible de financer dans le cadre de marchés classiques. Étant donné qu'un grand nombre de ces projets sont classés parmi les opérations inscrites au bilan pour la comptabilisation des déficits publics, conformément aux lignes directrices du système européen de comptes SEC 95 (au Royaume-Uni, par exemple, environ 60 % de l'ensemble des transactions relatives aux PPP sont inscrites au bilan), la question de leur traitement dans le

cadre de la comptabilité publique n'est que l'un des nombreux facteurs dont les pouvoirs publics peuvent tenir compte pour décider d'autoriser un programme global de PPP, et ce n'est certainement pas le plus important (voir le point 5.2).

2.3 Les PPP et le rapport coûts-résultats

Pour les pouvoirs publics qui s'apprêtent à lancer un programme de PPP, le point essentiel à examiner est celui de l'optimisation du rapport coûts-résultats. Les PPP présentent un certain nombre d'avantages clés qui peuvent leur permettre d'optimiser le rapport coûts-résultats de l'intervention du secteur public dans le cadre des projets d'infrastructure. En premier lieu, les PPP facilitent (et encouragent) la mise en œuvre des projets dans les délais et dans les limites du budget. Le principe « pas de rémunération sans service fourni » permet de s'assurer que le partenaire privé est incité à livrer et à exploiter les actifs du projet dans les délais. La maîtrise des dépassements de coûts est souvent renforcée grâce à une meilleure gouvernance générale. Dans certains pays, en revanche, les marchés publics traditionnels se caractérisent souvent par des retards de construction et des dépassements de coûts importants. À cet égard, lorsque les obligations de maintenance tout au long du cycle de vie incombent au secteur privé, les exploitants sont incités à optimiser les dépenses d'investissement et de maintenance pendant la durée du projet. Le partenaire privé est en outre encouragé à trouver un mode de gestion innovant des risques opérationnels associés au projet. En règle générale, le transfert des risques à ceux qui sont le mieux à même de les gérer permet de réduire le coût global des risques liés à un projet. Cette réduction du coût des risques constitue le principal moyen d'optimiser le rapport coûts-résultats du secteur public et, dans le cadre de PPP couronnés de succès, elle compense amplement toute augmentation de coût résultant d'un financement par emprunts privés et non par emprunts publics.

L'intérêt du transfert des risques pour le secteur public doit être démontrée au cas par cas, pour chaque projet, conformément à une méthodologie adoptée d'un commun accord et généralement désignée par l'expression « *Public Sector Comparator* » (comparateur du secteur public) ou « PSC ». En d'autres termes, le secteur public doit être en mesure de s'assurer que le prix qu'il paie au partenaire privé au titre des investissements et des risques liés au projet correspond à un bon usage de l'argent des contribuables. Le calcul du rapport coûts-résultats doit donc tenir compte du fait que le prix facturé par le secteur privé prend en compte la nécessité que le rendement du capital soit en rapport avec le niveau de risque assumé.

Par conséquent, les PPP et le transfert des risques qui les accompagne ne constituent pas automatiquement un meilleur usage des fonds publics que la passation de marchés classiques ; il n'est pas non plus évident que les PPP permettent nécessairement d'achever les grandes infrastructures plus rapidement que les marchés classiques, car la préparation des projets de type PPP prend généralement plus de temps en raison de leur complexité. L'optimisation du partage des risques constitue l'élément le plus important du montage d'un PPP. Toutefois, l'optimisation du rapport coûts-résultats implique qu'un certain nombre d'autres conditions soient également remplies, parmi lesquelles figurent la sélection appropriée des projets (un PPP ne remédie jamais au manque de qualité d'un projet), un cadre juridique clair et stable, des intervenants compétents et expérimentés dans le secteur public, et des partenaires expérimentés et solvables dans le secteur privé. Les procédés permettant de diffuser les meilleures pratiques, tels que la création de groupes de travail PPP et d'unités spécialisées et l'utilisation d'instruments de référence généralement acceptés afin de mesurer le rapport coûts-résultats, peuvent également s'avérer extrêmement utiles.

2.4 Le schéma de développement des PPP en Europe

Le développement des PPP en Europe a été concentré par secteur (voir annexe 1), les principaux domaines d'activité concernés étant le secteur des transports (routes, chemins de fer, traversées d'estuaires), ainsi que l'éducation et la santé. C'est dans ces secteurs que l'acquisition d'une expérience pratique a été la plus forte. Dans les autres secteurs, comme ceux des déchets, de l'environnement, des ports, de l'énergie et du logement social, les PPP connaissent également un développement intensif, mais n'ont pas encore atteint la « masse critique » (en termes de nombres de projets) nécessaire à l'émergence d'un marché parfaitement concurrentiel.

Sur le plan géographique, le marché des PPP a été également quelque peu concentré. Les « précurseurs » sur ce marché ont été le Royaume-Uni, suivi de près par le Portugal, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, bien que l'étendue de leurs programmes ait varié dans des proportions importantes. De nouvelles avancées significatives sont actuellement en cours, grâce aux programmes de PPP en Irlande, en Italie, en France et en Allemagne. Au cours des années 90, une grande importance a également été accordée à la mise en place de programmes de PPP dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale.

Ces initiatives n'ont guère été couronnées de succès dans un premier temps ; elles font actuellement l'objet d'un réexamen et d'une nouvelle mise au point à la lumière de cette expérience.

Le plus important programme de PPP d'Europe est celui du Royaume-Uni, qui couvre l'ensemble des principaux secteurs concernés par les marchés de travaux de génie civil ; plus de 650 projets ont fait l'objet de marchés dans le cadre de PPP, et plus de 400 d'entre eux sont déjà opérationnels. À ce jour, le montant total des dépenses d'investissement relatives aux PPP est de l'ordre de 48 milliards de GBP, ce qui équivaut sur une base annuelle à 12 % du budget des dépenses d'équipement de l'État. Le marché britannique des PPP représente à l'heure actuelle environ 25 % de l'ensemble du marché des PPP de l'UE, bien qu'un grand nombre d'autres pays disposent de programmes importants et en expansion. Le Portugal a mis sur pied une initiative de grande envergure dans le domaine des PPP, centrée à l'origine sur les routes, les chemins de fer et l'énergie, mais qui commence maintenant à englober le secteur de la santé (voir l'annexe 3). En Grèce, d'importants projets d'infrastructure comme l'aéroport international d'Athènes à Spata, le pont Rion Antirion et la voie rapide Essi (périphérique d'Athènes), ont été mis en œuvre sur la base de PPP, et le programme national de la Grèce a été étendu par la suite de façon à couvrir l'extension du réseau autoroutier national grâce à des montages financiers de type PPP. Aux Pays-Bas, le programme national de PPP concerne un certain nombre de secteurs ; il a d'abord commencé par des projets liés aux transports, comme les trains à grande vitesse, les routes et les traversées d'estuaires, avant d'être étendu à l'éducation et à la justice. L'un de ses projets « phares » concerne la ligne de chemin de fer à grande vitesse entre Amsterdam, Schiphol et Rotterdam et la frontière belge, qui relie les Pays-Bas au réseau PBKAL de trains à grande vitesse (Paris, Bruxelles, Cologne, Amsterdam et Londres). L'Irlande a lancé un programme ambitieux de PPP concernant des routes et des écoles. L'Italie possède une très grande expérience des projets de type PPP dans le domaine de l'électricité et, à l'instar du Portugal, elle est en train d'étendre son programme de PPP au secteur des soins de santé. En effet, le gouvernement italien a introduit une législation (lois « Merloni ») visant à soutenir un programme de PPP ambitieux, axé pour l'essentiel sur les transports, l'eau et la santé. L'Espagne a conclu de nombreux PPP dans le secteur des transports urbains et le secteur routier, et la législation nationale relative aux concessions routières a été révisée en 2003 afin d'encourager le développement des investissements privés dans ce secteur (et, en particulier, de stimuler la collecte de ressources sur le marché des capitaux). Un programme de PPP dans le secteur hospitalier a été annoncé récemment. Les pouvoirs publics allemands adoptent également des montages de type PPP pour leurs systèmes de péage routiers. Le gouvernement français s'apprête à moderniser le cadre juridique actuel, souvent utilisé par le passé pour la mise en place de concessions privées ou mixtes (pour les transports, l'eau et les services urbains, par exemple). L'annexe 2 contient un état récapitulatif de l'état de la législation dans les pays de l'UE et les pays candidats.

L'expérience acquise à ce jour permet de tirer deux conclusions importantes. Premièrement, la plupart des pays commencent par passer des marchés de type PPP dans le secteur des transports, puis les étendent à d'autres secteurs au fur et à mesure que les avantages de ces marchés en termes de rapport coûts-résultats sont démontrés, et que le secteur public acquiert une réelle expertise dans ce domaine. Deuxièmement, les montages qui émergent de cette évolution revêtent des formes très variées à l'échelle nationale. En effet, il est clair que si les techniques liées aux PPP réussissent, c'est précisément parce qu'elles peuvent être adaptées aux conditions financières spécifiques de chaque projet, ainsi qu'à la situation politique d'ensemble et aux priorités socio-économiques de chaque pays. Il s'agit là d'un des points forts inhérents à l'approche fondée sur les PPP, qui revêt un très grand intérêt pour le secteur public et qui contribue à assurer une large adhésion du public.

3. La participation de la BEI aux PPP

3.1 Principes régissant les financements

Dans ce contexte, le rôle de la BEI est de soutenir cette tendance croissante à l'amélioration des services publics dans les États membres grâce à une participation accrue du secteur privé, en structurant sa propre participation à des projets de type PPP de façon à optimiser la capacité du secteur public à remplir les objectifs de politique générale de l'UE.

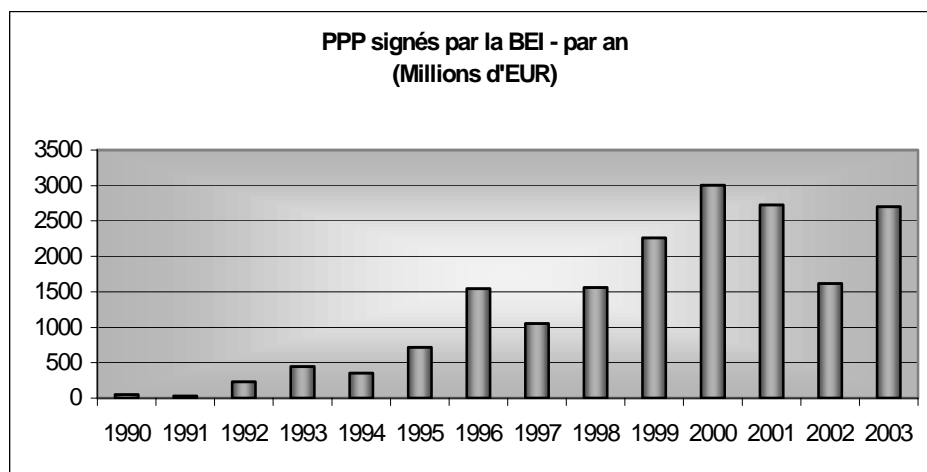
Un certain nombre de principes fondamentaux sous-tendent l'approche de la BEI en matière de projets PPP. Ces principes visent à réaliser les grands objectifs de politique générale, tout en stimulant la concurrence et en s'assurant que les avantages tirés de la participation de la BEI sont, de façon aussi large que possible, transférés au secteur public.

Tout d'abord, la Banque exige que tous les projets PPP qu'elle soutient soient robustes financièrement, viables sur les plans économique et technique, conformes à ses normes environnementales, et qu'ils fassent l'objet d'appels à la concurrence conformément aux règles de passation des marchés de l'UE (voir le

point 4.2). Pour ce qui est des financements, la Banque applique aux PPP le même critère de valeur ajoutée qu'à tous les autres secteurs. Dans toute la mesure du possible, la BEI intervient à un stade précoce des projets, avant le début de la passation des marchés, et elle coopère sur une base non exclusive avec l'ensemble des soumissionnaires (sous réserve de leur capacité technique et de leur situation financière) au cours de la phase d'appel d'offres. Cette démarche permet de s'assurer que les soumissionnaires sont sélectionnés en tenant compte, notamment, de la mesure dans laquelle ils transfèrent au secteur public les avantages financiers liés à la participation de la BEI.

Le principe de la Banque en matière de complémentarité avec les autres bailleurs de fonds (qu'il s'agisse des banques commerciales ou des marchés de capitaux) est maintenu dans les montages de type PPP – l'importance des ressources fournies par la Banque reste dans les limites habituelles. De nombreux prêts BEI concernant des projets de type PPP sont assortis de garanties bancaires ou d'une assurance monobranche soit jusqu'à l'échéance, soit jusqu'à ce que le projet ait fait ses preuves sur le plan opérationnel. Toutefois, dans certains cas (opérations conclues au titre du mécanisme de financement structuré), la BEI s'appuie exclusivement sur les sûretés obtenues en début de projet. La politique de la Banque est de rester prudente, pour tous les PPP, en ce qui concerne l'application des conditions d'octroi des prêts, par exemple en exigeant que les périodes de concession ne s'achèvent pas brutalement à l'échéance du prêt de la Banque, en utilisant des ratios de couverture parmi les critères d'octroi des prêts, etc..

La qualité de crédit du portefeuille PPP de la Banque est renforcée par le soutien que le secteur public accorde aux flux de paiements destinés à de nombreux projets PPP. En effet, dans de nombreux projets de type PPP (comme ceux concernant les hôpitaux et les écoles au Royaume-Uni), les obligations de paiement sont exclusivement à la charge du secteur public et les concessionnaires ne sont en aucune manière exposés aux risques liés à la demande. En outre, les PPP bénéficient, en règle générale, d'un cadre réglementaire et contractuel solide. Par ailleurs, le portefeuille de la BEI est diversifié et fait l'objet, pour une large part, d'un recours à des formes solides de rehaussement du crédit (comme les garanties bancaires durant la phase de construction). Enfin, bien que le volume d'activité lié aux PPP ait augmenté (voir le graphique ci-dessous), le montant des prêts concernés demeure relativement limité eu égard au montant global des prêts. On peut en conclure que le portefeuille de projets PPP ne soulève actuellement aucun problème de concentration.



3.2 L'encours de projets PPP de la Banque

En 2003, la Banque a accordé des prêts d'un montant total de 2,7 milliards d'EUR en faveur de 17 nouveaux projets PPP. Sur la base de son portefeuille, ces opérations ont porté l'encours global de projets PPP de la BEI à 14,7 milliards d'EUR pour l'encours nominal et à 5,9 milliards d'EUR pour l'encours pondéré en fonction des risques. Les principaux encours du portefeuille PPP concernent les projets routiers/autoroutiers (39 % du total du portefeuille PPP), les tunnels et les ponts (22 %) et les projets relatifs au développement urbain et aux transports (17 %) (voir le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Encours des projets PPP par secteur

Secteur	Encours signés (nominaux) (millions d'EUR)	% du total	Durée moyenne des prêts
Routes et autoroutes	5 701	39%	25
Tunnels et ponts	3 228	22%	21
Développement, rénovation et transports urbains	2 538	17%	26
Aéroports	997	7%	19
Trains classiques et TGV	936	6%	20
Infrastructures sociales (éducation et santé)	819	5%	29
Eau potable et assainissement	265	2%	19
Production, transport et distribution d'électricité	237	2%	13
Total	14 721	100%	

Pour ce qui est des encours par pays, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Espagne, la Grèce et le Danemark représentent chacun plus de 10 % des encours nominaux (tableau 2). Les encours pondérés en fonction des risques sont actuellement concentrés au Royaume-Uni, au Portugal et en Espagne. S'agissant du Royaume-Uni, l'encours est diversifié dans le cadre d'un portefeuille élargi.

Tableau 2 : Encours des projets PPP par pays

Pays	Encours signés (nominaux) (millions d'EUR)	% du total
Autriche	40	0,27%
Danemark	1 532	10,41%
Allemagne	682	4,63%
Grèce	2 150	14,61%
Irlande	146	0,99%
Pays-Bas	525	3,57%
Pologne	315	2,14%
Portugal	2 804	19,05%
Espagne	2 618	17,79%
Suède	311	2,11%
Royaume-Uni	3 598	24,44%
Total	14 721	100%

3.3 Durée des prêts

Les prêts en faveur de projets PPP se caractérisent par de longues durées d'amortissement qui reflètent les durées de vie technique et économique des actifs des projets et les durées des concessions sous-jacentes. Au 31 décembre 2003, 83 % des encours de projets PPP concernaient des prêts d'une durée de 20 ans et plus. Les durées les plus longues concernent les infrastructures sociales (principalement les hôpitaux, qui se caractérisent par de longues durées de vie économique et par des engagements solides du secteur public), ainsi que les secteurs de l'aménagement urbain et des transports locaux pour lesquels la durée des prêts est généralement comprise entre 25 et 30 ans. Le tableau 3 contient une ventilation du portefeuille en fonction de la durée des prêts.

Tableau 3 : Encours de projets PPP en fonction de la durée des prêts

Durée des prêts	Encours signés (nominaux) (millions d'EUR)	% du total
19 ans au plus	2 490	17%
De 20 à 25 ans	8 580	58%
De 26 à 30 ans	3 339	23%
Plus de 30 ans	312	2%
Total	14 721	100%

L'analyse des encours futurs (prêts approuvés mais non encore signés) fait apparaître une tendance à l'augmentation de la durée des prêts pour les projets PPP. Près de 30 % de ces encours futurs ont des durées d'amortissement supérieures à 30 ans.

Les caractéristiques des projets PPP (longue durée de vie des actifs ; flux de trésorerie consolidés par un appui substantiel du secteur public et/ou par la réglementation ; actifs publics stratégiques ; importants dispositifs de sûreté, avec notamment garantie de tiers ou assurance jusqu'à l'échéance ou jusqu'à ce que le projet ait fait ses preuves sur le plan opérationnel, et clauses contractuelles de protection adéquates permettant une gestion des risques sur le long terme) sont jugées suffisantes pour étayer des durées aussi longues. Il convient également de noter que ces durées deviennent la norme exigée par le secteur public, et qu'elles s'expliquent par la nécessité d'harmoniser la durée des prêts, même si c'est avec prudence, avec les profils de recettes des projets PPP.

4. Les enseignements tirés de l'expérience de la Banque en matière de PPP

La présente section contient un résumé de certains enseignements essentiels tirés par la Banque suite à sa participation à des projets PPP.

4.1 La sélection, l'instruction et le suivi des projets PPP

L'expérience montre les avantages d'un dialogue précoce entre la Banque et les autorités publiques concernées en vue d'identifier les projets les mieux appropriés (et présentant les meilleures chances de réussite). Cette démarche permet à la Banque de concentrer ses ressources sur les projets qui revêtent le plus d'importance pour les administrations nationales en termes de politique générale, et qui correspondent le mieux aux orientations du Plan d'activité de la Banque (PAB). En pratique, la Banque a décidé, et a été en mesure, de centrer une grande partie de ses opérations PPP sur les secteurs prioritaires (réseaux transeuropéens, éducation et i2i, santé) et les zones de développement régional.

Les PPP se sont traduits par des besoins supplémentaires en ce qui concerne les capacités d'instruction, de montage et de négociation de la Banque. L'évaluation des risques suppose une étroite coopération entre tous les membres des services opérationnels de la Banque : elle comporte souvent, entre autres, l'examen des études techniques et des études de marché des promoteurs, l'examen des analyses techniques et des analyses de marché réalisées pour les bailleurs de fonds, des évaluations internes des risques et une analyse approfondie des aspects techniques des contrats de concession ou de construction et des autres contrats relatifs au projet. Des travaux de diligence raisonnable sont également nécessaires sur les plans juridique, commercial et technique, en ce qui concerne l'organisme public concerné, la situation financière du concessionnaire, l'examen des principales modalités et conditions de la concession et les autres documents contractuels à caractère financier ou liés au projet.

De même, la complexité du montage contractuel et financier des projets PPP nécessite un suivi plus actif et de plus en plus spécialisé, en particulier lorsque la BEI compte uniquement sur les recettes et les cash-flows des actifs du projet pour assurer le service de sa dette (transactions conclues au titre du mécanisme de financement structuré et prêts garantis par les banques avec levée des garanties, par exemple).

Les ressources disponibles pour l'instruction, les travaux de diligence raisonnable, le montage des opérations, la négociation et le suivi sont donc mises à forte contribution. C'est pourquoi la Banque s'efforce de s'assurer que les coûts encourus sont pris en compte dans les modalités de tarification et de recouvrement des coûts négociés avec les emprunteurs.

4.2 Questions relatives à la passation des marchés

La passation de marchés dans des conditions concurrentielles appropriées est l'une des conditions clés du succès d'un PPP. Le processus d'appel à la concurrence peut s'avérer complexe et nécessiter un personnel très compétent tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans certains cas, la mise en place d'un PPP peut impliquer des négociations longues et coûteuses ; dans d'autres cas (souvent dans les pays qui ont l'expérience des concessions), il peut arriver qu'il soit possible de simplifier la passation des marchés tout en conservant les pressions concurrentielles.

L'examen de la procédure de passation des marchés est un élément essentiel des travaux de diligence raisonnable effectués par la BEI sur les projets PPP. Les questions de forme (respect de la législation de l'UE et, en dehors de l'UE, des règles de passation des marchés en vigueur à la BEI) et les questions de fond (caractère concurrentiel du processus d'appel d'offres et avantages pour le secteur public) font l'objet d'une analyse approfondie avec, dans la quasi-totalité des cas, un degré croissant d'implication de la Banque au cours de la phase de passation des marchés (voir le point 3.1). En outre, la Banque intervient plus en amont en tant que conseiller des autorités publiques, des États membres ou adhérents et des autres institutions de l'UE sur les questions d'ordre général liées à la passation de marchés.

4.3 Performance des projets PPP

Les instances nationales d'audit ont accordé une attention particulière aux performances de nombreux projets PPP financés dans leurs domaines respectifs de compétence, ainsi qu'à leur rapport coûts-résultats. Les rapports détaillés émanant d'organismes différents et indépendants répartis à travers l'UE sont très précieux en tant que source d'informations et à titre de référence pour des études comparatives. Ils contribuent, en particulier, à une large diffusion d'informations sur les niveaux de performance qui peuvent être atteints, et sur les caractéristiques des PPP qui ont donné de bons résultats ou qu'il convient d'éviter. L'annexe 4 contient des extraits de rapports publiés par le *National Audit Office* du Royaume-Uni. Ces rapports indiquent que les performances des projets PPP réalisés au Royaume-Uni ont été bonnes en règle générale, notamment pour ce qui est des coûts et des délais afférents aux grandes infrastructures, malgré quelques lacunes concernant les premiers projets relatifs aux établissements scolaires ; ils ont également été très utiles pour souligner les difficultés rencontrées ou les erreurs commises, notamment dans le secteur des technologies de l'information pour lequel les PPP se sont généralement avérés inefficaces à ce jour. Des rapports similaires ont également été publiés par les instances d'audit d'autres pays ; à titre d'exemple, on peut citer le rapport critique publié récemment par le *Tribunal de Contas* portugais sur le programme SCUT.

Globalement, au vu de son expérience, la BEI estime que les projets qu'elle a financés ont enregistré de bonnes performances. S'agissant des opérations de construction, les projets ont généralement été terminés aux dates d'achèvement prévisionnelles fixées dans les contrats. Sur l'ensemble du portefeuille, un seul projet a subi des retards importants. La Banque, bien qu'elle bénéficie en l'occurrence de garanties et n'assume par conséquent aucun risque direct de crédit, a coopéré avec d'autres bailleurs de fonds de premier plan afin de participer à la mise en place de mesures correctrices. De nombreux autres projets ont donné lieu à des litiges contractuels mineurs, qui ne sont guère exceptionnels, durant la phase de construction. Dans certains cas, ces litiges (qui concernent généralement des contretemps) ont été reportés, et résolus, au début de la phase opérationnelle.

En règle générale, les projets atteignent les niveaux de performance opérationnelle prévus dans un délai de six à douze mois suivant le commencement des opérations. Au cours de cette période, les déductions opérées sur les paiements sont en principe limitées et concernent pour la plupart la résolution de difficultés. Au-delà de la période d'ajustement, les projets ont généré des cash-flows stables et acceptables. Les contrôles applicables aux projets BEI au titre de la levée de garanties et du refinancement se sont généralement avérés concluants dans des délais appropriés.

4.4 Priorités sectorielles

Comme indiqué ci-dessus, l'on peut observer de façon constante que, dans la plupart des pays, les passations de marchés de type PPP sont d'abord centrées sur le secteur des transports. Par la suite, les pays effectuent souvent un transfert progressif en faveur d'autres secteurs (comme l'éducation, la santé, l'énergie, l'eau et le traitement des déchets) pour lesquels les techniques de passation des marchés PPP sont perçues comme étant tout aussi intéressantes.

L'ampleur et le rythme de ce transfert dépendent à la fois des priorités politiques nationales et des cadres

juridiques nationaux. Le Royaume-Uni, par exemple, a nettement mis l'accent sur l'importance des montages de type PPP dans les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé. Les pouvoirs publics ont conclu que les PPP ont un rôle prédominant à jouer dans leur programme d'investissements hospitaliers actuel – le plus important de l'histoire du *National Health Service*. Depuis 1997, 64 projets hospitaliers de type PPP, d'un montant en capital de 11,1 milliards de GBP (15,7 milliards d'EUR), ont reçu l'aval du ministère de la santé en Angleterre, lequel a autorisé l'ouverture de la procédure de passation des marchés. Sur l'ensemble de ces projets, 27, d'un montant de 3 milliards de GBP (4,3 milliards d'EUR), ont été achevés et sont opérationnels, ou sont en cours de construction. Au cours de la même période, seuls quatre projets directement financés par l'État, d'un montant de 0,2 milliard de GBP (0,28 milliard d'EUR), ont été approuvés. L'annexe 3 contient une analyse plus détaillée des PPP financés à ce jour par la BEI dans le secteur de la santé.

Le choix effectué au Royaume-Uni s'explique à la fois par l'envergure du programme de développement hospitalier actuel et par la priorité qui lui est accordée. Toutefois, il s'explique aussi par un cadre juridique très favorable. Au moins trois autres pays d'Europe (Portugal, Espagne et Italie) se proposent actuellement de lancer d'importants programmes de PPP dans le secteur de la santé.

L'on peut également observer que les programmes de PPP nationaux commencent souvent par des projets relativement importants, appuyés par le pouvoir central, et se poursuivent avec des projets de plus petite dimension (parfois à caractère répétitif) au niveau des collectivités locales ou des autorités régionales.

4.5 La diversité des systèmes de paiement dans les montages de type PPP

Le montage des systèmes de paiement relatifs aux projets PPP figurant dans le portefeuille de la BEI est d'une diversité considérable, qui reflète celle des montages de type PPP mis sur pied en Europe. La souplesse intrinsèque des PPP, et des modalités de gestion des risques y afférentes, permet un montage optimal des projets qui prend en compte les objectifs du secteur public. On peut citer, à titre d'exemple, le recours aux péages et aux paiements basés sur la disponibilité dans les projets routiers. Lorsque le secteur public a pour objectif de transférer aux usagers directs la totalité ou une partie des coûts d'une nouvelle route, les péages constituent le système de paiement optimal. En revanche, lorsque le principal objectif des pouvoirs publics est de réduire l'encombrement des routes, les paiements basés sur la disponibilité peuvent être privilégiés. Dans ce cas, les concessionnaires sont incités financièrement à maximiser la disponibilité des routes – et à réduire les encombrements –, par exemple en planifiant les travaux d'entretien en dehors des périodes de pointe, en apportant des solutions efficaces aux conditions climatiques extrêmes, etc.. Dans certains cas, les concessionnaires ont été directement encouragés à améliorer la sécurité (grâce à une maintenance efficace, à un éclairage amélioré, etc.) au moyen de paiements liés aux taux d'accident. En pratique, la Banque a observé une tendance générale du secteur public à passer des péages aux paiements basés sur la disponibilité dans les PPP relatifs aux transports. Toutefois, la possibilité d'utiliser les différents systèmes de paiement inhérents aux montages de type PPP afin de réaliser des objectifs d'intérêt public différents et d'optimiser le partage des risques, est une caractéristique essentielle et un point fort des PPP.

4.6 Envergure des programmes de PPP et compétences requises

Bien que les avantages des projets PPP puissent être considérables, les charges que la passation des marchés PPP fait peser sur le secteur public et le secteur privé peuvent également être significatives. Le secteur public a besoin de nouvelles compétences (non seulement pour négocier les contrats, mais aussi pour adapter la spécification des services aux contrats de PPP), et le secteur privé risque de devoir supporter des coûts supplémentaires au titre des appels d'offres et des négociations. Compte tenu de ces facteurs, les programmes de PPP doivent être centrés sur des secteurs spécifiques pendant la période initiale et être d'une envergure minimum – tant en termes de dimension des projets individuels qu'en ce qui concerne le nombre de projets compris dans un programme national, de façon à assurer un flux de transactions suffisant pour stimuler une concurrence efficace dans le secteur privé.

Les coûts associés à la passation des marchés peuvent être réduits au fil du temps, après un passage nécessaire par les différents stades de la courbe d'apprentissage, grâce à un cadre juridique approprié (permettant, par exemple, l'utilisation de documents contractuels standardisés, un certain souplesse quant aux calendriers de passation des marchés et aux services qui doivent faire l'objet d'appels d'offres, etc.). Il est également important que le secteur public procède, dans une certaine mesure, à une gestion centralisée du calendrier des passations de marchés PPP. En particulier, il peut s'avérer nécessaire de planifier les passations de marchés de façon à pouvoir maximiser les pressions concurrentielles entre les soumissionnaires. Ceci soulève la question plus générale des difficultés rencontrées, le cas échéant, par les pays dans lesquels la concurrence pour la fourniture des services s'avère insuffisante localement (ou dont le secteur privé n'a pas la capacité de fournir les services susceptibles d'être incorporés dans un PPP).

Le principe général selon lequel les programmes nationaux de PPP commencent souvent par des projets nationaux relativement importants, appuyés par l'administration centrale, est mentionné plus haut. Cette démarche peut constituer un moyen efficace de renforcer les compétences dans le secteur public (dans un groupe de travail national sur les PPP, par exemple) et d'éviter les coûts encourus lorsqu'on « réinvente la roue » périodiquement au niveau local. Ces groupes de travail peuvent jouer un rôle essentiel dans la diffusion dans l'ensemble du secteur public, des enseignements tirés de procédures réussies de passation de marchés. D'une façon plus générale, il n'y a pratiquement aucune chance pour que les PPP réalisent leur potentiel en l'absence de groupe de travail PPP national approprié qui puisse soutenir et encourager le rapport coûts-résultats des passations de marchés PPP (ou lorsque l'intérêt suscité par ces passations de marchés repose principalement sur des considérations budgétaires et non sur des considérations de rapport coûts-résultats).

En outre, étant donné que la Commission de l'UE entend utiliser les fonds structurels/de cohésion pour financer partiellement, s'il y a lieu, la contribution du secteur public dans les nouveaux États membres, la collaboration des groupes de travail nationaux avec la DG Politique régionale et les autres services de la Commission est vivement souhaitable. La DG Politique régionale et la Commission pourraient notamment avoir pour mission d'apporter un soutien financier aux groupes de travail des pays qui établissent leur programmes de PPP de façon à acquérir la capacité institutionnelle nécessaire pour appuyer le développement des PPP. Dans ces circonstances, la Banque pourrait également envisager de fournir une assistance (au moyen des compétences de son personnel) afin de contribuer à donner l'impulsion nécessaire à la mise en place de programmes de PPP viables, et d'accorder des prêts en faveur de projets phares viables de type PPP, capables de servir de modèles en vue d'un développement général des PPP dans différents secteurs.

4.7 La valeur ajoutée des financements de la BEI dans le cadre des PPP

La BEI a apporté une valeur ajoutée significative aux PPP qu'elle a financés. D'un point de vue financier, la longue durée des prêts et des périodes de différé proposée par la Banque est particulièrement appropriée pour les grandes infrastructures, étant donné la longue durée de vie économique des actifs financés et l'évolution que suivent généralement les cash-flows au cours du projet. Ces conditions rendent l'investissement plus abordable pour le secteur public et contribuent à la solidité financière des dispositions mises en place. Par ailleurs, le coût des fonds BEI permet au secteur public de tirer un meilleur profit de ces opérations. Ces caractéristiques, en renforçant l'économie des projets, profitent également aux autres bailleurs de fonds participants.

Le succès des PPP suppose, dans la plupart des cas, l'existence d'importants intérêts communs entre les bailleurs de fonds et l'organisme du secteur public faisant office de contrepartie. Ces deux catégories d'intervenants exigent que le projet remplisse ses objectifs de performance. C'est pourquoi le secteur public veille, en principe, à ce que les bailleurs de fonds effectuent des travaux approfondis et indépendants de diligence raisonnable sur les projets potentiels, et s'assurent par la suite que les problèmes opérationnels liés aux projets sont résolus de façon satisfaisante, soit par le concessionnaire soit par leurs soins. À cet égard, les critères rigoureux de la BEI en matière de diligence raisonnable, et son engagement de conserver jusqu'à l'échéance la dette afférente aux projets (pas de cession ni de syndication de la dette, comme cela est courant parmi les autres organismes de prêt de premier plan), offrent au secteur public une stabilité, une solidité et une expérience considérables ainsi qu'une importante valeur ajoutée.

La capacité de la Banque à conseiller les organismes publics en amont sur l'élaboration des programmes de PPP ou sur des projets phares individuels prioritaires, que ce soit directement ou indirectement (par exemple, par le biais d'un partage de données d'expérience ou de détachements), a également été très appréciée par les organismes du secteur public qui ont bénéficié à ce jour de ces prestations. Celles-ci ont concerné tant des instances nationales que des administrations régionales ou municipales de plus petite dimension possédant une expérience limitée, voire aucune expérience, des PPP. La capacité de la BEI à fournir une assistance pour la mise en place de montages bancables liés à des projets phares de type PPP a été un important facteur qui a permis d'accélérer le processus de signature des opérations (et d'accroître le rapport coûts-résultats de l'intervention du secteur public).

À cet égard, la participation de la Banque à un projet peut jouer un rôle important, compte tenu de son statut unique de bailleur de fonds « impartial » ne poursuivant pas de but lucratif, investi d'une mission d'intérêt public et possédant une expertise technique considérable, en instaurant la confiance entre les parties publiques et privées à une transaction. À titre d'exemple, ce rôle de catalyseur de la Banque a été particulièrement reconnu dans le cadre du projet relatif au pont sur le Tage, projet phare du programme de PPP portugais.

Enfin, la BEI a pu également mettre sur pied des montages financiers souples et innovants pour les projets PPP. Outre les prêts « classiques » à taux fixe ou variable, elle a élaboré son premier produit de financement indexé pour ses opérations de type PPP. La Banque a également mis en œuvre le mécanisme de financement structuré pour les projets PPP de première priorité. Comme indiqué dans le cadre de l'Initiative de croissance, la Banque s'emploie en outre à développer une gamme étendue d'instruments financiers tels que garanties, dette de second rang ou mezzanine, Fonds pour les infrastructures, et à intensifier selon que de besoin le recours à la titrisation, afin de faciliter une participation accrue du secteur privé à la fourniture d'infrastructures publiques. Ces innovations, et l'intérêt suscité par les normes de diligence raisonnable de la Banque parmi les autres bailleurs de fonds, contribuent à conférer à la Banque un rôle de catalyseur pour d'autres sources de financement.

5. Les avancées institutionnelles de l'UE en matière de PPP

Dans le cadre de l'Initiative de croissance, le Conseil européen a approuvé une série de mesures visant à accroître les investissements dans les infrastructures du réseau transeuropéen de transport et dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement, principalement par le biais de PPP. Cette initiative d'appui au développement des PPP a été saluée et ne constitue qu'un élément d'une série de mesures prises par la Commission au cours des dernières années dans le cadre de ses objectifs de renforcement de la croissance et de la compétitivité de l'UE. La proposition initiale figure dans le rapport Kinnock de 1997 sur le financement des projets RTE-T dans le cadre de PPP¹.

5.1 La législation de l'UE en matière de passation des marchés

La Commission a déjà adopté un certain nombre d'initiatives distinctes et constructives, conformément à la législation relative aux marchés publics, afin de clarifier le cadre juridique applicable aux PPP. En 2000, elle a publié une communication interprétative² sur les concessions et le droit communautaire des marchés publics, dans laquelle elle a précisé, sur la base des règles et des principes découlant du Traité et du droit dérivé applicable, les contours de la notion de concession en droit communautaire ainsi que les obligations qui incombent aux autorités publiques lors de la sélection des exploitants auxquels les concessions sont octroyées. Par ailleurs, les nouvelles directives du Parlement européen et du Conseil, adoptées en février 2004 et destinées à moderniser et à simplifier le cadre législatif communautaire, instaurent une procédure d'attribution des marchés nouvelle et innovante (désignée par l'expression « dialogue compétitif »). Cette nouvelle procédure a été spécialement conçue pour répondre aux spécificités de l'attribution de « marchés particulièrement complexes », et donc de certaines formes de PPP. Elle permet aux autorités publiques de dialoguer avec les entreprises candidates afin d'identifier les solutions qui répondent le mieux à leurs besoins.

Cependant, de nombreux représentants des milieux intéressés estiment que les règles communautaires applicables au choix des entreprises appelées à coopérer avec une autorité publique dans le cadre d'un PPP, et leur impact sur les relations contractuelles régissant l'exécution du partenariat, manquent encore de clarté et d'homogénéité entre les différents États membres. Cette situation peut engendrer, parmi les acteurs communautaires, des incertitudes susceptibles de constituer un réel obstacle à la création ou à la réussite des PPP, au détriment du financement des grands projets d'infrastructure et du développement de services publics de qualité.

Dans ce contexte, et pour répondre à ces inquiétudes, la Commission a publié un livre vert à caractère consultatif sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions³. Ce document vise à s'assurer que le développement des PPP peut être facilité dans des conditions de concurrence effective et de clarté juridique. Il a notamment pour but de recueillir l'avis des intéressés quant à l'impact de la nouvelle procédure de « dialogue compétitif » sur les transactions afférentes aux PPP⁴. Cette consultation porte également sur le traitement des clauses dites d'intervention, en vertu desquelles les bailleurs de fonds peuvent être autorisés à remplacer les concessionnaires aux performances médiocres, et sur les modalités de passation de marchés lorsque le secteur privé a la

¹ COM (1997) 453

² COM (2000) 5

³ COM (2004) 327 Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions

⁴ Directive 2004/18/CE. Selon la Commission, cette procédure est particulièrement adaptée à certains contrats complexes de type PPP. Elle est utilisée lorsqu'un organe contractant est objectivement incapable de définir à l'avance les moyens techniques qui répondraient le mieux à ses objectifs, ou de définir la forme juridique ou financière d'un projet. Les candidats seront invités à instaurer un dialogue, et à remettre leur offre finale sur la base des solutions identifiées au cours de ce dialogue.

possibilité – prévue dans certains États membres – de formuler de sa propre initiative des propositions concernant un projet PPP. Dans certains États membres, l'initiative privée est soumise à un contrôle spécifique (voir, en Italie, la loi Merloni du 18 novembre 1998 et, en Espagne, le règlement de 1955 sur les services des collectivités locales et la loi 13/2003 du 23 mai 2003 sur les concessions de travaux). Dans d'autres États membres, les PPP issus d'une initiative privée font également leur apparition en pratique.

Le but du livre vert est de lancer un débat qui permettra de clarifier le cadre dans lequel le droit communautaire des marchés publics et des concessions s'applique aux PPP. Ce cadre sera centré sur les règles qu'un service public doit appliquer lorsqu'il décide de confier une mission ou une tâche à un tiers. Il se situe en aval du choix économique et organisationnel effectué par une autorité locale ou nationale, et ne saurait être perçu comme visant à porter un jugement de valeur sur la décision d'externaliser ou non la gestion des services publics, cette décision relevant pleinement de la compétence des autorités publiques. De fait, le droit communautaire des marchés publics et des concessions, ainsi que la politique de la BEI en pratique, sont neutres quant au choix effectué par les États membres pour ce qui est d'assurer eux-mêmes un service public ou de le confier à un tiers. La Banque répondra officiellement à la consultation en temps voulu.

5.2 Les règles comptables et statistiques applicables aux PPP

La Commission européenne s'est engagée, devant le Conseil européen sur l'Initiative de croissance, à ce qu'Eurostat publie des éclaircissements sur les règles du système SEC 95 relatives à la comptabilisation des déficits publics dans la mesure où elles s'appliquent aux PPP. Les incertitudes qui entourent l'interprétation des PPP dans le système européen de comptes ont figuré au cœur des préoccupations des gouvernements qui souhaitent mettre en place des programmes de PPP, tant parmi les nouveaux États membres que dans l'UE à 15. La comptabilisation dans les postes « hors bilan » n'est pas et ne saurait être un élément moteur de la passation de marchés PPP, mais les incertitudes qui persistent dans ce domaine ont suscité des inquiétudes et n'ont guère facilité la tâche des secteurs public et privé alors que les pouvoirs publics s'efforçaient de respecter les critères de Maastricht.

En février 2004, le Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CFMB) et Eurostat ont publié leurs propositions concernant le traitement comptable des PPP⁵. Les recommandations publiées fixent des critères qui permettront aux pouvoirs publics de décider si un projet doit ou non être considéré comme une obligation du secteur public aux fins de la procédure afférente aux déficits, ou s'il doit être considéré comme un élément hors bilan. Eurostat recommande que les actifs liés à un PPP soient uniquement classés parmi les actifs non publics et, par conséquent, ne soient pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques, si les deux conditions suivantes sont réunies :

- i) le partenaire privé supporte le risque de construction ;
- ii) le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande.

Un résumé du document publié par Eurostat figure à l'annexe 5.

5.3 Les ressources financières de l'UE et les PPP

L'expérience acquise par la BEI montre que les prêts BEI peuvent être associés avec succès, dans un large éventail de PPP, aux ressources financières provenant du secteur public ou du secteur privé. Les financements de la BEI ont également été associés avec succès, à l'intérieur de l'UE, aux aides non remboursables du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion.

Toutefois, de nombreux doutes ont été exprimés sur le point de savoir si, et comment, les aides non remboursables de l'UE peuvent servir à cofinancer des projets PPP. La Commission est intervenue utilement en 2003 en publiant des lignes directrices pour des partenariats public-privé efficaces, qui avaient notamment pour but d'examiner comment les aides non remboursables de l'UE pouvaient être intégrées dans des PPP, en particulier dans les nouveaux États membres. La BEI continuera de coopérer étroitement avec les nouveaux États membres et avec la Commission afin de s'assurer qu'un usage optimum peut être fait des ressources communautaires dans le secteur des PPP.

⁵ (STAT/04/18) 2004

6. Conclusion

La participation de la Banque aux PPP joue un rôle essentiel en soutenant la tendance à l'amélioration des services publics constatée dans de nombreux États membres, lorsque ceux-ci souhaitent atteindre cet objectif grâce à une participation accrue du secteur privé. Cette tendance concerne en grande partie des secteurs ou des domaines revêtant une importance capitale en termes de politique générale, ainsi que certains volets prioritaires et essentiels du PAB, tels que :

- les réseaux transeuropéens et la modernisation des infrastructures de transport ;
- l'enseignement scolaire et universitaire ;
- les soins de santé primaires et secondaires ;
- l'amélioration de l'environnement.

Dès lors, les principaux domaines d'intervention de la Banque en matière de prêts aux PPP renforcent considérablement son rôle de banque publique, dont l'action est guidée par des orientations de politique générale. Outre ses opérations directes de prêt, la Banque joue également un rôle important et plus large, qui reflète sa position unique d'acteur paneuropéen majeur du marché des PPP et de catalyseur pour les PPP. Cette action repose sur une étroite coopération de la Banque avec les secteurs public et privé en vue de faciliter les investissements du secteur privé dans les infrastructures, et sur l'introduction d'une gamme élargie de nouveaux produits financiers à l'appui de ces objectifs. La Banque continuera de coopérer étroitement avec les promoteurs de projets, les banques commerciales, les marchés des capitaux, et d'intervenir en tant que conseiller auprès des autorités publiques, des États membres, des États désireux d'adhérer et des autres institutions de l'UE. La volonté et la capacité de la BEI de partager la vaste expérience des PPP qu'elle a acquise dans un large éventail de pays et de secteurs, et d'apporter un savoir-faire pluri-sectoriel, montrent comment elle peut contribuer à la réalisation de ses divers objectifs prioritaires, tout en apportant une valeur ajoutée grâce à ses connaissances et à son expérience.

La Banque garde soigneusement à l'examen son portefeuille de PPP et ce suivi permanent, souvent effectué en liaison avec d'autres bailleurs de fonds, constitue un important volet des travaux de la BEI dans le domaine des PPP. Cette activité de suivi est importante non seulement pour le maintien de la qualité du portefeuille, mais aussi pour le secteur public qui a manifestement un intérêt commun avec les bailleurs de fonds : la mise en œuvre réussie des projets.

Il convient toutefois de souligner que la Banque n'entend pas privilégier les PPP par opposition aux autres formes de passation des marchés. Il appartient aux États membres de décider s'ils veulent adopter des formes traditionnelles de passation de marchés ou d'autres formes comme les PPP. La BEI est disposée à coopérer étroitement avec les États membres à travers ses financements et le partage de ses connaissances et de son expérience, afin de réaliser les objectifs de politique générale aux niveaux national et communautaire et d'apporter une valeur ajoutée selon des modalités appropriées, quelles qu'elles soient, dans le cadre des orientations globales fixées.

Comme indiqué dans les propositions relatives à l'Initiative de croissance, la BEI continuera d'améliorer la compréhension et la connaissance générales des PPP, de façon à permettre aux autorités publiques de tirer profit de son expérience approfondie dans ce domaine et de mettre en place, le cas échéant, les cadres politiques et les capacités institutionnelles nécessaires, ainsi que des programmes de projets pilotes visant à réaliser leurs objectifs.

Annexe 1 : État récapitulatif des PPP par pays et par secteur

	Routes et ponts	Méto léger	Chemins de fer	Écoles	Santé et hôpitaux	Logement central	Aéroports	Logement	Ports	Prisons	Eau et eaux usées (y compris déchets solides)
	Principaux secteurs d'activité PPP					Secteurs secondaires d'activité PPP					
États membres											
Autriche	▲		▲	○	▲	○	○			○	○
Belgique	▲	○	○	○			▲	▲			▲
Chypre	▲						▲▲		▲		▲
Républ. Tchèque	▲	○	○	○	○		○	○			▲▲
Danemark	▲		▲	▲		○			▲	○	
Estonie	○			○	○						
Finlande	▲	○	○	▲	○	○					○
France	▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲	▲	○	▲	▲	▲		▲	▲	▲▲ ▲▲
Allemagne	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲	○	▲	○			▲	▲▲▲
Grèce	▲▲					○	▲▲ ▲▲				
Hongrie	▲▲	○		▲▲	▲			○		▲	▲▲
Irlande	▲▲▲	▲		▲▲	▲	○		▲			▲▲▲
Italie	▲▲▲	▲▲			▲▲	○	▲	○	▲	○	▲
Lettonie	○							○			
Lituanie		○									
Luxembourg							○				
Malte					▲			○			
Pays-Bas	▲▲		▲▲	▲	○	○		○	○	○	▲▲
Pologne	▲	○	○			○	○	○	▲		▲
Portugal	▲▲ ▲▲	▲▲	○	○	▲		○	○	○	○	▲▲
Slovaquie	○						○				○
Slovénie											▲▲
Espagne	▲▲ ▲▲	▲▲	○	○	▲	○	○		▲▲ ▲▲		▲▲
Suède	○	○	○		○						
Royaume-Uni	▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲		▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲		▲▲ ▲▲	▲▲ ▲▲
Pays désireux d'adhérer / AELE											
Bulgarie	○						○				▲▲
Roumanie	▲▲				▲			○			▲▲
Turquie	○	○	○				▲▲				▲▲
Norvège	▲▲		○	▲	▲	○				○	

Légende

- Discussions en cours
- ▲ Projets pour lesquels la passation des marchés est en cours
- ▲▲ Nombreux marchés, quelques projets clos
- ▲▲▲ Nombre important de projets clos
- ▲▲▲▲ Nombre important de projets clos, opérationnels pour la plupart

Source : Pricewaterhouse
Coopers et BEI

Annexe 2 : L'évolution institutionnelle et législative dans le domaine des PPP.

Clé	
▲	Nécessité d'identifier une unité PPP et de prendre des mesures (ou il existe seulement une unité PPP régionale)
▲▲	Unité PPP en cours de mise en place (ou déjà en place mais avec un rôle purement consultatif)
▲▲▲	Unité PPP en place (rôle actif dans la promotion des PPP)
■	Législation proposée
■■	Législation générale à l'état de projet /quelque législation sectorielle en place
■■■	Législation générale en place

	Unité PPP	Législation PPP
États membres		
Autriche	▲▲▲	-
Belgique	▲	■
Chypre	-	-
Républ. tchèque	▲▲	■■
Danemark	▲▲	-
Estonie	▲	-
Finlande	-	■
France	▲	■■
Allemagne	▲▲	■■
Grèce	▲	■■
Hongrie	▲▲	■
Irlande	▲▲▲	■■■
Italie	▲▲	■
Lettonie	▲▲	■
Lituanie	-	-
Luxembourg	-	-
Malte	▲	-
Pays-Bas	▲▲▲	-
Pologne	▲▲	■■
Portugal	▲▲	■■■
Slovaquie	-	-
Slovénie	-	-
Espagne	-	■■■
Suède	-	-
Royaume-Uni	▲▲▲	-
Pays désireux d'adhérer / AELE		
Bulgarie	▲	■
Roumanie	▲	■■
Turquie	-	■■■
Norvège (AELE)	▲	-

Source : Pricewaterhouse
Coopers et BEI

Annexe 3 : L'investissement dans le cadre de PPP dans le secteur hospitalier

Historique

Le Royaume-Uni a été le premier pays d'Europe à faire un usage intensif des montages de type PPP pour investir dans des infrastructures sociales comme les hôpitaux. Toutefois, un certain nombre d'autres pays ont commencé à mettre en place des PPP dans le secteur de la santé, ou ont pris une décision de principe à cette fin. Le premier marché PPP du secteur de la santé en Italie est actuellement en cours. L'Espagne et le Portugal ont annoncé récemment le lancement d'importants programmes de PPP dans le secteur de la santé. Il est prévu qu'un certain nombre de projets hospitaliers de type PPP entrepris dans ces pays seront soumis à la BEI pour examen et décision le moment venu.

L'utilisation précoce des PPP au Royaume-Uni dans le secteur de la santé s'explique en partie par l'existence d'un cadre juridique favorable dans ce secteur. Ce cadre est pour une large part antérieur au commencement du programme de PPP actuellement en cours (en raison de la pratique, établie de longue date, consistant à sous-traiter à des sociétés privées la fourniture de services non médicaux tels que la restauration et le nettoyage dans les hôpitaux publics). Cependant, le gouvernement britannique a également jugé nécessaire, afin de répondre aux exigences spécifiques des organismes accordant des prêts, dans le cadre de PPP, à des projets relevant du secteur de la santé, d'introduire de nouvelles dispositions législatives avant la signature des premiers marchés hospitaliers de type PPP. D'autres pays européens ont adopté des dispositions juridiques favorables aux PPP dans le domaine de la santé (voir l'annexe 1).

Le programme de PPP du secteur britannique de la santé

Les pouvoirs publics britanniques ont entrepris un programme d'investissements sans précédent relatif aux établissements de soins de santé, dans le cadre d'une opération plus large de modernisation du National Health Service. En particulier, une centaine d'hôpitaux neufs et de nombreuses installations de soins de santé primaires vont être construits en Angleterre et au pays de Galles sur une période de dix ans. L'Écosse et l'Irlande du Nord bénéficient également de nouveaux programmes d'investissement, mais ces derniers font l'objet d'accords publics distincts et décentralisés.

Les PPP ont un rôle prééminent à jouer dans ce programme d'investissements hospitaliers, notamment parce que le volume des investissements prévus dans le programme britannique excède le seuil qui peut être financé à l'aide des ressources publiques disponibles à moyen terme. Toutefois, si l'accent est mis sur les PPP, c'est surtout parce qu'ils se sont régulièrement avérés plus rentables que les procédures classiques de passation des marchés⁶, grâce aux mesures suivantes :

- paiements au secteur privé expressément liés à la fourniture des services ;
- adoption d'une approche fondée sur l'ensemble du cycle de vie en matière de conception, de construction et d'exploitation ;
- et optimisation du transfert des risques au secteur privé.

Le *National Audit Office* du Royaume-Uni est parvenu à la conclusion que les PPP peuvent apporter des améliorations significatives par rapport aux méthodes classiques⁷. Par exemple, sur la base d'une étude qui s'inspire largement de l'expérience acquise dans le secteur hospitalier⁸, il est parvenu aux conclusions suivantes :

- les dépassements de coûts pour le secteur public ont concerné 73 % des marchés classiques, mais 22 % seulement des PPP ;
- des retards de livraison ont eu lieu pour 70 % des marchés classiques, mais pour 24 % seulement des PPP.

Les données fournies par le ministère de la santé et revues par le National Audit Office corroborent ces conclusions. Sur les 19 hôpitaux livrés entre 2000 et 2002 dans le cadre de marchés traditionnels, 13 étaient

⁶ Pour tous les grands projets d'investissements hospitaliers, il faut démontrer, dans le cadre du processus d'approbation, si ce sont les financements publics classiques ou les marchés de type PPP qui ont le meilleur rapport coûts-résultats pour le secteur public.

⁷ « PFI : Construction performance », rapport du Contrôleur et de l'Auditeur général, HC 371, 5 février 2003

⁸ Le National Audit Office a étudié les 38 projets de construction de type PFI qui étaient achevés à l'été 2002. Les réponses reçues concernaient 37 de ces projets, dont 11 étaient des projets hospitaliers.

en retard, et quatre accusaient un retard de plus de deux mois. En revanche, 9 des 11 hôpitaux PFI (*Private Finance Initiative* – Initiative de financement privé) achevés au cours de cette période ont été livrés à l'avance ou dans les délais. Les deux projets restants ont été livrés dans les deux mois suivant la date prévue.

La contribution de la BEI

À ce jour, la Banque a signé trois projets hospitaliers au Royaume-Uni et six autres sont en cours de négociation. Ces projets et leur stade d'avancement sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Titre du projet	Statut	Montant Millions d'EUR
Dudley Group of Hospitals	Signé	113
Blackburn Hospitals	Signé	72
North East London Hospitals	Signé	142
Manchester Hospitals	Approuvé	285
Newcastle Hospitals	Approuvé	175
North Staffordshire Hospitals	Approuvé	289
The Royal London Hospital	Approuvé	363
St Helens & Knowsley Hospitals	Approuvé	260
Wakefield Hospitals	Approuvé	213
Total		1 912

La sélection de ces projets en vue d'un financement BEI a été examinée et arrêtée d'un commun accord avec le ministère de la santé du Royaume-Uni. Tous ces projets concernent des régions relevant des objectifs 1 ou 2 aux fins du développement régional. En effet, le développement régional est l'un des principaux critères de sélection des projets BEI. L'autre principal critère est l'importance des besoins de santé parmi les populations concernées.

Le ministère de la santé a confirmé que la participation de la Banque à ces projets, et en particulier sa capacité à octroyer d'importantes ressources à long terme (voir ci-dessous) dans le cadre d'un co-financement global avec d'autres bailleurs de fonds, est particulièrement appréciée. Le fait que la BEI exige que les avantages des financements octroyés aux PPP soient transférés au secteur public est également apprécié. Ces facteurs améliorent considérablement la faisabilité financière et le rapport coûts-résultats des projets pour le National Health Service et, d'une façon plus générale, pour le secteur public.

Durées des prêts et dispositifs de sûreté

Les durées prévues des prêts BEI en faveur du secteur britannique de la santé devraient être comprises entre 31 et 35 ans, conformément aux accords de crédit mis en œuvre par les pouvoirs publics britanniques. Les durées proposées pour les prêts BEI relatifs à ces projets se justifient par la durée de vie économique des actifs, la qualité de l'engagement sous-jacent des pouvoirs publics britanniques vis-à-vis du secteur de la santé (et la tutelle qu'ils exercent sur ce secteur), ainsi que par le profil de risque de crédit des projets.

Le risque de crédit associé aux projets PPP évoqués ci-dessus devrait diminuer pendant la durée du projet. Cette diminution s'explique essentiellement par le fait qu'une fois la construction menée à bien, le principal risque résiduel est lié aux performances et devrait s'atténuer au fil des ans. Le concessionnaire n'assume jamais le risque lié à la demande dans le cadre des projets PPP relatifs à la santé.

Annexe 4 : Résumé des rapports du *National Audit Office* (Royaume-Uni) sur les PPP**Rentabilité des projets de type PFI, Royaume-Uni :**

- selon un rapport établi à la demande d'un groupe de travail du ministère des finances, le pourcentage moyen d'économie estimé dépasse de 17 % l'excédent de référence (« *comparator* ») du secteur public pour les projets de type PFI.

Examen effectué par le ministère des finances sur 61 projets de type PFI :

Les principales conclusions étaient les suivantes :

- 89 % des projets ont été réalisés dans les délais ou en avance ;
- tous les projets PFI compris dans l'échantillon du ministère ont été réalisés sans dépassement des budgets publics ;
- la rémunération unitaire des projets PFI examinés n'a subi aucune modification après la signature du contrat – sous réserve de nouvelles exigences des usagers ;
- 77 % des gestionnaires du secteur public ont indiqué que leur projet répondait à leurs attentes initiales.

Les quatre premiers contrats CCFE dans le secteur routier :

Le *National Audit Office* a constaté que les quatre contrats devraient se traduire par une économie financière nette quantifiable de l'ordre de 100 millions de £ (13 %).

Enquête réalisée en 2001 par le *National Audit Office* sur 98 projets – le rapport coûts-résultats vu par les pouvoirs publics :

- selon 81 % des réponses, les projets de type PFI ont un rapport coûts-résultats satisfaisant ou meilleur – seulement 4 % l'ont qualifié de « médiocre » ;
- 75 % des projets de type PFI ont été réalisés dans les délais ou en avance, et en aucun cas le secteur public n'a supporté le coût des dépassements de prix pour la construction, ce qui constitue une amélioration appréciable par rapport aux projets non-PFI réalisés précédemment.

Le projet PRIME :

Le contrat devrait générer des économies de 560 millions de livres, soit 22 %, sur 20 ans.

Annexe 5 : Extraits de STAT/04/18 (11 février 2004) Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette : traitement des partenariats public-privé

Introduction

Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, a pris une décision relative au traitement comptable, dans les comptes nationaux, des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées. La décision précise l'impact sur le déficit/excédent public et la dette publique. Elle résulte des travaux entrepris en 2003 en coopération avec des experts des pays européens et de divers organismes internationaux. La décision est conforme au système européen de comptes (SEC95), ainsi qu'à l'avis du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB).

Eurostat recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies :

1. le partenaire privé supporte le risque de construction, et
2. le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité et celui lié à la demande.

Si le risque de construction est supporté par l'État, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. Ceci a des conséquences importantes pour les finances publiques, tant du point de vue du déficit que de la dette. Les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, seront enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur le déficit/excédent public. En contrepartie de cette dépense de l'État, la dette publique augmentera sous la forme d'un « prêt imputé » du partenaire, qui fait partie du concept de « la dette de Maastricht ». Les paiements réguliers de l'État au partenaire auront un impact sur le déficit/excédent public uniquement pour ce qui est de la partie relative aux achats de services et à « l'intérêt imputé ».

(Un arbre de décision récapitulant le processus proposé par Eurostat est présenté à la page suivante.)

Quelle est la question clé relative aux partenariats public-privé pour ce qui est de leur traitement en comptabilité nationale ?

La question clé est celle du classement à l'avance des actifs impliqués dans le contrat de partenariat, actifs qui peuvent être enregistrés soit comme actifs publics soit dans le bilan du partenaire. En comptabilité nationale, les actifs impliqués dans un partenariat public-privé peuvent être considérés comme actifs non publics uniquement s'il existe une forte évidence que le partenaire supporte la plus grande partie du risque lié au partenariat spécifique. Par conséquent, cette analyse des risques supportés par les parties contractantes constitue l'élément clé de l'évaluation d'un projet de partenariat en ce qui concerne le classement des actifs impliqués dans le contrat, afin d'assurer la comptabilisation correcte de l'impact sur le déficit public des partenariats public-privé.

Cependant, cette évaluation ne prend pas en considération les risques qui ne sont pas étroitement liés à l'actif et qui peuvent être intégralement séparés du contrat principal, comme c'est le cas lorsqu'une partie du contrat pourrait être périodiquement renégociée et subordonnée à la propre performance et aux paiements de pénalités ne dépendant pas de façon significative de l'état des actifs principaux.

Quelle est l'analyse par Eurostat du risque en cas de partenariats ?

De nombreux risques peuvent être observés en pratique dans ces dispositions. La formulation utilisée peut en outre varier et prêter à confusion. C'est pourquoi, aux fins de la présente décision, Eurostat a sélectionné trois catégories principales de risques « génériques ». Par conséquent, « supporter un risque » pour une partie signifie que cette partie endosse la majorité du risque.

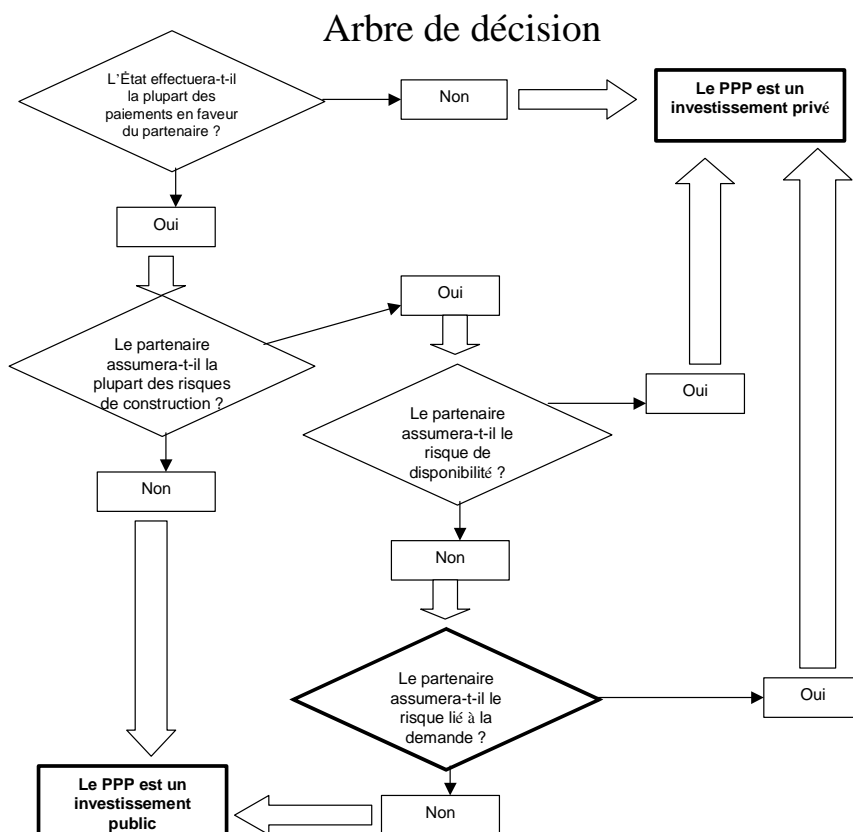
Une première catégorie est le « risque de construction », couvrant notamment des événements comme la livraison tardive, le non-respect de normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique et les effets extérieurs négatifs. L'obligation de l'État de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'État supporte la majorité des risques de construction.

Une deuxième catégorie est le « risque de disponibilité » dans lequel la responsabilité du partenaire est relativement évidente. Celui-ci peut ne pas être en mesure de livrer le volume contractuellement convenu ou

de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité ou de certification publiques liées à la prestation de services aux utilisateurs finals. Ceci s'applique également lorsque le partenaire ne répond pas aux normes de qualité relatives à la prestation de services, requises dans le contrat et découlant d'un manque évident de « performance » du partenaire. L'État est réputé ne pas supporter un tel risque s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout « client normal » pourrait l'exiger dans un contrat commercial. Les paiements publics doivent dépendre du degré effectif de disponibilité fourni par le partenaire durant une certaine période de temps. Mais l'application des pénalités lorsque le partenaire fait défaut sur ses obligations de service doit être automatique et doit également avoir un effet important sur les recettes/profits du partenaire, et ne doit pas être purement « cosmétique » ou symbolique.

Une troisième catégorie est le « risque lié à la demande » couvrant la variabilité de la demande (plus élevée ou plus faible qu'escompté lors de la signature du contrat) lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement (gestion) du partenaire du secteur privé. Ce risque ne doit couvrir qu'une modification de la demande ne résultant pas d'une qualité inadéquate ou faible des services fournis par le partenaire ou d'une initiative modifiant la quantité/qualité des services fournis. Il doit résulter d'autres facteurs, tels que le cycle économique, de nouvelles tendances du marché, la concurrence directe ou l'obsolescence technologique. Le gouvernement sera réputé assumer le risque lorsque celui-ci est obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire indépendamment du niveau effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire.

Toutefois, ceci ne s'applique pas lorsque l'évolution de la demande résulte d'une mesure gouvernementale évidente, telle que des décisions de toutes les unités des administrations publiques (et ainsi pas simplement de(s) l'unité(s) directement impliquées dans le contrat) qui représentent un changement significatif de politique, ou du développement d'infrastructures directement concurrentielles construites sous mandat public.



Comment la décision sera-t-elle mise en œuvre en pratique ?

L'analyse des risques dans de tels partenariats sera menée, sous la responsabilité des offices statistiques nationaux, dans tous les États membres et les pays adhérents (car la décision s'applique à partir de la prochaine notification du 1^{er} mars 2004).

Eurostat est d'avis que les informations relatives à ces risques pourraient être facilement obtenues par les statisticiens et que la charge respective des différents risques est généralement identifiable de façon raisonnable dans les contrats. Eurostat est également d'avis que l'évaluation du risque suivant le processus décrit ci-dessus permettrait un classement simple des actifs en les inscrivant ou non au bilan des administrations publiques dans la plupart des cas. Cependant, il peut se produire dans certains cas que l'analyse de risque telle que mentionnée ci-dessus pourrait ne pas livrer de conclusions claires (par exemple si au moins pour deux catégories la part du risque peut être estimée comme équilibrée ou fondée sur des hypothèses très fragiles). Dans ces cas, certains éléments supplémentaires d'un contrat de partenariat devront aussi être pris en considération. En dehors d'une analyse de la nature des partenaires (notamment dans les cas spécifiques où le partenaire est une entreprise publique), l'importance du financement public, l'effet des garanties publiques ou les provisions relatives à l'attribution finale des actifs pourraient dans certains cas constituer des critères supplémentaires appropriés. À cet égard, si les actifs demeurent propriété du partenaire à l'issue du projet, et si ces actifs continuent de représenter une valeur économique significative, ils sont normalement classés dans le bilan du partenaire. Ceci doit également inclure les contrats dans lesquels le gouvernement ne dispose que d'une option d'achat des actifs à leur valeur courante de marché. À l'inverse, si le gouvernement a l'obligation ferme d'acquérir les actifs à l'issue du contrat à un prix prédéterminé ne reflétant pas la valeur économique des actifs à ce moment (telle qu'escomptée sur la base d'une hypothèse conservatrice au moment de la signature du contrat), ou a payé pour le droit d'acquérir les actifs pendant toute la durée du contrat moyennant des paiements réguliers supérieurs à ce qu'il auraient été sans ce droit, il peut alors être fondé d'enregistrer les actifs comme actifs publics si les autres tests ne livrent pas de réponse claire.

Enfin, Eurostat considère que cette décision n'est pas contradictoire avec l'approche entrepreneuriale habituelle de ces questions. En tout état de cause, les cas limites spécifiques et complexes devront être examinés attentivement suivant la procédure agréée, incluant dans un premier temps l'assistance d'Eurostat.