

Quelles perspectives pour le partenariat public – privé et autres nouveaux modes de financement pour les investissements de la Région Ile-de-France ?

La France, avec près de 8 % du PIB de déficit et plus de 80 % du PIB d'endettement, dépasse les plafonds requis par le Traité de Maastricht qui sont de 3 % de déficit et 60 % d'endettement.

Ce déficit, cette dette, sont, pour une part essentielle, le fait de l'Etat, les collectivités territoriales votant leurs budgets en équilibre et n'utilisant l'emprunt que pour leurs investissements. Mais ces collectivités souffrent également de cette situation marquée par un tassement de leurs ressources et des marges de manœuvre qui par conséquent se contractent.

La Région Ile-de-France ne déroge pas à ce constat : son budget primitif 2010 a vu baisser ses recettes permanentes et, au-delà, ses marges de manœuvre se réduire. Face à des besoins croissants, la question du financement de ses investissements est donc posée avec une certaine acuité.

Dans ce contexte difficile, le Conseil économique et social régional d'Ile-de-France a décidé, le 3 Juin 2009, d'étudier de nouveaux gisements de ressources mobilisables ainsi que les possibilités offertes par le **partenariat public - privé (PPP)**, en particulier dans sa version renouvelée que sont les **contrats de partenariat**.

Pour mobiliser des ressources, la puissance publique, depuis très longtemps, a su associer les secteurs public et privé : le canal du Midi,

“ Pour mobiliser des ressources, la puissance publique, depuis très longtemps, a su associer les secteurs public et privé... ”

au XVII^{ème} siècle, sous Louis XIV, avec Pierre-Paul Riquet ou les chantiers urbains de Paris, au XIX^{ème} siècle, sous Napoléon III, avec le baron Haussmann ont, par exemple, procédé de cette association.

Les formes juridiques de la collaboration entre les secteurs public et

privé ont évolué, pour aboutir, aujourd'hui, à la présence de deux types de commande publique :

- la **délégation de service public**, dont la concession, l'affermage ou la régie intéressée en sont les formes les plus anciennes ;
- le **contrat de partenariat** public privé, créé par l'ordonnance du

→ 17 Juin 2004, modifiée par la loi du 28 Juillet 2008.

C'est principalement dans cette acception juridique « stricto sensu » qu'a été traitée la question du « partenariat public privé » dans le rapport du CESR.

2010-2025 : QUEL NIVEAU D'INVESTISSEMENTS POUR LA RÉGION ?

Le budget des collectivités territoriales, comme celui de l'Etat, s'inscrit dans un cadre annuel qui ne rend pas compte de la nécessité d'anticiper les besoins de financement à venir.

Le budget 2010 de la Région s'équilibre à hauteur de 4,671 Milliards €.

- Les dépenses de **fonctionnement** sont de 2,648 Milliards €, en augmentation de 2,6 % par rapport au BP 2009 et représentent près de 57 % des dépenses régionales.
- Les dépenses d'**investissement** sont de 2,022 Milliards €, en augmentation de 3,3 % par rapport au BP 2009 et représentent plus de 43 % des dépenses régionales.

En outre, 2,114 Milliards € sont inscrits en autorisations de programme, soit une augmentation de 2,6 % par rapport au BP 2009.

QUELS BESOINS EN FINANCEMENT POUR CES INVESTISSEMENTS ?

Si l'on veut tenter de délimiter le périmètre des besoins prévisionnels de la Région pour le financement de ses investissements dans les années qui viennent, il faut se projeter au-delà du cadre budgétaire annuel et faire un essai de prospective, en recommandant les prudences d'usage pour ce type d'exercice.

Ainsi, Gilles Carrez, rapporteur général du Budget à l'Assemblée

nationale, dans son rapport sur le financement des transports du Grand Paris remis au Premier ministre le 30 septembre 2009, identifie à l'horizon de l'année 2025, une première phase d'un dispositif d'ensemble, « **le projet global** ». Il met en synergie des éléments du projet de transport du Grand Paris et le programme régional de mobilisation pour les transports.

Dans ces limites temporelles 2010-2025, il a alors été procédé au recensement des différents engagements contractuels de la Région, à l'évaluation de sa participation éventuelle au projet de transport du « Grand Paris » et à la réalisation des différents programmes d'investissement relevant de sa compétence.

Au total, sur cette période, **l'enveloppe prévisionnelle en besoins de financement pour les investissements de la Région**, incluant la charge de la dette, pourrait représenter quelque 61 Milliards €. En moyenne annuelle cela correspondrait à une **dépense d'investissement** de quelque **4 Milliards €**, soit le double du montant actuel.

QUELLES RESSOURCES POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS RÉGIONAUX ?

Pour financer ses investissements, la Région dispose, de trois leviers budgétaires :

- les recettes d'investissement (fiscalité, dotations et autres...);
- la capacité d'autofinancement;
- l'emprunt.

En 2010, les recettes d'investissement et la capacité d'autofinancement étant à la baisse, l'enveloppe d'emprunt augmente de 30 % pour atteindre 987 M € contre 759 M € inscrits au budget primitif 2009. Cette augmentation de la variable « endettement » est forte, même si elle est qualifiée de « conjoncturelle » par l'Exécutif régional.

Au-delà, il s'agit donc d'esquisser, toujours à l'horizon 2025, une anticipation de ce que pourrait être le niveau des ressources envisageables permettant de financer tout ou partie des investissements à réaliser.

Prenant appui sur les travaux de Gilles Carrez mentionnés plus haut, la poursuite de l'effort budgétaire et le chiffrage argumenté de nouvelles ressources, aboutissent à une enveloppe de près de 18 Milliards €.

Cette anticipation ne prend pas en compte les ressources nouvelles pouvant provenir de la fraction supplémentaire de la TIPP, de la mise en place de péages urbains ou des plus-values dégagées par les opérations foncières et d'aménagement liées en particulier aux gares du réseau de transport du « Grand Paris ». Leur chiffrage s'avère en effet trop aléatoire.

LE PARTENARIAT PUBLIC - PRIVÉ : UN NOUVEL OUTIL DE LA COMMANDE PUBLIQUE, AU SERVICE DE LA RÉGION.

En complément à la recherche de nouvelles ressources mobilisables, il est apparu utile d'étudier ce nouveau moyen mis à la disposition de la collectivité régionale : le **contrat de partenariat public - privé** qui, en application de la loi du 28 Juillet 2008, fait l'objet de dispositions nouvelles du Code général des collectivités territoriales.

Une présentation de l'outil.

Le partenariat public privé est un contrat administratif par lequel la personne publique confie à une entreprise ou un groupement d'entreprises, une mission globale comprenant le financement, la conception, la construction, la gestion et l'entretien d'un équipement public.

Le contrat de partenariat est signé à l'issue **d'une procédure dite de « dialogue compétitif »** qui remplace

l'appel d'offres. Ce dialogue compétitif associe les opérateurs privés qui participent ainsi à l'évaluation précise du besoin et donne lieu à un ensemble de propositions détaillant tous les aspects du PPP, technique, juridique et financier.

La personne publique doit justifier le choix final de l'opérateur retenu dans **un rapport d'évaluation préalable**.

Ce rapport doit démontrer que la signature d'un PPP est la solution la plus appropriée pour la collectivité et que le projet présente un caractère d'urgence ou de complexité, qui, avec l'efficacité économique, justifie le recours à un PPP.

Avantages et inconvénients de l'outil.

Les avantages.

Le PPP procède, tout d'abord, d'une approche globale, de nature à optimiser tous les paramètres. Il permet le préfinancement partiel ou total, par le secteur privé, d'un équipement public et accélère l'engagement effectif d'un projet que la collectivité ne serait pas en capacité d'entreprendre en marché public.

Il favorise l'innovation et la créativité par la synergie « public privé » tout en établissant une répartition des risques entre secteurs public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux.

Les inconvénients.

Les collectivités publiques, en premier lieu, doivent faire appel, pour le dialogue compétitif et l'évaluation préalable, à un certain nombre d'expertises qu'à l'heure actuelle, elles ne maîtrisent pas toujours.

Le préfinancement, par l'opérateur privé, s'il est plus rapide, revient plus cher : en effet, l'opérateur privé emprunte sur le marché bancaire à un taux plus élevé qu'une personne publique ; ce coût, au final, se réper-

cute sur le loyer versé par la collectivité à l'opérateur privé.

Ce loyer, versé par la collectivité, est inscrit en dépense de fonctionnement : cela peut-être considéré comme étant de la « dette maquillée » ; cette dépense vient, en outre, peser sur la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Enfin, la charge de financement s'étale sur 20 à 30 ans. Quand on connaît les difficultés des économistes et des financiers à anticiper, même à court terme, les conjonctures économiques et financières, cela n'est pas sans risque pour les contractants.

POUR ENVISAGER CE TYPE DE PARTENARIATS, LE CESR POSE COMME PRÉALABLES :

- de le considérer comme une option volontariste et non « par défaut », à évaluer en transparence au terme d'une analyse comparative avec les autres formules de commande publique ;
- d'y consacrer un haut niveau d'expertise préalable ;
- d'opérer sur ces critères une sélectivité accrue pour ne retenir que des projets d'une certaine ampleur, requérant une complémentarité de compétences entre secteur public et secteur privé et cela en regard de leur utilité actuelle et future en terme d'équipement et de service public ;
- d'évaluer les risques de ce type de montage (surcoût, disponibilité/défaillance du partenaire privé) ;
- de conditionner ce choix à la garantie sur le long terme du caractère de service public de l'ouvrage.

Ces préalables étant posés, le CESR recommande au Conseil

régional d'étudier cette formule comparativement à la formule traditionnelle du marché public dans les projets à haute rentabilité socio-économique, répondant aux priorités régionales, principalement en matière :

- de transport de voyageurs : conception et construction de certains ouvrages issus des projets « Grand Paris » (ateliers de maintenance, alimentation en énergie) et de parcs relais des pôles d'échanges sur le réseau actuel ;
- de transport de fret : sites logistiques multimodaux et plateformes de transports combinés ;
- de transport routier : nouveaux ouvrages d'art de franchissement de la Seine dans le Val-de-Marne, contournement routier de Villeneuve-St-Georges, déviation de la RN 19 à Boissy-St-Léger, achèvement de la Francilienne, réalisation du BIP-Est dans le Val d'Oise ;
- de lycées, de logement et de renouvellement urbain.

Au-delà du contexte de la crise actuelle, l'objectif pour le CESR est de discerner dans quelles conditions et sur quels types de projets, cette nouvelle forme de commande publique qu'est le PPP peut utilement venir compléter la démarche de marché public et répondre de manière optimale aux exigences d'un service public adapté aux besoins des Franciliens. ■

Les propositions du CESR

Le Partenariat public privé est un nouvel outil de la commande publique mis à la disposition des collectivités territoriales.

Compte tenu des contraintes qu'il présente, toute idée de recours systématique au PPP doit être écartée. Cependant, dans des situations d'urgence ou de complexité, le PPP peut-être le levier d'action pertinent qui permet à la collectivité de réaliser un investissement voulu. Ainsi, sur l'ensemble du territoire français, un certain nombre de collectivités territoriales (au nombre desquelles quatre Régions) dirigées par des exécutifs de sensibilités politiques différentes, ont recours au PPP.

Le CESR recommande donc au Conseil régional d'Ile-de-France d'étudier, au cas par cas, pour les projets relevant de ses domaines prioritaires de compétence (les transports, les lycées, l'habitat, le renouvellement urbain...) l'utilité du PPP pour financer les investissements nécessaires à l'équipement et au développement de la région capitale.

Le CESR suggère ainsi les pistes suivantes :

→ DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE FRET :

- pour le transport de voyageurs : certains équipements et ouvrages, dans le cadre du projet « Grand Paris » (ateliers de maintenance, alimentation en énergie...);
- pour le transport de fret : sites logistiques multimodaux et plateformes de transport combinés.

→ POUR LE TRANSPORT ROUTIER :

- ouvrages de franchissement de la Seine, dans le Val-de-Marne ; contournement routier de Villeneuve-Saint-Georges ; déviation de la RN 19 à Boissy-Saint-Léger ; aménagement de la Francilienne dans le Val-de-Marne, etc.

→ DANS LE DOMAINE DES LYCÉES,

- la construction de nouveaux établissements (deux sont à l'étude) et la rénovation d'un certain nombre d'entre eux peut permettre d'évaluer l'intérêt de recourir au PPP. A titre d'exemple, la Région Alsace a conclu un PPP de « performance énergétique », d'une durée de vingt ans, pour la conception, le financement, la construction et l'exploitation des équipements énergétiques de quatorze lycées.

→ D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE

- Le PPP doit être appréhendé en ce qu'il est intimement lié au service public (le contrat de partenariat est un contrat administratif avec les prérogatives de puissance publique qui lui sont attachées). C'est un outil qui ne se substitue pas aux autres outils de la commande publique mais qui, dans certaines situations et pour certains projets, peut apporter une réponse appropriée au service des politiques d'investissement des collectivités territoriales. ■

Il est à noter, toutefois, que l'enseignement supérieur, depuis peu, propose des filières de formations spécialisées dans les PPP (exemple de l'IEP Lyon).