



Soutien à l'économie
- VOLET PPP -

*Propositions de mesures pour le développement
et le financement des PPP*

• **Objectifs :**

- Maintenir le niveau actuel d'engagement de PPP
- Impulser et accélérer l'engagement de projets nouveaux en référence aux attentes déjà exprimées.

Des besoins importants sont dès à présents identifiés : Grenelle de l'environnement, Plan CAMPUS, économie numérique, hôpitaux...

• **Mesures à prendre par catégorie d'acteurs :**

1. Favoriser l'initiative des personnes publiques
2. Donner de la visibilité aux opérateurs
3. Adapter les modalités de financement aux contraintes de la crise

I/ Liste de propositions

A/ Mesures financières

1. **Accepter un financement court terme avec un refinancement des projets en cours de contrat** pour tenir compte de la difficulté des banques à prêter actuellement à long terme.
2. **Création d'un « véhicule de financement public » pour apporter de la liquidité à long terme.** La transformation de la Caisse Nationale des Autoroutes en Caisse Nationale des Infrastructures Publiques pourrait être une première étape.
3. **Octroi, par l'Etat, de garanties financières** aux collectivités territoriales signataires des PPP.
4. **Ajustement de la subvention publique d'investissement pour certains projets avec une période de construction longue** en prenant en considération l'évolution du coût de la construction (évaluée de manière transparente) lorsque la durée de cette dernière est importante.

B/ Mesures de développement

5. **Mise en place d'une aide à la passation des PPP par les collectivités territoriales** (100k euros par projet x 100 projets = 10 millions d'euros par an)
6. **Assurer le financement de la formation des chefs de projets PPP** des personnes publiques (4k euros x 250 personnes = 1 million d'euros par an)
7. **Organiser l'observation prospective pour la programmation-régulation du marché des PPP.** Etendre les missions du CEF-O-PPP (500k euros par an)
8. **Améliorer les procédures de passation des contrats de partenariat**

Les mesures proposées en faveur des collectivités territoriales concernant la garantie de l'Etat (3) et les aides à la passation des PPP (5) devraient être assorties de conditionnalités sur la part des prestations susceptibles d'être exécutées par des PME : un taux égal ou supérieur à 50 % pourrait être imposé dans les règlements de consultation comme valeur minimale du critère prévu à l'article 8 de l'ordonnance du 4 juin 2004 modifiée relative aux contrats de partenariats.

II/ Présentation sommaire des propositions

A/ Mesures financières

1. Accepter un financement court terme avec un refinancement des projets en cours de contrat.

L'une des principales contraintes actuelles du financement des PPP réside dans l'incapacité des établissements bancaires à s'engager sur des financements à très long terme, compatibles avec la durée des contrats de partenariat (25-30 ans). La principale cause en est la difficulté des banques à se refinancer sur ces longues durées pour adosser leurs prêts. La contrainte des banques s'exprime donc essentiellement en terme de disponibilité des liquidités à long terme, et non pas en terme de prise de risque de crédit sur de telles durées. Rappelons que les plans de soutien public au secteur financier portent à ce jour sur des financements limités à cinq ans.

Une première mesure opérationnelle à court terme s'appuie sur un découplage entre la durée des contrats de partenariat et celle des financements initialement mis en place. Concrètement, il s'agirait de financer les opérations par une dette à court-moyen terme (5-7 ans), refinançable au plus tard à son échéance par une dette à plus long terme. Les modalités de partage des gains ou coûts additionnels du refinancement entre partenaires public et privé seraient définies dès le départ, en toute transparence. Ce refinancement pourrait être déclenché à tout moment dès que les conditions de marché le justifient.

2. Création d'un véhicule de financement public

Une seconde mesure pourrait être la mise en place d'un véhicule de financement public qui apporterait directement ou indirectement la liquidité long terme aux projets PPP. Concrètement, ce véhicule interviendrait (i) soit en apportant la liquidité directement aux projets, contre la garantie des banques qui continuent à assumer tous les risques du projet, (ii) soit en assurant un refinancement des prêts consentis par les banques aux projets. Ce véhicule ne serait exposé qu'au risque improbable de « double défaut » du projet et de la banque concomitamment. Dans ces schémas, le transfert de risques au secteur privé reste inchangé, le secteur public apportant uniquement la liquidité.

On pourrait également envisager d'élargir le champ d'intervention de la Caisse Nationale des Autoroutes, en lui permettant d'intervenir directement ou indirectement dans le financement des PPP et des infrastructures publiques, y compris au travers des solutions évoquées ci-avant. Dans ce cas, la CNA jouerait un rôle d'apporteur de financement long terme sans prise de risque sur les projets, selon un mode d'intervention qui serait différent de celui qu'elle assure actuellement auprès des sociétés d'autoroutes.

Le flux de nouveaux projets susceptibles d'être engagés par les opérateurs nationaux est de l'ordre de 10 milliards d'euros par an, en générant 7 à 8 milliards de besoins de financement par dette ; il n'y a pas de difficultés sur les apports en *Equity*. Par contre, pour faciliter le redéploiement des moyens en provenance de l'immobilier en récession et pour utiliser la

pleine capacité des opérateurs, il serait nécessaire de doubler de 10 à 20 milliards d'euros le flux de PPP.

3. Octroi, par l'Etat, de garanties financières aux collectivités territoriales

L'objet de cette garantie est de réduire les freins au lancement des opérations, que ce soit pour les collectivités territoriales devenues attentistes dans le contexte actuel ou pour les prêteurs des collectivités territoriales dont la qualité de crédit serait ainsi rehaussée au niveau de celle de l'Etat. Ces garanties, qui ne seraient donc pas accordées directement aux banquiers, ont pour effet d'abaisser de plusieurs dizaines de points de base le coût de financement pour les collectivités intéressées selon leur qualité de crédit. Cette garantie s'appliquerait expressément aux composantes « investissement » des loyers dans les CPA : L.1 pour le principal et L.2 pour les coûts de financement. De façon plus générale, l'apport de garanties de l'Etat concerne l'ensemble des emprunts des collectivités territoriales ; la mise en œuvre pour les seuls PPP est un choix politique qui pourrait être fondé sur la qualité des projets en PPP ; le dispositif retenu pour bénéficier du FCTVA en BEA, pourrait être repris en rendant la garantie d'Etat optionnelle et en la subordonnant à l'avis favorable de la MAPPP sur les conclusions de l'évaluation préalable.

4. Ajustement de la subvention publique d'investissement pour certains projets avec une période de construction longue

Le risque supporté par les constructeurs est d'autant plus élevé que la construction se déroule en environnement évolutif, qu'elle fait appel à des ressources dont les coûts sont difficilement prévisibles et enfin que la durée de construction est longue. Ce risque peut devenir très coûteux à couvrir aussi est-il proposé de permettre la prise en compte de l'évolution du coût de la construction par la personne publique sous forme d'un ajustement du financement de l'investissement par une subvention compensatrice des surcoûts effectifs mesurés de façon transparente pour les projets avec une durée de construction longue.

B/ Mesures de développement

5. Mise en place d'une aide à la passation des PPP par les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont peu habituées à mener des procédures de dévolution complexes, coûteuses, comportant des risques de finalisation (résultats de l'évaluation préalable ou de la mise en compétition)

Pour encourager les initiatives et faciliter la juste rémunération des conseils et des candidats non retenus ayant remis des offres consistantes, il est proposé de solidariser l'Etat et les collectivités territoriales par l'octroi d'une aide à la passation (déjà étudiée) de 100k euros par projet transformée en avance remboursable à l'engagement du projet.

6. Assurer le financement de la formation des chefs de projets PPP

Il en est de même de la formation des chefs de projets de l'Etat ou des collectivités territoriales qu'il conviendrait de rendre gratuites pour au moins deux ans en assurant le financement par l'Etat.

7. Organiser l'observation prospective pour la programmation-régulation du marché des PPP

Concernant l'observation du marché des PPP, les acteurs ont besoin de perspectives éclaircies sur l'évolution du marché afin de s'organiser en conséquence et pour certains d'en évaluer l'attractivité. Pour la mise en œuvre de cet objectif, il est impératif que le CEF-O-PPP amplifie ses activités en les étendant au recueil par enquêtes des programmes des personnes publiques.

8. Améliorer les procédures de passation des contrats de partenariat

L'amélioration des procédures de passation des CPA a été engagée avec la promulgation de la loi du 28 juillet 2008, n°2008-735, modifiant l'ordonnance du 17 juin 2004. Il est impératif que cette amélioration soit accélérée et adaptée dans le contexte actuel.

- Réduction à 3 mois maximum la durée de validité des offres pour tenir compte de l'évolution rapide de l'environnement économique et financier
- Publication des décrets d'application de la loi du 28 juillet 2008 n°2008-735 relative aux contrats de partenariat, notamment celui organisant la procédure négociée pour les contrats situés sous le seuil réglementaire
- Simplification de la procédure de dialogue compétitif : Permettre un affermissement des conditions financières et la finalisation du tour de table des financeurs après la sélection du candidat. En conséquence, ne pas imposer de clauses de clauses d'exclusivité aux financeurs. Ces modalités incluraient une mise en compétition finale des financeurs afin d'assurer l'obtention des meilleures conditions de financement disponibles, avec un droit d'alignement pour les financeurs qui ont accompagné le candidat pendant toute la procédure.
- Clarifier la confusion qui existe entre la faculté de céder des créances qui ne doit pas être plafonnée et l'acceptation des cessions dont le plafonnement pourrait être porté au-delà de 80% au cas par cas notamment pour les contrats d'un montant inférieur à 50 M €.

III/ Impacts des mesures en fonction des champs concernés

Effets de la mesure	PERSONNES PUBLIQUES	OPERATEURS	BANQUIERS
1. Refinancement des projets	Possibilité de maintenir la durée des contrats	Mécanismes de refinancement à développer et à perfectionner	Adaptation à l'échéance du <i>funding</i> / permettant la bancabilité des projets
2. Véhicule de financement public	Bouclage des projets, abaissement des loyers	Stimulation compétitive	Adaptation aux contraintes de marché du rôle des banquiers. Transformation possible de la CNA en CNIP.
3. Octroi de garantie aux collectivités territoriales	Abaissement des coûts de financement (50 bps)	Levée d'un frein à l'engagement des PPP	Effets macroéconomiques justifiant l'intervention de l'Etat
4. Ajustement de la subvention publique	Facilité augmentée pour trouver un opérateur	Limitation du risque permettant l'abaissement des coûts	Simplification des montages financiers

5. Fonds d'aide à la passation	Engagement des petits et moyens projets	Rémunération/indemnisation des offres	Qualité des projets et amélioration de la faisabilité des projets
6. Formation des chefs de projets PPP	Capacité de pilotage des projets	Amélioration de la relation contractuelle	Amélioration de la sécurité du projet
7. Observation/régulation	Retours d'expériences accrus	Optimisation des moyens ; appréciation du marché et redéploiement	Régulation en volume du marché du financement des PPP
8. Amélioration de la procédure de passation	Gagner du temps, réduire la complexité	Diminuer les coûts de transaction ; faciliter l'élaboration des offres	Améliorer la compétitivité des projets et diminuer les coûts de transaction. Flexibilité accrue dans la réunion des financements.