

# Montage et pilotage des partenariats public-privé : retours d'expérience

- Gouvernance et PPP : les points de vigilance impératifs

Jean-Yves Gacon  
Directeur de projet



# PPP et gouvernance

- La mise en œuvre d'un PPP interfère avec l'évolution d'un site universitaire sur le long terme
- Elle porte des enjeux de cohérence :
  - Fonctionnelle (organisation du bâti en fonction des besoins de l'enseignement et de la recherche)
  - Urbaine (insertion dans l'espace urbain)
  - Financière (économie de moyens – prévision de long terme)

La réussite passe par la définition d'un ensemble cohérent, gérable dans le temps

# PPP et gouvernance – la conduite du projet

- Le choix du pouvoir adjudicateur est structurant dans ses conséquences :
  - Propriété des biens
  - Responsabilité financière et de gestion
- L'équipe projet : des professionnels sous le contrôle de l'exécutif politique
- Les APP : des compétences extérieures indispensables, sous l'autorité de l'équipe projet
- Le dialogue compétitif : un enjeu complexe en matière de pilotage et de communication

# Les enjeux patrimoniaux

- La mise en œuvre des PPP « révèle » des problèmes sous-jacents :
  - Maîtrise du patrimoine et propriété des investissements : quelles conséquences sur la dévolution du patrimoine ?
  - Optimisation de la gestion du patrimoine, public comme privé :
    - l'université dispose-t-elle des compétences requises ? Quels sont les enjeux de la valorisation des bâtiments universitaires et du domaine foncier ?
  - Les résidences universitaires : au-delà du rôle irremplaçable des CROUS, comment diversifier l'offre ?

# Les enjeux patrimoniaux

- Quelques problèmes spécifiques aux contrats de partenariat :
  - Le transfert de droits réels : vrai ou faux problème ?
  - Les enjeux de la maintenance : payer le juste prix
  - Le transfert de risques : un principe, des modalités de mise en œuvre, des limites pratiques
  - Le PPP dans la durée : comment concilier PPP et évolution des besoins ?

# PPP et fonctionnement de l'université

- Le PPP n'est pas une privatisation :
  - Même s'il implique un transfert de maîtrise d'ouvrage (mais l'université n'est qu'occasionnellement maître d'ouvrage des travaux la concernant)
  - Car il ne concerne pas les missions essentielles de l'université
  
- Il est exigeant en matière d'implication des services de l'université
  - À tous les stades :
    - Programmation et évaluation préalable
    - Dialogue compétitif
    - Suivi du contrat
  
- Externalisation : un choix raisonné
  - Le PPP se substitue à une multitude de contrats
  - Aucune externalisation nouvelle n'est obligatoire dans la plupart des cas (sauf si le GER est assuré en interne...) mais des opportunités peuvent se présenter

# PPP et fonctionnement de l'université

- Le PPP offre une opportunité pour appréhender sur le long terme les enjeux de la maintenance :
  - Performance énergétique
  - Garantie de résultat
  - Maîtrise des coûts
  
- Le PPP exige de se doter des moyens du contrôle : c'est l'apprentissage du « faire faire »
  - Les équipes internes doivent évoluer en conséquence
  - Le bon choix des APP, mais aussi leur contrôle, est déterminant
  
- Le PPP est un contrat de long terme, mais il doit être évolutif
  - Le contrat fige – salutairement du point de vue de leur coût et de leur délai de réalisation - le contenu des projets ; mais doit contenir des clauses de rendez-vous pour mettre en œuvre les évolutions nécessaires

# Le financement des PPP

- Le « surcoût » initial du PPP est lié à son mode de financement
  - Mais ce mode de financement (financement de projet) responsabilise le partenaire privé (via l'existence d'une société de projet capitalisée)
  - Et permet de lui transférer effectivement une partie des risques
- En pratique, une grande souplesse :
  - Il est possible de recourir à un financement mixte (en intégrant les subventions des collectivités)
  - Le mécanisme de la cession de créance permet d'abaisser le coût du financement une fois l'ouvrage livré

# Le financement des PPP

- Les subventions des collectivités :
  - Peuvent intervenir soit à la livraison de l'ouvrage, soit en anticipation de celle-ci
  - Ne sont pas grevées de la TVA, dès lors qu'elles ont le caractère de subventions d'investissement
- Les enjeux fiscaux :
  - Le principe de neutralité par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique est acquis, sauf à l'égard de la TVA sur le financement

# L'évaluation préalable, une phase importante

- L'évaluation préalable n'est pas une simple obligation réglementaire :
  - C'est le bon moment pour appréhender le coût réel d'une opération sur le long terme
  - Et pour envisager les choix à faire en matière de développement durable, d'externalisation, de développement des recettes de valorisation
  - C'est la référence à laquelle on se rapportera durant le dialogue compétitif et au moment du choix final
- C'est pourquoi il faut la conduire :
  - En ayant fixé les contours exact du programme fonctionnel
  - avec rigueur et en faisant appel à des conseils compétents
  - Tout en menant à ce stade un large concertation

# Le dialogue compétitif

- Une procédure riche :
  - Permet la négociation structurée avec les candidats
  - Offre à ceux-ci l'opportunité de proposer des solutions innovantes
  - Est en phase avec le caractère global du contrat : projet architectural, insertion dans l'environnement, pertinence des choix au regard du développement durable, coûts de maintenance et d'exploitation, recettes de valorisation sont confrontés dans une démarche unique
  - Offre à la personne publique une grande transparence sur la décomposition du prix

# Le dialogue compétitif

- Mais exigeante :
  - L'équipe engagée dans le dialogue doit disposer de compétences élevées dans des domaines multiples et peu familiers
  - La négociation « en tunnel » impose le respect de contraintes de procédure rigoureuses
  - L'importance accordée aux choix architecturaux d'une part, au financement (en fin de dialogue) d'autre part ne doit pas occulter les enjeux relatifs à la maintenance et à la bonne disponibilité des ouvrages
  - La confidentialité de la procédure pose un redoutable problème de communication

# Le PPP, un moyen au service d'une fin

- La mise en œuvre d'un PPP concentre de multiples enjeux de la gouvernance universitaire :
  - Créer ou renouveler les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'objectifs de long terme
  - Transférer au privé des missions « non régaliennes » tout en se dotant des moyens d'en contrôler l'exécution
  - Optimiser la gestion financière du parc immobilier
- Elle exige de ce fait :
  - De fixer des objectifs précis et stables
  - De ne pas disperser les efforts
  - De se doter des compétences nécessaires
  - De saisir l'opportunité de faire évoluer structures et compétences des services