

**Le partenariat public-privé
pour des projets du domaine des TICs...
ou un outil essentiel de la Réforme de l'Etat et du
Secteur Public**

Conférence IDC, Hôtel WESTIN, le 8 avril 2008



Sommaire

1. Objectifs généraux du PPP et enjeux
 2. Le PPP et les TICs
 3. La procédure, rôle de la MAPPP
- Annexes

- A1. Compléments techniques
- A2. Le retour d'expérience
- A3. L'avenir de la procédure

Sommaire

- ➔ 1. Objectifs généraux du PPP et enjeux
- 2. Le PPP et les TICs
- 3. La procédure, rôle de la MAPPP

Annexes

- A1. Compléments techniques
- A2. Le retour d'expérience
- A3. L'avenir de la procédure

1.1. Le PPP, nouveau mode de la commande publique

- L'acte de naissance: l'ordonnance de juin 2004,
 - sur le modèle du PFI britannique
 - dans le «sillage» de la LOLF
 - en ligne avec la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 au titre de la modernisation de la commande publique
- Un concept à orientation de service (et non pas de réalisation d'investissement)
 - Intérêt pour la performance dans le temps (gouvernance, mesure...)
 - Principe du «Pay as you use», & recherche de l'efficacité de la dépense
 - Partage des risques (avec le prestataire sur la durée...)
- Un saut culturel dans la sphère publique
 - Réflexe de l'évaluation et responsabilisation de l'acheteur
 - Mentalité du «Faire-faire» au détriment du «Faire»
 - Recherche du win win avec le prestataire (on gagne avec lui)
 - Intérêt non pas pour les seules dépenses, mais aussi pour les revenus

Sommaire

1. Objectifs généraux du PPP et enjeux

 2. Le PPP et les TICs

3. La procédure, rôle de la MAPPP

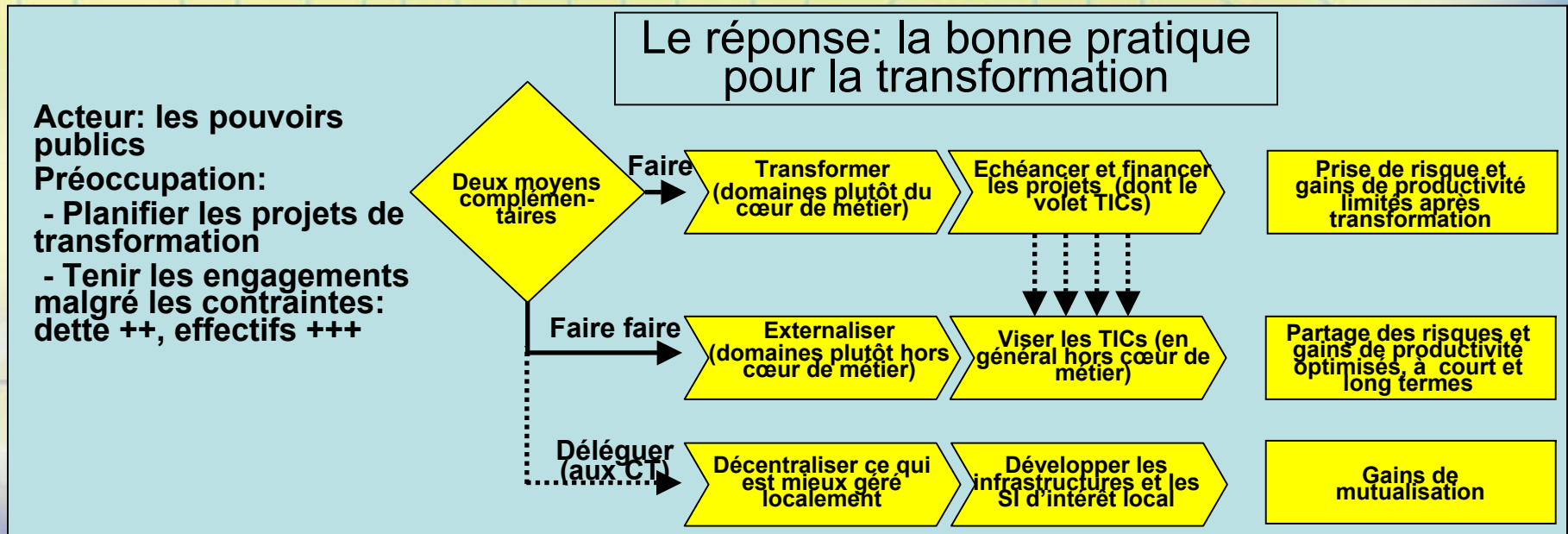
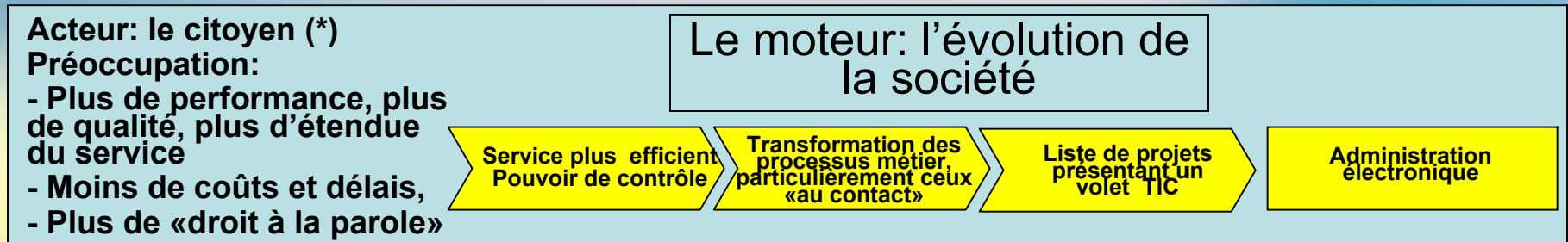
Annexes

A1. Compléments techniques

A2. Le retour d'expérience

A3. L'avenir de la procédure

2.1. TICs et processus de modernisation publique



Le processus de réforme de l'Etat se matérialise par un programme de projets du domaine des TICs. Toute mesure de nature à «booster» la réalisation du programme tout en se pliant aux contraintes est favorable

(*) Voir annexes (A1-1)

2.2. L'apport du PPP pour un projet du domaine des TICs... Que transférer au partenaire privé?

1 Une répartition des risques auprès du partenaire (privé ou public) le mieux à même de le supporter.

Or, dans les projets de TICs il existe un risque élevé de dérive des délais et des coûts (et d'échec) que le partenaire public maîtrise mal (précédents fâcheux)

La présence continue sur la durée de l'opération, d'un encadrement de projet responsabilisé dès l'amont sur la production de service future, et constitué de personnel expérimenté et de haut niveau de qualification, garantit délais, coûts et qualité.

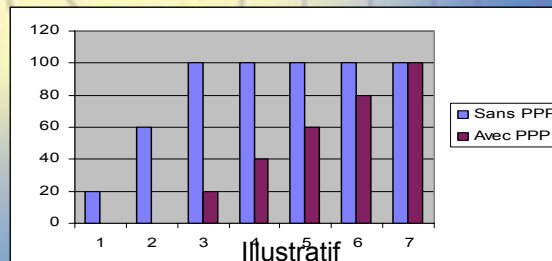
L'absence de rupture lors de la mise en service est fiabilisée.

2 Une vision de service sur la durée (post investissement), recherchant des gains de productivité sous contrainte de qualité.

Le service représentant l'aspect dominant des revenus (80%), le partenaire privé est incité à **rechercher des gains de productivité** (raisonnements propres à une production industrielle, ex.: synergies).

L'intervention d'un partenaire privé de bout en bout répond à tous ces enjeux financiers et industriels

3 Un lissage du poids financier des investissements sur les budgets publics



2.3. L'intérêt du PPP pour le domaine des TICs (1)

L'effet d'une dominante service

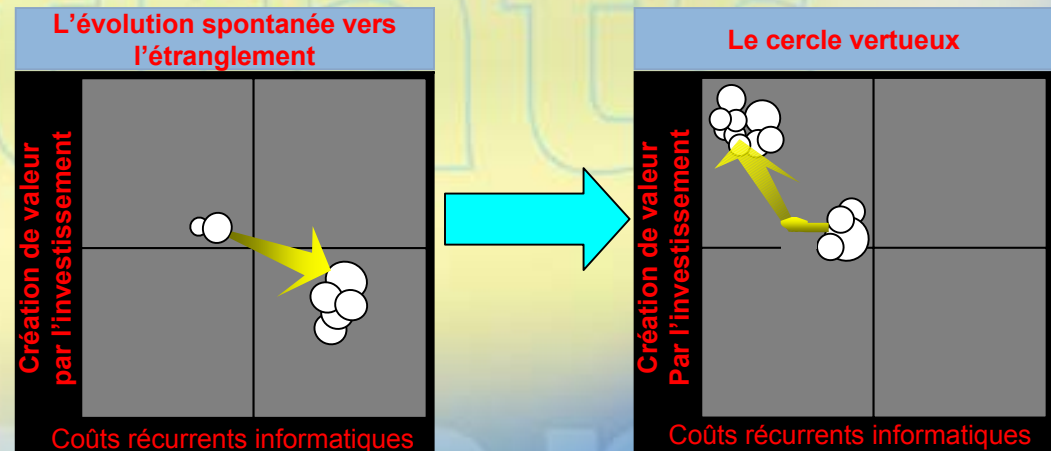
- Le transfert des risques de conception et construction est particulièrement pertinent pour des projets TIC
 - Stat. NAO pour le taux de dépassement délais ou budget (y compris cas d'échec complet): marchés publics = 72%, en PFI = 23% (*)
- Particularités d'un montage de PPP pour un projet de TICs
 - La dimension service n'est pas limitée a priori (tendance au BPO), elle peut constituer l'élément majeur, typiquement 80%, devant le remboursement de la dette (principal et intérêts), soit 20%
 - Optimiser le montage consiste d'abord à industrialiser la production de service (mutualisation, intégration verticale...) l'impact sur le coût du financement venant après
- Il existe d'autres impacts financiers favorables
 - Sur l'ensemble du processus de modernisation du secteur public
 - Sur la gestion financière publique (dette publique et déconsolidation)

2.4. L'intérêt du PPP pour le domaine des TICs

(2) Un effet de levier « multidimensionnel »

- Point de vue du projet. Les gains de productivité récurrents dégagés sur la production de service sont de l'ordre de 30 à 50%... ce qui sur-compense le coût du financement privé. La rentabilité du projet est « boostée ».
- Point de vue global.

L'effet de levier joue sur l'ensemble du programme: l'économie réalisée sur les opérations précédentes finance les nouvelles.



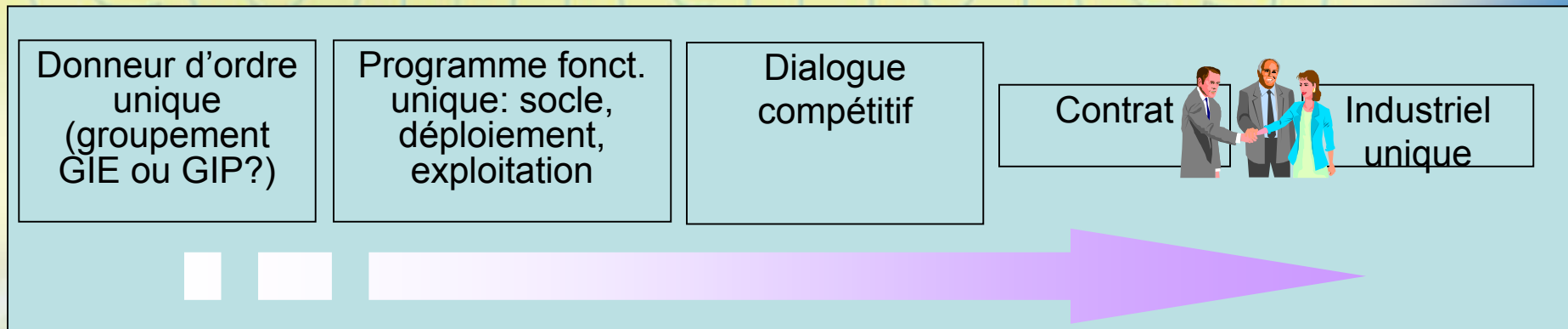
- Point de vue stratégique. La réforme de l'Etat est elle même motivée par un objectif de réduction de la dette publique. Pour le public, confier au privé des activités (de production de service) réduit les charges de personnel.

Le PPP participe de la transformation (aspects de mutation des cultures...) mais par l'effet de levier qu'il introduit pour les projets du domaine des TICs, c'est un accélérateur de la réforme de l'Etat

2.6. Mutualisation... (1)

Comment?

- Le «deal»: vision en amont volume dans la durée pour l'industriel contre échelle de prix unitaires & flexibilité pour les donneurs d'ordre sur une certaine période.
- Une solution possible
 - L'objet du projet (par exemple): déploiement (5 ans) et exploitation (10 à 15 ans) d'un système conçu autour d'un socle commun.



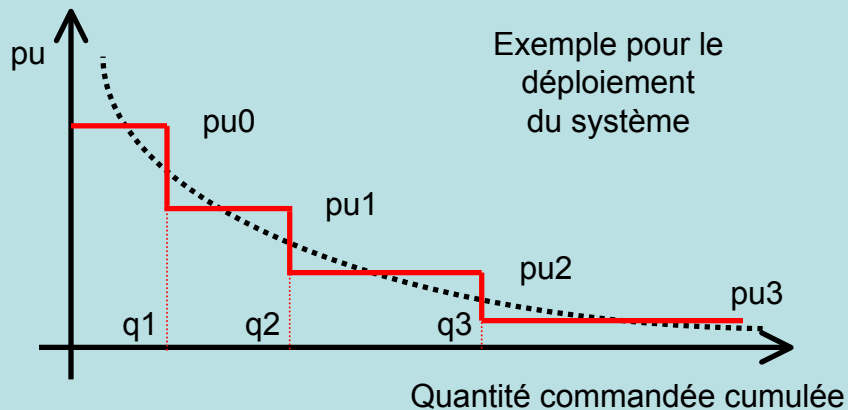
- Le programme fonctionnel indique une ébauche de plan de déploiement pour chaque lot: liste des donneurs d'ordre au départ (engagement minimum... 1/3?), puis dans le temps. Enjeu: permettre au concurrent de calculer son plan de charge et son échelle de prix
- Dans certains cas, le plan de déploiement peut prévoir aussi l'entrée de tiers privés (recettes complémentaires)

2.6. Mutualisation... (2)

Quels droits et devoirs

➤ Principe:

- Un contrat basé sur un plan de livraison progressif et dont la rémunération est modulée par le cumul des quantités commandées et la qualité de service
- Le plan de livraison assure le plan de charge de l'industriel jusqu'à atteindre la cible (vision d'au moins un an à l'avance)
- Une double échelle de prix unitaires
 - engagements de prix de l'industriel pour les déploiements
 - engagements de prix de l'industriel pour les services récurrents
 - Prix fonction du cumul des quantités commandées (index à trouver: nb. de postes de travail, nombre de personnes formées?, décomposition coût fixe / variable)
 - principe «de moralité» entre CTs: celles qui ne s'engagent pas au départ ne doivent pas bénéficier de prix meilleurs que celles qui ont été les premières à s'engager



Question: prix pour une CT qui ne s'engage pas à T0, mais 1 an après?

- Si avec cette commande, on ne franchit pas de seuil, le prix unitaire applicable est le même que pour la dernière CT venue
- Si on franchit le seuil, le nouveau prix unitaire s'applique pour la nouvelle CT, et aussi pour celles qui sont déjà équipées
- D'où un jeu contractuel de ristournes que seul le PPP permet

2.5. Chantiers fréquents (pour les collectivités territoriales)

➤ Réseaux haut débit


- Opérations d'infrastructures, soumises à un constat de carence du privé (*)
- Les vraies situations de DSP sont rares (*)
- Intérêt des CT: mutualiser entre zones blanches et zones grises et miser sur le PPP (la DSP ne convient pas)

➤ Systèmes d'information

- Opérations souvent génériques qui pour être bien initiées, menées et suivies, nécessitent des compétences rares
- Intérêt CT: mutualiser entre CT. Le PPP garantit l'optimisation et de pérennisation de l'opération d'ensemble
- Même effet de levier que pour la Réforme de l'Etat

(*) Voir annexes (A1-5)

Sommaire

1. Objectifs généraux du PPP et enjeux
2. Le PPP et les TICs
-  3. La procédure, rôle de la MAPPP

Annexes

- A1 Procédure, rôle de la MAPPP
- A2. Le retour d'expérience
- A3. L'avenir de la procédure

3.1. Un mode à ce jour expérimental

- Créé pour une période de décollage et d'observation, il est «dérogatoire» par rapport aux règles habituelles de la commande publique.
- A ce jour (avant effet de la loi en cours d'examen par le Parlement), il nécessite cas par cas la démonstration:
 - De la qualification juridique par la satisfaction au critère d'urgence (appel d'offres) ou de complexité (dialogue compétitif)
 - De l'intérêt économique par une «évaluation comparative préalable»

3.2. Les deux critères

- L'urgence: nécessité objective de rattraper un retard, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs
- La complexité: la personne publique ne peut définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou le montage juridique et financier du projet
- La démonstration insuffisante que le projet satisfait à l'un ou l'autre de ces critères pourrait entraîner une requalification ultérieure par le tribunal administratif

3.3. L'évaluation comparative

- Comparaison économique de deux modes de gestion possibles (souvent CP vs. CMP) par un calcul de VAN
 - Coûts spécifiques (notamment maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre publique)
 - Coûts probabilisés (impact des risques projet)
 - Revenus du projet
- L'analyse peut porter sur des facteurs qui restent qualitatifs
- La notion d'utilité socio-économique peut être ré-injectée dans l'analyse pour chiffrer l'avantage attendu d'une mise en service plus rapide

3.4. Positionnement relatif CMP, DSP, CP

Marchés publics	Contrats de partenariat	Délégations de service public
Objet mono-fonctionnel Courte durée (généralement)	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation
Pas de préfinancement Marchés successifs Service rendu à l'administration Paiement public	Préfinancement privé Financement public ou privé Conception-construction Maintenance, gestion et service Client principal = personne publique Recettes annexes	Financement privé Conception-construction Maintenance et gestion Exploitation du service Relation directe à l'utilisateur Paiement par l'utilisateur ou mixte
Risque de construction seul transféré au privé	Risques de construction, d'exploitation, de performance, en partie de demande transférés au privé	Risques de construction, d'exploitation, de demande transférés au privé

3.5. Le rôle de la MAPPP (1/2)

- Organisme expert indépendant (*)
 - Créé par décret du 19 octobre 2004
 - Rattaché MINEFI
 - Autorité sur l'ensemble des projets centraux
 - «Baby-MAPPP» pour le Min. de la Défense...
 - Intervention à la demande pour les CT (demandes transmises via les préfets)

(*) Modèle britannique: le PSC («Public Sector Comparator»)

3.5. Le rôle de la MAPPP (2/2)

➤ Fonctions assurées

- Validation des évaluations préalables
- Assistance à la préparation et négociation des contrats
- Information, promotion, relations publiques autour de l'outil
- Capitalisation et restitution d'information et d'expérience
- Réflexion sur les / élaboration des / méthodes
- Préparation des évolutions futures
- Liaison avec les organismes homologues à étranger

Sommaire

1. Objectifs généraux du PPP et enjeux
2. Le PPP et les TICs
3. La procédure, rôle de la MAPPP



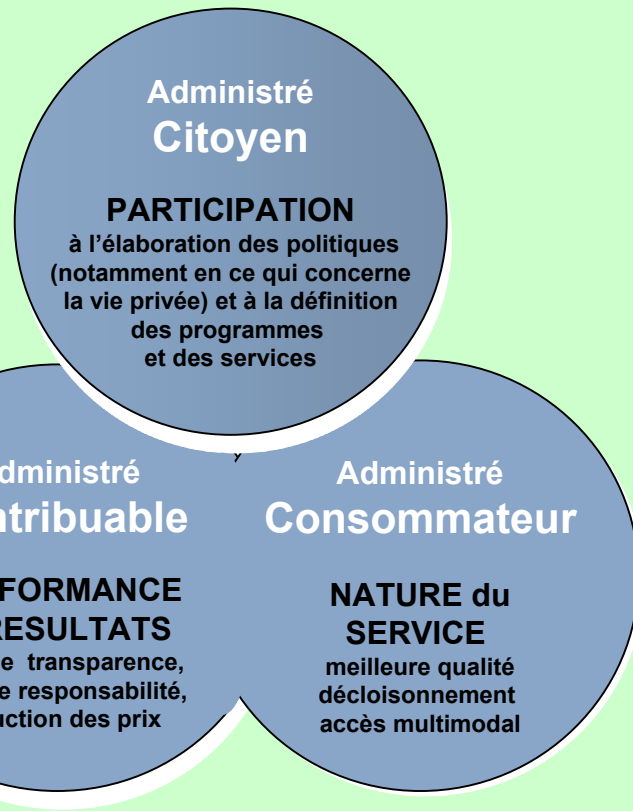
Annexes

- A1. Compléments techniques
- A2. Le retour d'expérience
- A3. L'avenir de la procédure

A1 Le citoyen: un élément de la trilogie de l'administré dans les pays développés

La notion de valeur pour le citoyen, le contribuable et le consommateur

L'enjeu: la «best value» pour l'Administré



Leviers : bonnes pratiques et technologies

1- Améliorer la productivité...

- Moderniser les pratiques métier et les systèmes existants
- Optimiser l'usage des nouvelles technologies
- Se focaliser sur les compétences et missions au cœur du métier, externaliser les autres

2- ... et le service à l'administré

- Développer l'étendue et l'accès des services
- Rechercher sa satisfaction par la participation aux initiatives

3- Réduire durablement les coûts

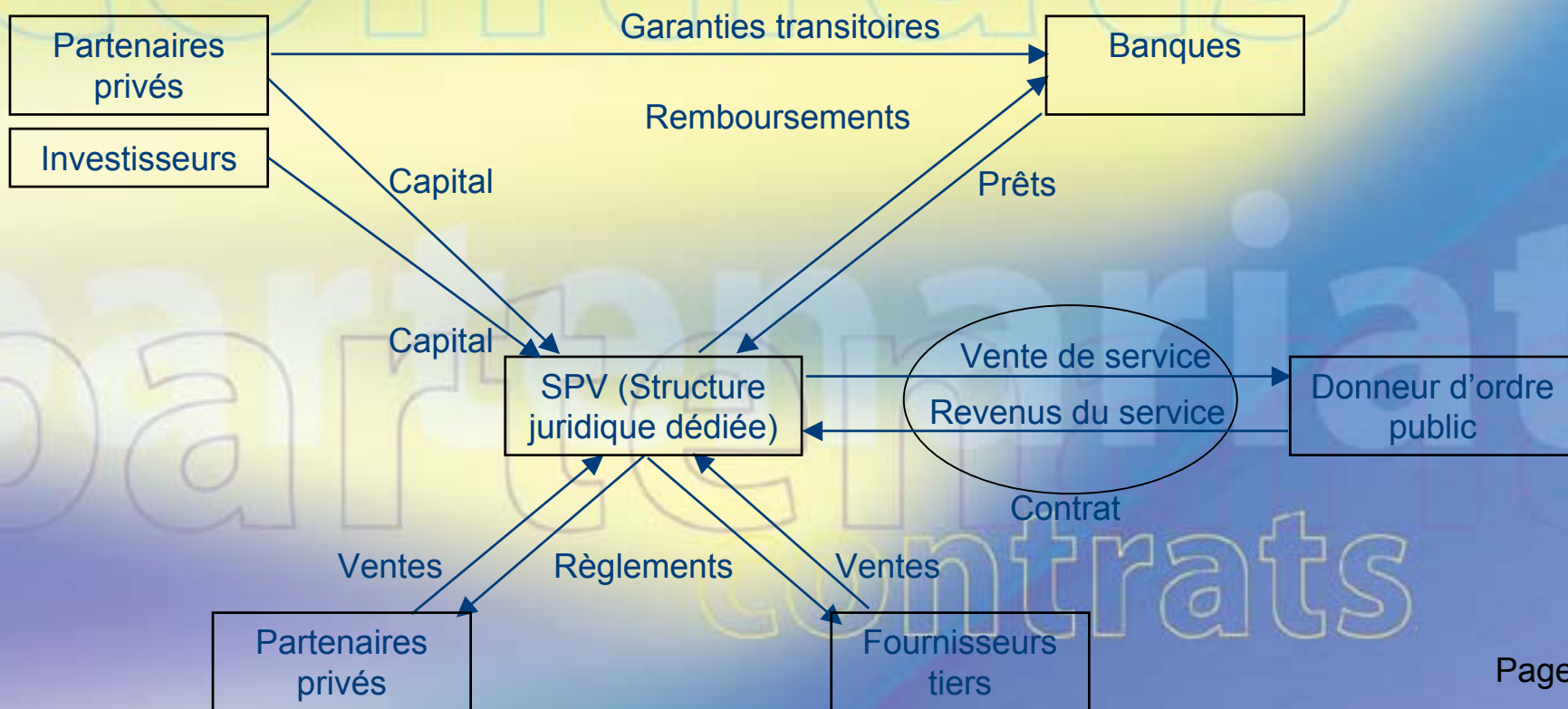
- S'adapter au contexte de rigueur budgétaire
- Consolider les systèmes et canaux d'information
- Automatiser les processus transverses

4- Améliorer la sécurité

- Mieux gérer l'identification, l'authentification et les accès
- Protéger la vie privée, l'information personnelle, institutionnelle
- Protéger / contrôler les systèmes d'information

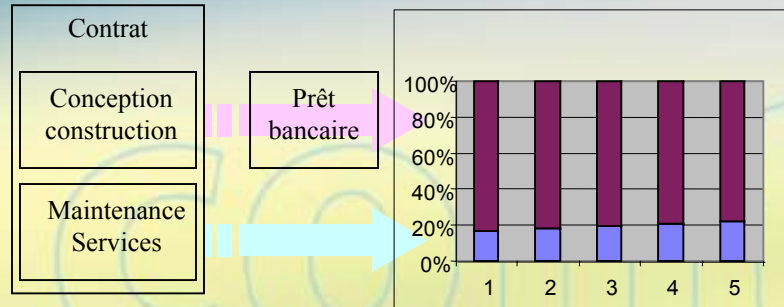
A1 Financement sans recours et société de projet

- Un montage de PPP implique une variété d'acteurs aux motivations diverses. La perspective de cash flow et la valeur des engagements de la personne publique constituent une garantie de remboursement essentielle (après construction).
- La vision dans la durée permise par le contrat est un élément essentiel
- Une proportion élevée de «vrai service» constitue une garantie



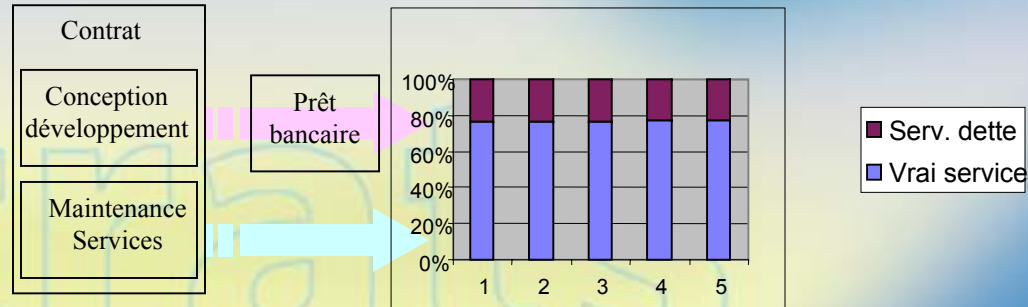
A1 L'enjeu d'un PPP pour les TICs

Cas du BTP



- Ici on optimise des conditions de financement en priorité:
 - Emissions obligataires
 - Loi DAAILY...

Cas des TICs



- Ici on optimise un dispositif de production en priorité:
 - Regroupement de problématiques similaires (économies d'échelle en développement et exploitation)
 - Mutualisation avec d'autres contrats (économies d'échelle en exploitation)
 - Intégration verticale (BPO)

A1 L'enjeu du PPP en comptabilité publique

- L'Etat est conduit à gérer son bilan (*) pour se préparer à ses opérations d'emprunt futures

Cas du BTP

Etat	
Actif	Passif
- Immobilisation	- Dette (1)

Partenaire privé (ou SPV)	
Actif	Passif
- Créance (*)	- Dette bancaire (2)

- (1) Flux de rémunération du service versée au prestataire sur la durée du contrat («loyers»)
(2) Jeu normal: compensation du passif par l'actif, voire «defeasance», c'est à dire effacement réciproque (titrisation, cession DAILLY...)

Cas des TICs

Etat	
Actif	Passif
---	--- (1)

Partenaire privé (ou SPV)	
Actif	Passif
- Investissement	- Dette bancaire (2)

- (1) Contrat de service: pas de loyer, mais une rémunération du service
(2) Jeu normal: banques en risque sur les prestataires privés pendant la période de construction, puis en risque projet («sans recours») à l'entrée en service du dispositif (ou en risque sur la capacité à délivrer du prestataire privé)

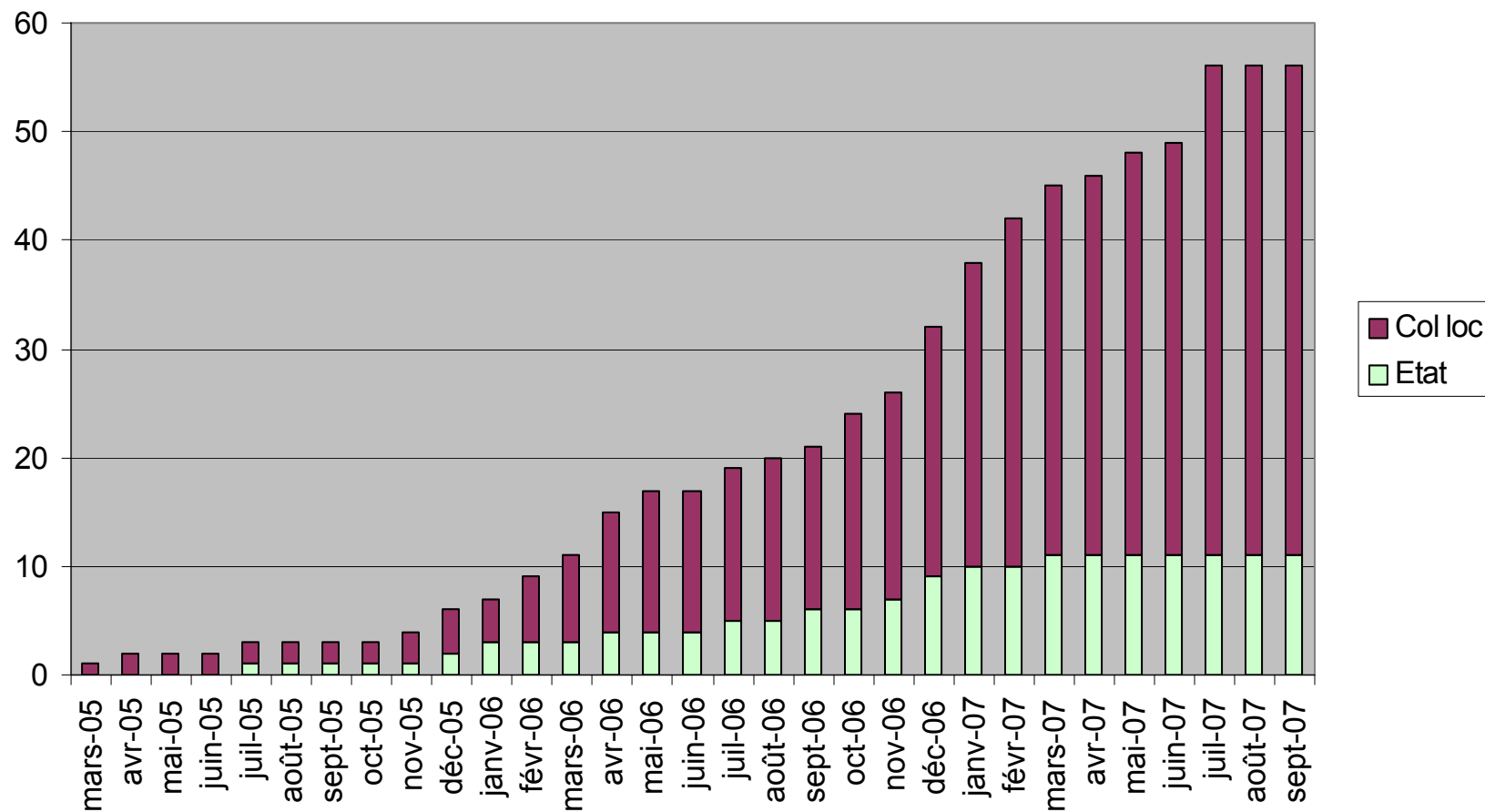
(*) Et d'ailleurs à gérer aussi son hors bilan

A1. Les réseaux haut débit pour les CT

- Une CT ne peut prétendre a priori déployer / gérer des réseaux de communication électronique
 - L'Article 1425-1 du CGCT établit l'égalité des concurrents, il implique une séparation entre fonction de régulateur et fonction d'opérateur (détention d'infrastructure)
 - La seule possibilité, c'est qu'il y ait carence constatée des opérateurs avant lancement d'une opération
- Le PPP est l'outil idéal permettant la résorption des zones blanches
 - La recommandation interministérielle pro DSP du 24/01/04 ne constitue pas une obligation, elle est antérieure à l'existence du PPP (17/06/04)
 - Dès lors qu'il y a carence, l'intervention de la CT est justifiée, que ce soit en vue d'une DSP ou d'un PPP.
 - La DSP n'est pas l'outil adapté dès lors que l'activité déléguée est financièrement déséquilibrée (risques de requalification)
 - Le PPP est possible du fait même de la formulation de l'ordonnance: faire contribuer un partenaire privé à la «mission de service public dont elle est chargée». Mais le CP permet de mutualiser les efforts sur les zones à couvrir et donc de diminuer le coût unitaire de l'abonné connecté.

A2 Croissance du nombre de projets

Base: dossiers suivis par la MAPPP et en phase d'APC



A2 Des secteurs concernés très divers (*)

- Bâtiments et infrastructures: 42%
- Equipements urbains: 27%
- Infrastructures de transport: 15%
- TICs: 07%
- Energie: 04%
- Déchets-assainissement: 04%
- Formation: 01%

A2 Taille et fondement juridique des projets

- Taille variable (*): typiquement de 5M€ à 1Md€.
- Qualification: complexité dans 90% des cas.
- La comparaison sur le coût global ne permet pas à elle seule, en général, de départager les scénarios CMP et CP.
- C'est souvent l'analyse probabilisée (risques, délais, performance, sensibilité), partiellement qualitative, qui justifie le contrat de partenariat.

(*) Il s'agit de montants d'investissement... le minimum «historique» observé est inférieur à 1 million d'euros

A3 Elimination des incohérences

- La pratique conduit à identifier des progrès à caractère opérationnel
 - Compatibilité montant / complexité
 - Maturation de l'outillage financier
 - Cession de créance
 - Analyse des risques
 - Méthode du financement sans recours (*)
 - Stabilisation du traitement comptable (CNC, Europe, IASB)
 - Neutralité fiscale (ex.: TVA)

A4 Evolution du dispositif

- **Projet de loi en cours d'examen au Parlement**
 - Disparition du caractère dérogatoire
 - De nombreuses percées:
 - Dispositif d'aide aux PME innovantes par les recettes complémentaires et le régime de l'initiative privée
 - Neutralité fiscale par rapport aux autres modes
- **Des idées importantes pour l'avenir:**
 - Notion d'enveloppe (% du total du budget d'investissement national -15% UK-)
 - Prévision, recensement
 - Formation

Merci pour votre attention



robert.stakowski@ppp.finances.gouv.fr