

Public Private Partnership Document technique

Instruments de financement alternatifs pour les projets d'investissement publics de petite ou moyenne envergure en Suisse

Urs Bolz, Melanie Kunzmann,
Michael Schultze-Rhonhof



Instruments de financement alternatifs pour les projets d'investissement publics de petite ou moyenne envergure en Suisse

Urs Bolz, Melanie Kunzmann, Michael Schultze-Rhonhof¹

À une époque où les finances publiques sont limitées, les investissements doivent de plus en plus souvent être envisagés selon des modèles de réalisation et de financement économiques. En Suisse comme ailleurs, apparaissent des modèles qui confèrent un rôle plus important aux acteurs privés en matière d'études, de construction, de financement et d'exploitation. Les modèles qui recourent à des investisseurs privés et les partenariats public-privé (PPP) sont deux variantes adaptées à certains projets, qui permettent de ménager les budgets publics et de privilégier qualité et efficacité en adoptant une approche par cycle de vie, en profitant du savoir-faire du partenaire privé et, éventuellement, d'un apport de capitaux privés.

C'est ainsi que de plus en plus d'infrastructures publiques sont réalisées par des investisseurs privés puis louées par les pouvoirs publics. Les partenariats public-privé sont par ailleurs de plus en plus discutés. La structure des PPP étant considérée par les pouvoirs publics comme relativement complexe, leur emploi a jusqu'ici été réservé aux gros projets dépassant 50 millions de francs. Comme le montre le présent document technique, certains projets plus petits peuvent également bénéficier des avantages d'un PPP, si le modèle de financement est adapté aux exigences spécifiques du projet.

1. Modèles de réalisation des bâtiments publics

Il existe différentes formes de réalisation des projets d'investissement des pouvoirs publics, dont il convient d'étudier l'adéquation et les avantages à un stade précoce. Parmi les critères déterminants figurent le degré d'influence que les pouvoirs publics souhaitent avoir sur la réalisation de la prestation, la disponibilité ainsi que la possibilité de prévoir et d'exécuter les prestations à long terme sur le cycle de vie. Les différents modèles se distinguent principalement par le régime de propriété ainsi que par le volume des prestations et des risques transférés du secteur public aux partenaires privés.

Outre les différentes formes de marchés publics classiques, il existe en Suisse aussi divers modèles qui recourent à des investisseurs privés (leasing et location). Dans ce cas, l'investisseur privé entreprend la construction d'un bâtiment qui est loué à long terme par les pouvoirs publics. Ce type de projet est souvent exécuté sans processus concurrentiel, alors que les obligations peuvent s'étendre sur de nombreuses années. Il est courant de confier les pres-

¹ Les auteurs accompagnent et conseillent des projets d'infrastructures en Suisse et collaborent aux activités de l'Association PPP Suisse. Urs Bolz, docteur en droit, est consultant au sein de bolz+partner GmbH à Berne et président du réseau d'experts de l'Association PPP Suisse. Melanie Kunzmann et Michael Schultze-Rhonhof sont conseillers en matière de PPP chez DKC (Deka Communal Consult GmbH) en Allemagne et en Suisse. Les auteurs tiennent à remercier le réseau d'experts de l'Association PPP Suisse pour les nombreuses informations qu'il leur a fournies, et en particulier Stefan Bingisser et Thomas Müller-Tschumi.

tations d'études et de construction à une entreprise privée sur la base de profils d'affectation et de normes de qualité dans le cadre de passations de marché à une entreprise générale ou une entreprise totale. Le transfert des tâches de maintenance et d'exploitation n'est pas davantage une nouveauté, du moins dans le cas des locations. En revanche, les PPP au sens strict ne sont pas encore très répandus en Suisse². La nouveauté dans les PPP (modèles reposant sur le cycle de vie) réside dans le fait que le transfert du financement offre une méthode efficace et équilibrée pour partager les risques.

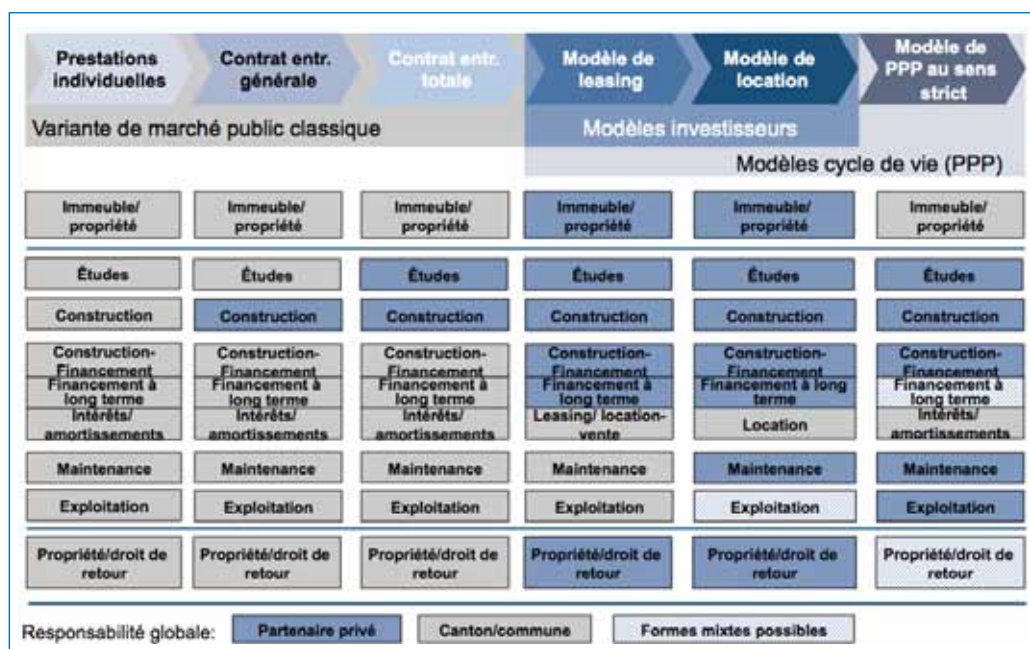


Figure 1: modèles de réalisation des projets d'investissement publics (source: DKC)

2. Principes de financement des PPP reposant sur le cycle de vie

Il s'agit non plus de considérer individuellement le traitement des différentes phases au fur et à mesure, mais d'envisager globalement et économiquement toutes les phases du cycle de vie: ce changement de paradigme permet d'optimiser les synergies et d'exploiter les potentiels de rentabilité. Les modèles reposant sur le cycle de vie avec transfert de financement sont les seuls à combiner la possibilité d'une réalisation économique, la mise en valeur de l'investissement et une répartition équitable des risques. Toutefois, en raison de sa complexité, le transfert du financement comporte des défis substantiels pour les parties prenantes tant dans la phase de construction que dans celle d'exploitation.

² Jusqu'à présent, un seul projet de bâtiment public de grande envergure a été réalisé par le biais d'un véritable PPP selon les normes internationales: il s'agit du centre administratif Neumatt à Berthoud dans le canton de Berne. Cf. Association PPP Suisse (éd.), Guide pratique PPP Suisse, 2011.

Pour le financement des projets d'infrastructures, il convient de faire la distinction entre la phase de construction – c'est-à-dire le paiement des prestations de construction («financement de la construction») – et le financement ultérieur de la rémunération de la construction sur une plus longue période («financement à long terme»). La subdivision du financement en phase de construction et phase d'exploitation permet d'en réduire considérablement la complexité.

a) Financement de la construction

Il est dans l'intérêt de tout maître d'ouvrage de n'avoir à régler un projet de construction qu'après qu'il a été réalisé dans les délais impartis et selon les conditions du contrat. Les petites et moyennes entreprises disposent toutefois de capacités limitées pour assumer à leurs propres risques le préfinancement des opérations de construction et n'être rémunérées qu'après l'achèvement des travaux. Pour limiter ces frais ou simplement permettre la participation de petites entreprises, il est possible d'envisager de garantir des acomptes et/ou des versements échelonnés en fonction de l'avancement des travaux. Il faut cependant veiller à ce qu'après le versement d'acomptes, l'entrepreneur soit encore incité à achever les travaux dans les délais impartis et dans le respect des coûts convenus. Pour éviter les trop-perçus (règlements partiels trop élevés), il est possible de s'accorder sur des travaux partiels de construction, dont l'exécution en bonne et due forme, en conformité avec le contrat, sera vérifiée par un expert indépendant. Si une réception partielle par tranches n'est pas possible, il convient de trouver un autre moyen de garantir les acomptes, tels que des garanties de bonne exécution sous forme de caution bancaire ou, pour un groupe d'entreprises suffisamment important, de caution de groupe. Une telle garantie de bonne exécution peut aussi être négociée pour s'assurer du démarrage des travaux dans les délais impartis.

En règle générale, les coûts de financement externe sont plus importants pendant la phase de construction que pendant celle d'exploitation. Cette différence est due aux dépenses de supervision par la banque pendant la phase de construction (contrôle du crédit à la construction) et aux frais encourus par les partenaires privés en tant que preneurs de risque primaires.

b) Financement à long terme

Une fois que la construction est terminée et réceptionnée, le paiement est dû (après déduction des éventuels acomptes). Si aucun actif n'est disponible à cette fin, le financement se fait généralement à long terme. Dans ce cas, le donneur d'ordre public a en principe le choix entre deux méthodes: il peut faire un emprunt à long terme ou transférer le financement à long terme à un partenaire privé.

Dans les deux cas, en tant que donneur d'ordre, les pouvoirs publics règlent les charges de l'investissement (intérêts et amortissements) sur les fonds publics. Si les pouvoirs publics se chargent directement du financement, ils bénéficient de conditions avantageuses (du secteur public) alors que s'ils transfèrent le financement, les conditions d'intérêts applicables sont celles d'une entreprise privée. En contrepartie, des risques importants peuvent toutefois être transférés (le partenaire privé assume le risque du financement et supporte seul le risque d'un supplément du coût de la construction en tant que débiteur de la banque).

3. Formes de financement des modèles reposant sur le cycle de vie

Quatre modèles de financement sont envisageables. Le choix se fera en fonction des exigences du secteur public, des objectifs visés par le projet et de la complexité des investissements: financement de projet, financement garanti par les pouvoirs publics, règlements échelonnés en fonction de l'avancement des travaux et financement public à long terme.

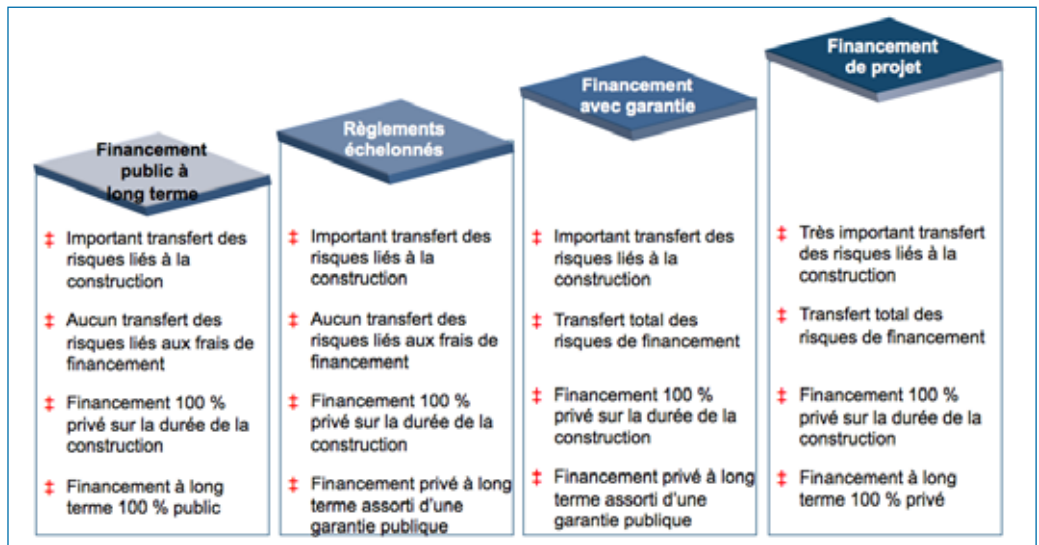


Figure 2: formes de financement des modèles reposant sur le cycle de vie (source: DKC)

Toutes ces variantes ont en commun l'idée de transférer à un partenaire privé un ensemble de prestations d'études, de construction, de financement et d'exploitation ainsi que la maintenance à long terme (approche du cycle de vie), les pouvoirs publics conservant la propriété. Pour toutes ces formes de financement, il convient de veiller à ce que les risques liés à la construction et aux coûts soient autant que possible supportés par le partenaire privé. C'est là que réside la principale différence avec les variantes de financement classiques, pour lesquelles les risques liés aux coûts et aux délais sont supportés exclusivement par le secteur public.

a) Financement de projet

Le financement de projet permet de transférer une part particulièrement importante des risques du secteur public vers le partenaire privé. Avec ce type de financement, l'investisseur privé est seul à contracter un emprunt auprès de la banque. Il couvre l'amortissement et les frais du financement sur sa trésorerie ainsi que sur les revenus du projet et c'est lui qui apporte des fonds propres. La banque vérifie la viabilité économique et la stabilité financière du projet en amont car, en cas d'impondérables en cours de projet, sa seule garantie réside dans les revenus du projet: elle ne pourra pas se retourner vers le donneur d'ordre public. Ce contrôle supplémentaire de la qualité est particulièrement avantageux pour le donneur d'ordre.

D'un autre côté, ce transfert de risque a un coût. Le contrôle indépendant réalisé par la banque entraîne des frais supplémentaires qui ne sont pas proportionnels à la taille du projet. De ce fait, le financement de projet est surtout intéressant pour des projets de plus grande taille pour lesquels ces frais supplémentaires sont compensés, voire surcompensés, par les avantages correspondants (par ex. efficacité des coûts de construction et d'exploitation due à l'application sans intermédiaire du savoir-faire entrepreneurial). C'est un point qui devra impérativement être vérifié au préalable par une étude économique.

b) Financement garanti par les pouvoirs publics

Afin d'exploiter les avantages de financement des pouvoirs publics, les modèles reposant sur le cycle de vie permettent une garantie publique d'un financement à long terme privé. Ce cas se différencie principalement du financement de projet au niveau du rôle de la banque, car la solvabilité du donneur d'ordre public sera (aussi) prise en compte dans le financement. C'est en particulier pour les infrastructures de petites tailles ou les projets de type concession qui doivent dégager des bénéfices propres (par ex. piscines publiques) que le soutien du financement par les pouvoirs publics semble plus judicieux qu'un financement de projet. La couverture du financement à long terme pourra prendre la forme d'un cautionnement des pouvoirs publics ou d'une renonciation à soulever ou à se prévaloir d'une exception vis-à-vis de la banque. Dans ces deux cas, le donneur d'ordre public est tenu de régler impérativement les créances découlant des prestations de construction (achevées et réceptionnées), mais il ne se retrouve en aucun cas sans protection vis-à-vis d'éventuels vices d'exécution des prestations de l'entreprise privée³. D'une part, en cas de malfaçon, il est possible de procéder à des retenues sur la rémunération de l'exploitation négociée, en plus du taux constant des intérêts et amortissements. D'autre part, une certaine garantie peut être exigée du partenaire privé en matière de correction des malfaçons et de bonne exécution des prestations d'exploitation. Enfin, il est possible de prévoir la constitution d'une réserve pour la maintenance et les réparations. Si le financement est garanti par les pouvoirs publics, la banque appliquera

³ En particulier, la situation du donneur d'ordre public n'est pas plus mauvaise que dans le cas d'un financement classique par emprunt communal. Les intérêts et amortissements doivent de toute façon être payés à la banque.

à l'emprunt des conditions déterminées par la solvabilité du donneur d'ordre public, qui impliqueront des intérêts nettement inférieurs que pour un financement de projet. À l'étranger, ce type de garantie d'un financement par les pouvoirs publics est une procédure courante pour les PPP, déjà expérimentée dans de nombreux projets. Le cautionnement ou la renonciation aux exceptions ne servant à garantir que les prestations de construction terminées, il est possible d'opérer un transfert au partenaire privé des risques relatifs à la phase d'études et de construction sans pour autant avoir à assumer les frais élevés d'un financement à long terme privé.

c) Règlements échelonnés après réceptions (partielles)

Le versement de règlements échelonnés en fonction de tranches de travaux terminées et réceptionnées permet de réduire considérablement le besoin de financement après la livraison de toutes les prestations de construction et représente dans le même temps une solution pour la participation d'entreprises plus petites qui auront ainsi de moins grosses obligations de préfinancement. Pour ce type de financement, des prestations partielles, susceptibles d'être isolées, sont séparées du lot général; leur achèvement et leur réception sont fixés par contrat et elles sont financées au fur et à mesure par le donneur d'ordre. Lorsque toutes les prestations de construction sont achevées et réceptionnées, les investissements qui n'ont pas été réglés par les versements échelonnés sont financés à long terme. Ce financement subséquent à long terme peut être réalisé par l'intermédiaire d'un investisseur privé avec une garantie des pouvoirs publics sous forme de cautionnement ou de renonciation aux exceptions ou directement par un emprunt public.

d) Financement à long terme par les pouvoirs publics

Avec cette variante, le partenaire privé est aussi responsable de la totalité du financement de la construction, mais le financement à long terme est assuré par le seul donneur d'ordre public. Si le canton ou la commune dispose de moyens suffisants, cette variante est avantageuse parce qu'elle simplifie grandement la structure du projet et du financement et parce qu'elle permet de profiter des conditions de taux avantageuses des pouvoirs publics sur le long terme. Par rapport à un marché public classique, cette variante offre la possibilité du transfert des risques liés aux études, à la construction et aux coûts. Néanmoins, le report de risques sur le partenaire privé reste plus limité qu'avec le modèle de financement de projet.

e) Évaluation

Si, pour des raisons économiques, le recours au financement de projet n'est pas indiqué pour des projets de petite envergure, la question se pose de savoir quelles sont les alternatives possibles et quels avantages elles présentent pour un petit projet quand le canton ou la com-

mune est impliqué dans le financement. Afin d'optimiser le transfert de risques vers le partenaire privé, un montage avec un financement privé de la construction et un financement à long terme bénéficiant du soutien des pouvoirs publics semble un compromis judicieux pour la Suisse, le coût relativement plus élevé du financement privé de la construction étant compensé par le transfert des risques pour cette phase. La phase d'exploitation, qui est plus longue et présente moins de risques, peut quant à elle être optimisée par le recours à des conditions de financement plus avantageuses.

4. Quels modèles pour les projets de petite ou moyenne envergure dans le bâtiment?

Tous les modèles ont leurs avantages et leurs inconvénients. Pour chaque cas, il convient donc de procéder à une analyse économique précoce qui permettra de déterminer le modèle le plus adapté.

Dans la pratique, il convient souvent de commencer par évaluer les avantages et les inconvénients respectifs d'une réalisation autonome et d'une mise à disposition en coopération avec le secteur privé. Si cette dernière solution est envisagée, il convient d'étudier s'il est plus intéressant de faire appel à des investisseurs ou de recourir à un PPP. Pour les projets de petite ou moyenne envergure, les PPP assortis d'une garantie publique ou d'un financement à long terme public sont clairement à considérer en priorité.

Pour simplifier, il est possible de ramener la différence entre le modèle avec investisseurs et celui avec PPP simple à une opposition entre «location» (modèle avec investisseurs) et «construction» (PPP). Le recours à des investisseurs nécessite une offre de marché de la part des pouvoirs publics qui, en revanche, auront avec un PPP le rôle d'un acheteur à la recherche d'un partenaire du marché. Du côté du secteur privé, le modèle avec investisseurs privilégie le rendement immobilier, tandis qu'un PPP met l'accent sur la prestation de services et l'anticipation de marges correspondantes.

a) Modèle avec investisseurs

Pour les projets de petite ou moyenne envergure en Suisse, le modèle avec investisseurs est une alternative au marché public classique. Cette solution peut toutefois s'avérer comparativement plus coûteuse. Avec un modèle de ce type, il est donc également recommandé de procéder de façon anticipée à une étude du modèle et à une analyse approfondie du cycle de vie. En outre, du point de vue des pouvoirs publics, il est recommandé de recourir autant que possible à la mise en concurrence des investisseurs. Soulignons que ce modèle n'est possible en Suisse que dans la mesure où il est compatible avec le droit des marchés publics. La pratique suisse est à l'heure actuelle (encore) nettement plus accommodante que le droit européen, par exemple.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Coût et risques sont supportés par le partenaire privé • Les pouvoirs publics peuvent se concentrer sur la négociation d'un contrat de location à long terme avantageux • La conclusion du contrat est plus simple • Il n'y a pas de limitation des exigences de compétences spécialisées des pouvoirs publics (appréciation du contrat de location) 	<ul style="list-style-type: none"> • Position délicate des pouvoirs publics qui sont liés par une location à long terme • Les frais de financement et les primes de risque sont à la charge de l'investisseur et ne sont donc généralement pas optimisés du point de vue des pouvoirs publics • L'investisseur est propriétaire des bâtiments • En cas d'investisseur unique, pas de concurrence

Figure 3: avantages et inconvénients du modèle avec investisseurs

b) PPP assorti d'un financement bénéficiant d'un soutien public

Le PPP assorti d'un financement bénéficiant d'un soutien public (notamment d'un financement garanti par les pouvoirs publics ou d'un financement à long terme du secteur public) permet de mettre en œuvre l'idée de base d'un PPP avec approche du cycle de vie tout en optimisant le partage des risques sans supporter les coûts importants inévitables d'un financement de projet. Dans ce contexte, il convient d'évaluer et de gérer parfaitement les risques qui restent à la charge des pouvoirs publics.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Déroulement plus simple qu'un PPP de type financement de projet • Réduction des frais de financement par rapport à un PPP de type financement de projet • Le transfert des risques vers le secteur privé pour toute la durée du cycle de vie reste possible • Les pouvoirs publics sont acheteurs (pas seulement locataires). Il est possible de fixer à l'avance les prestations, les normes et le partage des risques • Le meilleur fournisseur est déterminé dans le cadre d'un processus de concurrence portant sur tout le cycle de vie 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'optimisation du transfert de risques vers le secteur privé tel qu'il existe avec le financement de projet • Dépenses importantes pour l'organisation d'un processus concurrentiel adapté au PPP • Les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer des compétences nécessaires pour mener la procédure de PPP

Figure 4: avantages et inconvénients des PPP

Pour des prestations standard (bâtiments administratifs, par exemple), le modèle de recours à des investisseurs devrait présenter certains avantages en raison de sa simplicité tandis que

le modèle du PPP est plus indiqué en cas de prestations plus complexes. Pour chaque cas, il est recommandé de procéder à une analyse du potentiel du marché (privé), des conditions cadres et des objectifs des collectivités locales pour bien évaluer les différentes possibilités.

5. Conclusion et recommandations

En Suisse, diverses possibilités sont aussi offertes aux cantons et communes qui souhaitent réaliser des projets de petite ou moyenne envergure dans le secteur du bâtiment. Parmi celles-ci figure, outre les marchés publics classiques, le recours aux investisseurs ou à un partenariat public-privé. Sur certains points, ces variantes sont très différentes.

Dans un souci de bonne gestion de l'argent public et afin de respecter, dans l'exécution des projets de construction, le principe de rentabilité inscrit dans le droit constitutionnel, il est recommandé de contrôler systématiquement les différentes possibilités de réalisation en tenant compte des coûts liés au cycle de vie et aux primes de risque. Une place importante doit être réservée à cette étude économique dès le début du processus d'études.

•••

Bibliographie

Bolz Urs / Kunzmann Melanie / Wilhelm Thomas, Guide pratique PPP Suisse Bâtiment, série de publications de l'Association PPP Suisse, Schulthess Verlag Zurich 2011.

Bolz Urs (Éd.), Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie, Zurich 2005

Scheerer Niklaus / Bingisser Stefan / Güzelgün Ayhan, Wirtschaft und Finanzen, dans: Urs Bolz (Éd.), Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie, Schulthess Verlag 2005, p. 125 ss

Reimann Peter et al. (2009), Möglichkeiten zur Finanzierung von PPP-Infrastrukturprojekten in der Schweiz, série de publications de l'Association PPP Suisse, volume 3, Schulthess Verlag 2009.

Reimann Peter, Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in Kantonen – Das Beispiel Kanton Aargau, exposé lors du congrès de la Société suisse des sciences administratives organisé le 18.11.2011

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, 2^e édition 2009

Document technique 1, publié en 2013 par l'Association PPP Suisse, www.ppp-suisse.ch

© Sous copyright des auteurs

L'utilisation de ce document, notamment toute citation, publication intégrale ou partielle, traduction, reproduction (photocopie et microfilm) ainsi que tout enregistrement et traitement dans des systèmes électroniques, est autorisée sous réserve de mention de la source.

Urs Bolz, Melanie Kunzmann, Michel Schultze-Rhonhof, Instruments de financement alternatifs pour les projets d'investissement publics de petite ou moyenne envergure, Association PPP Suisse (éd.), document technique 1/2013, publié sur www.ppp-suisse.ch