



HAL
open science

Les partenariats public-privé hybrides: méthodes d'évaluation.

Cathy Zadra-Veil

► **To cite this version:**

Cathy Zadra-Veil. Les partenariats public-privé hybrides: méthodes d'évaluation.. sous la direction Elisabeth Campagnac, Evaluer les partenariats public-privé en Europe, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées., 2009, Evaluer les partenariats public-privé en Europe, 978-2-85978-447-8. hal-03419954

HAL Id: hal-03419954

<https://hal.science/hal-03419954>

Submitted on 10 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPITRE 18

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ HYBRIDES : MÉTHODES D'ÉVALUATION

Cathy Zadra-Veil

LED (Laboratoire d'Économie Dionysien), EA 3391,
Université Paris VIII, France.

Ce chapitre offre deux spécificités par rapport aux chapitres précédents: le premier est qu'il porte essentiellement sur les PPP dans le domaine des infrastructures de transport; le second est qu'il traite plus particulièrement des PPP dits « hybrides », c'est-à-dire ceux qui bénéficient d'un financement communautaire ou en provenance d'organisations internationales. Ces PPP hybrides sont utilisés notamment dans les pays d'Europe centrale. Cette contribution permet donc ainsi de comparer les méthodes d'évaluation exposées aux chapitres précédents et celles promues au niveau communautaire et par les organisations internationales.

Introduction

Le recours aux PPP est *a priori* une solution au manque de ressources publiques. Les PPP hybrides, c'est-à-dire financés avec des fonds communautaires ou par des organisations internationales, sont souvent préférés car considérés comme plus sûrs par les investisseurs privés. Pourtant dans certains pays d'Europe centrale, comme la Pologne, les projets d'infrastructure ne trouvent pas toujours de financements privés. Les PPP sont présentés comme un modèle de réussite de la fourniture de Service d'Intérêt Général par rapport à la forme traditionnelle de commande publique. Les arguments avancés sont ceux d'une plus grande efficacité en terme de coûts, voire de qualité des services fournis. Une analyse se limitant aux performances strictement financières est insuffisante afin de juger de la performance globale des PPP par rapport aux objectifs politiques et sociaux relevant de l'intérêt général. L'évaluation doit être présente pendant tout le cycle de vie du projet, mais c'est *ex ante* que l'essentiel des conditions contractuelles est formé et négocié. L'évaluation permet d'estimer les gains escomptés et attendus d'un point de vue quantitatif et qualitatif avec de nombreuses hypothèses. Elle conditionne et justifie le choix du recours ou pas au PPP hybride.

L'évaluation économique d'un PPP est analysée en distinguant l'évaluation *ex ante* de celle *ex post*. En effet, l'évaluation *ex ante* permet d'établir le choix du meilleur PPP pour la personne publique au niveau communautaire. Puis elle doit s'appuyer sur une analyse financière, socio-économique du PPP et sur la manière dont la répartition des risques s'opère entre les différents partenaires. L'évaluation *ex post* est abordée ensuite en analysant les critères utilisés par les principales organisations financières internationales, partenaires de PPP hybrides.

1. l'évaluation *ex ante* des PPP

1.1. la logique d'ensemble de l'évaluation au niveau communautaire

La démarche globale de l'évaluation de la Commission européenne¹ est ancienne et systématique. C'est avec le développement des fonds d'aides au développement que l'évaluation va fonder l'action communautaire, car l'évaluation devra se faire *ex ante* et *ex post* afin d'apprécier l'impact de l'action communautaire. La directive de 1993 renforce et précise l'obligation d'évaluer y compris de manière concomitante. La Commission européenne a développé et formalisé la méthodologie d'évaluation de son aide en donnant la priorité aux résultats et aux impacts des projets.

Les pays membres, les partenaires ainsi que la commission ont la responsabilité conjointe d'évaluer *a priori* et *a posteriori*. L'évaluation doit utiliser toutes les informations disponibles afin d'apprécier l'impact socio-économique des mesures, leur adéquation ayant été vérifiée avec les comités de pilotage des programmes. L'évaluation concomitante s'inscrit dans une démarche de suivi de l'efficacité des mesures (cf. tableau n°1). La logique d'ensemble de l'évaluation s'articule en fonction des critères à évaluer. En effet, certains d'entre eux peuvent être mesurés tout au long du processus.

Le diagramme ci-dessous permet de synthétiser les orientations de l'évaluation en fonction des critères et des étapes relatives à l'évaluation. Cette grille méthodologique donne l'orientation générale de toute évaluation ainsi que les différentes étapes d'une évaluation et les critères choisis. Cependant, une évaluation peut relever aussi d'un cadre particulier et nécessiter des questionnements particuliers. Dans ce dernier cas, il peut être nécessaire d'établir les typologies des résultats, des effets et d'identifier les destinataires ou bénéficiaires.

Tableau n°1 : les différentes étapes d'évaluation des critères au niveau communautaire

Critères d'évaluation :	Evaluation		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Intermédiaire</i>	<i>Ex-post</i>
1/ Pertinence	☺	☺	
2/ Cohérence	☺		
3/ Economie	☺	☺	☺
4/ Efficacité	☺	☺	☺
5/ Efficience	☺	☺	☺
6/ Durabilité			☺
7/ Utilité			☺
8/ Consistance	☺	☺	☺
9/ Effets de redistribution et d'allocation	☺	☺	☺
10/ Admissibilité	☺	☺	☺

Source : Tableau extrait et traduit d'European Commission DG Budget Evaluation Unit, 2004, p. 39.

Tous les critères ne sont pas systématiquement évalués dans le cadre d'une action communautaire, du fait de la spécificité des projets. Nous allons rappeler l'objet de l'évaluation de chacun des critères.

1/ Le critère de pertinence se comprend par la définition d'un champ d'analyse pour lequel les objectifs d'intervention sont pertinents afin de saisir les problèmes et les questions à aborder à chaque étape du projet.

¹ Les outils d'évaluations sont disponibles sur le site suivant en plusieurs volumes : <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/index.htm>

2/ Celui de cohérence est surtout envisager *ex-ante* afin de savoir si la logique d'une action ou d'une intervention n'est pas en contradiction avec d'autres interventions qui ont des objectifs similaires.

3/ Economie : L'évaluation cherche à déterminer la disponibilité des ressources ainsi qu'une analyse de leur quantité et qualité au meilleur prix.

4/ L'efficacité est mesurée par rapport aux objectifs et leur réalisation. Les temps d'évaluation se font ici à chaque étape du processus.

5/ Pour l'efficience, l'évaluation s'attache à déterminer dans quelle mesure les effets escomptés sont obtenus à un coût raisonnable ? Ici l'efficience peut être normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière des projets. Cependant il est fréquent que ce taux de rentabilité ne soit pas calculé *ex ante*. L'efficience du projet sera mesurée aussi grâce à une analyse de type coût-efficacité, c'est-à-dire *a posteriori*.

6/ Durabilité : comprendre l'impact positif des mesures et de leurs effets jusqu'au dernier.

7/ L'utilité est une analyse *ex post* des effets du projet et des réponses aux besoins et aux problèmes posés au départ.

8/ Cohérence : dans quelle mesure les retombées négatives ou positives sur les domaines de l'économie, le social...ont été maximisées ou minimisées ?

9/ Effets de redistribution et d'allocation : dans quelle mesure les effets de redistribution ou d'allocation positifs ou négatifs ont été maximisés ou minimisés ?

10/ Admissibilité : dans quelle mesure les acteurs du marché acceptent ou pas les mesures mises en œuvre ?

Les réponses à ces questions permettent d'établir les conclusions de l'évaluation. Chacune des questions peut faire l'objet d'une définition plus précise en fonction des priorités et doit permettre de maximiser la valeur ajoutée communautaire (Bachtler, Taylor, 2003).

Dans le cadre communautaire, les fonds communautaires représentent l'un des plus importants marchés pour les firmes de conseil et d'évaluation au niveau mondial. Les PPP s'inscrivent dans cette logique, puisque très souvent cofinancés par des fonds communautaires dans le cadre des infrastructures. Dans le cas des Fonds de Cohésion et IPSA, il faut spécifier les montants des coûts éligibles et des coûts totaux. Les coûts éligibles sont ceux qui seront couverts par les fonds européens. La différence entre ces deux coûts dépend des dépenses d'acquisition des terrains, du taux de TVA, des dépenses additionnelles liées à la mise en œuvre, du travail et des dépenses liées. Le taux de co-financement est le pourcentage des coûts éligibles et donc couverts par les financements de l'UE. Les fonds structurels sont limités à 75% du financement des coûts éligibles. Les fonds de cohésion peuvent aller de 80 à 85% (European Commission, 2007, 27). La part de financement communautaire est donc déterminante.

L'évaluation de chaque PPP porte sur la globalité du programme sans négliger aucun critère. Elle est souvent pilotée par des comités de suivi qui regroupe l'ensemble des acteurs publics et parfois privés. L'accumulation d'expériences permet d'améliorer la gestion et la conception des programmes dans un processus continu. Les déterminants du recours au PPP sont multiples et, vont être analysés afin de légitimer le choix d'un PPP plutôt que le recours à l'investissement public.

1.2. L'analyse financière et économique du projet

Le propos essentiel de l'analyse financière et économique est de valoriser en termes monétaires les coûts et les avantages, par la faisabilité du projet et par son étude financière et économique. Les coûts sont généralement connus, mais certains avantages peuvent ne pas avoir de prix, et peuvent être difficiles à évaluer (« avantage non valorisable » notamment dans les secteurs sociaux). Les résultats peuvent être exprimés de plusieurs manières, à travers plusieurs ratios.

1.2.1. La faisabilité du projet

Le projet doit être étayé par des études complémentaires variées indiquant que le projet constitue le meilleur choix possible parmi d'autres projets réalisables et que l'option particulière proposée à un financement communautaire est faisable.

Un rapport de faisabilité pour une grande infrastructure contient des informations relatives à l'environnement économique et institutionnel, y compris les agents concernés² à la prévision de la demande (d'une étude de marché), à la technologie disponible, au projet de production (un y compris le taux d'utilisation d'une infrastructure), aux exigences de personnel, à l'échelle du projet, à la localisation, aux intrants physiques, à l'opportunité de la mise en oeuvre, aux étapes de l'expansion, à la planification financière, aux aspects relatifs à l'environnement. L'auteur du projet doit prouver que son choix est le meilleur par rapport à toutes les options possibles. La faisabilité d'un projet ne concerne pas uniquement les aspects de l'ingénierie, mais aussi les questions de commercialisation, de gestion.

La démarche, y compris au niveau communautaire, s'inscrit dans un arbitrage des coûts et des bénéfices. Trois logiques d'analyses pour comparer des projets existent: l'analyse coût-avantage, l'analyse coût-efficacité, l'analyse coût-utilité.

L'analyse coût-avantage cherche à déterminer les effets du projet en termes monétaires traduits sous forme de ratios. Elle est utilisée pour comparer des interventions différentes dans des situations différentes. Dans la démarche de projet, chaque PPP reste unique et n'est pas transposable d'une situation à une autre. Elle valorise les avantages par calcul direct ou par approximation (c'est-à-dire en utilisant des indicateurs ou des facteurs représentatifs qui donnent une valeur plus ou moins fiable). Elle prend en compte les mécanismes de recouvrement des coûts (contributions des utilisateurs pour bénéficier des services) lors de l'élaboration des cash-flows, l'analyse de la solvabilité et de la viabilité. Elle permet de vérifier si des critères par exemple d'accès aux services sont bien respectés. Dans certains cas, un projet peut être considéré comme valable du point de vue de l'analyse coût-avantage, mais inférieur aux autres solutions envisageables. On choisit entre les différents projets en fonction des critères de rentabilité utilisés.

L'analyse coût-utilité se définit par la mesure de l'impact par rapport à l'utilité du service ou de l'intervention pour les personnes concernées. Les unités d'utilité mesurent la valeur d'usage des résultats pour les utilisateurs et les bénéficiaires. Elle s'appuie sur la logique de calcul néoclassique de l'utilité et du calcul du surplus de l'agent économique concerné. Cette méthode peut être affinée par la prise en considération de l'incertitude, et du risque avec une distribution probabiliste ou pas, mais aussi le problème de la distribution des effets.

L'analyse coût-efficacité utilise des indicateurs précis quantifiés et homogènes mais non monétaires pour quantifier l'impact du projet. Elle est utilisée quand l'effet des interventions peut être exprimé au moyen d'une variable principale pour laquelle on dispose d'un indicateur quantifiable. Le choix du critère d'efficacité doit être mesuré de façon directe avec l'objectif principal de l'intervention. Par exemple réduire le nombre d'illettrés peut passer par augmenter le niveau moyen des connaissances fondamentales acquises au cours de la scolarité dans le primaire ou encore accroître le nombre d'enfants fréquentant l'enseignement primaire. Le choix du critère conditionne la qualité de cette analyse, et influence directement les conclusions de l'analyse. Ensuite, l'analyse des coûts doit prendre en considération les coûts indirects du projet. La mesure des effets du projet dépend de la nature des informations dont on dis-

² L'analyse de faisabilité s'appuie aussi sur celle des agents en général, c'est-à-dire y compris les agents dont les intérêts ne peuvent être identifiés. Le projet doit analyser prioritairement les bénéficiaires et les agents affectés par le projet. De plus dans le cas, d'une perte subie par un des groupes à cause du projet, il devra être reformulé.

pose. L'analyse coût-efficacité se focalise sur le résultat direct du projet et donc ignore les effets indirects ou les effets de long terme. Cette méthode n'est donc pas privilégiée. Elle permet de juger si le projet est économiquement efficace et aussi plus efficient vis-à-vis d'autres projets, mais pas de la pertinence du projet. Cette analyse peut être combinée avec l'analyse coût-avantage et une analyse multicritères.

1.2.2. L'analyse financière

Une fois l'analyse de faisabilité conduite, l'analyse financière doit être assez détaillée et repose sur une prévision de longue période. Les données relatives aux projets doivent contenir des informations sur les intrants et produits physiques sur une base annuelle, ainsi que sur les entrées et sorties financières. Elle est complétée par une analyse plus économique et sociale des retombées du projet.

Premièrement, l'analyse doit être prévue pour une période respectant la durée de vie économique du projet, et suffisamment longue pour comprendre son impact potentiel à moyen et long terme. Pour les infrastructures, une perspective raisonnable ne peut être inférieure à 25 ans au niveau communautaire (cf. tableau n°2).

Tableau n° 2 : les durées moyennes recommandées sur les projets avec co-financement communautaire entre 2000-2006

ENERGIE	25	ROUTES	25
EAU ET ENVIRONNEMENT	30	PORTS ET AÉROPORTS	25
CHEMIN DE FER	30	TÉLÉCOMMUNICATIONS	15

Source : PWC, 2006, pp.24.

Cette analyse de la faisabilité économique peut s'effectuer avec un ou plusieurs ratios.

Le délai de recouvrement³ (Payback ratio) donne une idée assez approximative de la rentabilité du projet. La lecture de ce ratio donne une indication du temps de retour plus ou moins élevé des investissements, et donc au besoin de recourir à des financements plus ou moins longs. Il est nécessaire d'adapter cette lecture au secteur d'activité concerné. Le délai de recouvrement par exemple est beaucoup plus élevé pour un projet autoroutier que pour l'exploitation de ressources naturelles. Sa seule lecture est insuffisante puisqu'elle se fonde sur la durée moyenne des recettes ainsi que des coûts. Ce ratio n'intègre pas la valeur du temps, c'est-à-dire l'actualisation des données considérées. Il sera utilisé en complément d'autres ratios.

La Valeur Actuelle nette (VAN) est un flux de trésorerie actualisée, c'est-à-dire un flux de trésorerie (cash-flow au sens original anglo-saxon) est la différence des encaissements (recettes) et des décaissements (dépenses) générés par l'activité d'une organisation.

Elle peut se définir comme la différence entre les valeurs actuelles de ses entrées et sorties futures de liquidités. En d'autres termes, tous les cash-flows annuels doivent être escomptés au départ à un taux d'escompte prédéterminé. La VAN positive indique que les cash-flows actualisés couvrent l'investissement de départ. Cependant, elle est un outil fondé sur un certain nombre d'hypothèses et de prévisions (taux d'actualisation, charges et recettes prévision-

³ Le délai de recouvrement est exprimé en année et se calcule ainsi : $A=(I)/(R-C)$

- A représente le nombre d'années ;
- I est le valeur totale des investissements ;
- R sont les recettes annuelles d'exploitation moyennes ;
- C sont les coûts moyens annuels d'exploitation (frais d'exploitation courante, dépenses de renouvellement, et coûts des réparations).

nelles, trafic...), et de nombreuses variables restent incertaines comme le trafic par exemple. Ces dernières font ensuite l'objet de négociations et de contreparties financières. Le taux d'actualisation est négocié en fonction de l'incertitude sur les rendements escomptés et les risques considérés. Comme le calcul de la VAN dépend éminemment du taux d'actualisation, le choix de la valeur du taux est une décision très importante, qui s'effectue à partir d'études économiques complexes.

L'utilité d'un ouvrage se calcule et permet de prendre en compte toutes les dimensions des effets d'un projet. Si une collectivité décide d'investir l'argent collecté par les impôts dans un ouvrage, c'est parce que cet ouvrage a une certaine utilité pour la collectivité. Un hôpital, une route, une piscine, un commissariat de police ont une utilité pour la collectivité. Cette utilité est une grandeur qui se mesure, et est aussi appelée bénéfice socio-économique. Bien qu'elle soit mesurable dans son principe, l'utilité économique engendrée par un ouvrage est en général difficile à chiffrer. Elle est donc souvent remplacée par une évaluation plus intuitive et relevant d'enjeux politiques, qui se combinent avec la contrainte de limitation de la disponibilité des fonds publics. Nous appellerons "utilité" le solde entre les bénéfices socio-économiques, nommés parfois externalités positives et externalités négatives.

La rentabilité des PPP d'une durée de 33 ans est supérieure à celle de projet de MOP (marché d'offre publique), dans l'exemple de M. Piron (2003, 15), si l'on prend en compte l'utilité, le bénéfice socio-économique de l'ouvrage et le coût d'opportunité des fonds publics.

Le taux de rentabilité interne du projet (TRI) permet de dépasser les limites du ratio de délais de recouvrement, puisqu'il introduit l'actualisation. Il est défini comme le taux d'intérêt qui annule la valeur actuelle nette de l'investissement.

Sur le plan théorique, plus le taux de rentabilité interne est élevé plus le projet sera intéressant. Il faut comparer ce TRI au coût moyen pondéré du capital⁴. Cependant une même valeur de r peut être obtenue avec des projets dont les caractéristiques sont bien différentes. Un projet de courte durée avec des cash-flows⁵ positifs et un projet de durée longue avec des cash-flows positifs sur les dernières années du projet. A travers cet exemple il est difficile de départager le projet le plus rentable. Ici, c'est le projet de courte durée dont la rentabilité est immédiate qui doit être choisie, à risques équivalents.

Tableau n° 3 : Taux internes de rendement financier d'un échantillon de 400 grands projets

	TAUX MOYEN		TAUX MOYEN
ENERGIE	7,0	INDUSTRIE	19,0
EAU ET ENVIRONNEMENT	-0,1	AUTRES SERVICES	4,2
TRANSPORT	6,5	TOTAL	11,5

Source : Tableau extrait de Commission Européenne, 2005, p.29.

Il est à noter que le TRI est négatif dans le cas de l'eau et de l'environnement. D'autres dimensions de l'évaluation doivent être considérées. L'une des autres limites réside dans l'hypothèse que les cash-flows sont systématiquement réinvestis pour la période suivante.

⁴ Le coût moyen pondéré se calcule de la façon suivante : une entreprise a un taux de rentabilité des capitaux propres attendu de 14% et un coût moyen de son endettement est de 6%. Si l'entreprise finance un projet avec la moitié en fonds propres et l'autre par endettement, le coût moyen pondéré du capital est égal à $(0,5 \times 14) + (0,5 \times 6) = 10\%$. Si maintenant la même entreprise ne finance qu'à hauteur de 20% par ses fonds propres le projet et le reste par endettement, le coût moyen pondéré du capital est égal à $(0,2 \times 14) + (0,8 \times 6) = 7,6\%$

⁵ Les cash-flows sont l'Excédent Brut d'Exploitation corrigé de la variation du Besoin en Fond de Roulement d'exploitation et des impôts liés à l'exploitation.

Cependant, la recherche de rentabilité peut pousser les investisseurs à ponctionner dans la trésorerie pour se rémunérer par exemple.

Deuxièmement, l'analyse doit étendre son champ d'évaluation à des critères de bénéfices socio-économiques du projet et ainsi ne pas se limiter aux seuls aspects de rentabilité financière. Le taux de rentabilité interne socioéconomique permet de prendre en compte d'autres dimensions, dont les effets induits, les externalités. Il se calcule comme la différence entre les ressources mobilisées (VAN des ressources) et la somme actualisée des bénéfices socio-économiques (VAN des utilités) au long de la vie de l'ouvrage⁶.

En trouvant la solution à cette équation, on établit si le projet est rentable pour la collectivité. En règle générale la collectivité a intérêt à réaliser un ouvrage dès que le taux de rentabilité interne socioéconomique – TRI (SE) – dudit ouvrage est supérieur au taux d'actualisation de l'État (ou de la collectivité), et ceci indépendamment du mode de financement. Le taux d'actualisation actuellement de l'Etat français est de 4%. En effet, ce taux a été révisé du fait de la baisse des taux d'intérêt réels des années 80, de la mise en place d'un marché internationaux des capitaux et du desserrement de la contrainte de financement des économies et de la recherche de la prise en compte de certains effets de long terme comme déterminants dans le calcul économique.

Troisièmement, la variable prix doit être précisée pour chaque élément. La meilleure attitude consiste à envisager les prix courants et à prévoir leurs différentes tendances. L'effet de l'inflation, l'augmentation générale des prix, ou l'oscillation des prix relatifs peuvent modifier le calcul du taux de rentabilité financière de l'investissement. Les calculs en prix constants ne sont pas souvent utilisés dans le cas des PPP. Certains partenaires publics préfèrent se donner un maximum de garanties afin d'attirer les investisseurs privés.

Quatrièmement, la planification financière doit indiquer si le projet ne risque pas de tomber à court de fonds. La programmation de l'entrée et de la sortie des fonds, y compris les fonds communautaires, est cruciale et permet la vérification de la soutenabilité financière du projet. Les sources de financement (y compris les revenus et tout type de transfert d'argent liquide) doivent couvrir les décaissements, année par année, c'est-à-dire si les flux nets cumulés des cash-flows générés sont positifs pour toutes les années considérées.

1.2.3. Dans le cas des infrastructures

Le TRI est le taux qui égalise la somme actualisée des bénéfices liés à l'ouvrage avec la somme actualisée de ses coûts. En d'autres termes, il représente le taux d'escompte auquel la balance des coûts et avantages présente une valeur actuelle nette égale à zéro. Les paramètres que l'on peut mobiliser afin de comparer les différents montages sont les suivants : un taux d'actualisation, un bénéfice déterminé à partir d'une fonction de demande tenant compte de l'influence des péages sur l'utilité des usagers, la comparaison des coûts globaux de l'opération, la prise en compte des coûts des capitaux, les recettes fiscales liées à l'exploitation de l'ouvrage pour l'État.

Dans le cas de la construction d'une infrastructure de transports, Vincent Piron (2004) présente différentes alternatives en termes de montages possibles : le financement budgétaire et

⁶ Il se calcule à partir des cash-flows et des utilités et se définit par :

$$\sum_{t=1}^n [U^*(1+t)^{-t}] = \sum_{t=1}^n [CF^*(1+t)^{-t}]$$

* U est l'utilité nette annuelle (utilité brute diminuée des externalités négatives, des coûts d'entretien et d'exploitation),

* CF sont les cash-flows,

* i est l'annuité,

* t est le taux de rentabilité interne du projet.

la gratuité de l'accès à l'infrastructure, le financement et exploitation privée rémunérée sur la base des péages acquittés par les usagers (modèle de la délégation de service public, par exemple le viaduc de Millau), le financement budgétaire et la gestion publique directe avec des péages, le financement budgétaire mais avec une gestion par un établissement public industriel et commercial (EPIC), le financement et l'exploitation par le privé qui avec une subvention publique permettent d'atteindre l'équilibre financier, le PPP rémunéré par l'État en fonction du trafic enregistré, le financement budgétaire avec décalage de l'investissement dans le temps.

Il estime que les montages les plus efficaces sont ceux que le partenaire public subventionnera éventuellement et ceux aussi évidemment nommés PPP hybrides. Les PPP hybrides deviennent donc dans la majorité des cas la forme privilégiée dans les pays d'Europe centrale par les partenaires privés.

Dans le cas des PPP, la méthode du TRI semble être la plus pertinente alors que dans le cas des concessions privées, on utilisera plutôt la VAN. En effet, dans un cas la rentabilité financière est privilégiée, et dans le cas de la concession ce sont les recettes dégagées une fois l'investissement de départ couvert. Si l'on utilise l'analyse économique en ayant réintégré toutes les externalités, on obtient le taux interne de rendement économique du projet :

Tableau n° 4 : Taux internes de rendement économique d'un échantillon de 400 grands projets.

SECTEURS	Taux moyen	SECTEURS	Taux moyen
Energie	12,9	Industrie	18,4
Eau et Environnement	15,8	Autres services	16,3
Transport	17,1	Total	11,5

Source : Tableau extrait de Commission Européenne, DG Politique Régionale, 2005, p.38.

Ils sont plus élevés que le taux de rendement interne et sont devenus tous positifs. Selon la Commission Européenne, le taux moyen pour les projets du secteur Transport est de 17,1%. Cependant, le TRI se situe aux alentours de 14,7 % dans le meilleur des cas selon Vincent Piron⁷, et 10% pour les PPP dans les infrastructures routières. Les résultats obtenus sont extrêmement dépendants du niveau de risque associé à chaque partenaire. Si la personne publique garde à sa charge le risque de trafic, alors le coût de l'opération sera significativement réduit et la rentabilité globale en sera augmentée. Afin d'attirer les investisseurs, par exemple, les municipalités de la République tchèque couvrent ainsi les risques liés à une mauvaise estimation du tarif, ou à un tarif négocié qui serait inférieur au coût marginal. En Pologne, la mise en place de péage fictif est un moyen de pallier à l'insuffisance de la demande.

Ici, le choix du taux d'actualisation n'est pas neutre, dans la mesure où un taux élevé tend à favoriser les modes de réalisation de type PPP. Il existe deux méthodes pour déterminer le taux d'actualisation, le choix d'un taux de marché ou la construction d'un taux tutélaire. Le choix d'un taux de marché représente le coût du financement de l'État (coûts de collecte de l'impôt et de l'endettement public). Par convention il équivaut au taux des emprunts d'État.

La démarche d'analyse du PPP a été appréhendée d'un point de vue global et a nécessité la détermination du taux de rendement financier du projet ou de sa valeur financière actuelle nette. Cependant cette première étape est complétée par des indicateurs de performances

⁷ Entretien avec M. Vincent Piron au Conseil d'Etat lors de la Conférence Internationale «Public-Private Partnerships : Theoretical Issues and Empirical Evidence » le 23 octobre 2004.

nécessaires à l'arbitrage des différents partenaires, y compris financier pour le choix d'un projet et de leur implication.

1.3. Les indicateurs de performances financières

Ces indicateurs sont surtout utilisés par les investisseurs y compris institutionnels ou les propriétaires des capitaux engagés. Ils permettent d'évaluer la rentabilité de l'opération.

Le critère pour évaluer une opération est celui de la rentabilité des fonds propres (Return on Equity, ROE) calculée en rapportant le résultat net aux fonds propres. Il peut être calculé sur une année ou sur la durée de l'opération. Il est souvent complété par la valeur actuelle nette (VAN). Dans une analyse globale du projet les variables stratégiques vont être celles qui déterminent les excédents d'exploitation et le coût du capital. Puis on peut constater que des critères faisant plus appel à des notions de disponibilité financière pour le projet prennent toutes leurs importances :

-- Les capitaux employés dans le projet se calculent en ajoutant aux immobilisations corporelles et incorporelles nettes, les écarts d'acquisition, les immobilisations financières et les besoins en fonds de roulement, moins les provisions pour risques et charges. À partir de cet indicateur, on calcule la rentabilité des capitaux employés (Return on Capital Employed, ROCE).

-- La création de valeur se détermine en comparant le ROCE au coût moyen pondéré du capital. La recherche d'un fort levier financier pousse les entreprises à mobiliser peu de fonds propres dans les projets. Dans le cas des PPP, les montages financiers ne font que peu appel aux fonds propres. Ce sont les Special Purpose Vehicle ou Sociétés de projet qui vont supporter le risque. Une limite existe celle de la soutenabilité financière de cette pratique conduisant au renchérissement du coût de l'emprunt. Dans le cas des PPP hybrides, l'engagement financier porte sur des fonds communautaires et permet de stabiliser les PPP. Cependant, la fragilisation financière des sociétés de projet et la difficulté de refinancement de certaines entreprises voire la faillite nous indique que le recours au PPP peut être risqué (cf. Le métro londonien).

-- Le free cash-flow permet de déterminer la marge de manœuvre financière pour le projet. Il se calcule en retranchant les investissements non financiers et le versement des dividendes à la marge brute d'autofinancement (MBA) ; s'il est positif cela montre que la MBA couvre les investissements industriels. Cette analyse correspond à une lecture prudente puisque l'on prend en compte la disponibilité pour chaque année, comme les premières années d'une opération se caractérisent toujours par des cash-flows négatifs, l'usage de ce critère peut rendre impossible bon nombre d'opérations. Cependant, en général l'usage du ROE est le plus courant. Dans le cas de PPP et surtout dans le cas de PPP hybrides, un taux de rendement financier même négatif ne signifie pas que le projet sera nécessairement rejeté. En effet, il peut être dû à la non-détermination de prix pour les biens et services fournis, tels que l'eau, l'enseignement où les tarifs appliqués sont bas. Les avantages fournis au consommateur peuvent être évalués à partir d'une analyse socio-économique et réintégrés comptablement.

1.4. L'analyse des effets socio-économiques du projet

Une fois l'analyse financière achevée, l'analyse du projet se poursuit à travers une analyse socio-économique répondant aux critères fixés par les différents partenaires, y compris les institutions financières internationales. Elaboré pour le compte de la Commission européenne, l'outil en ligne et interactif pour l'évaluation du développement socioéconomique⁸ fournit des conseils additionnels et des exemples de bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne les méthodes d'évaluation et les normes de qualité. Certains Etats membres se sont montrés intéressés: l'Italie, la Hongrie et la Pologne collaborent avec l'unité « Evaluation » pour mettre en

⁸ <http://www.evaled.com>

place de telles évaluations d'impact sur certaines de leurs interventions soutenues par le FEDER. D'autres ont recours à ces évaluations d'impact dans le cadre de leurs politiques nationales ou locales, par exemple le Royaume-Uni ou encore la France.

Cependant, il existe peu d'analyses *a posteriori* disponibles de l'ensemble des coûts et avantages sur les cycles complets des PPP. Dans le cas où le taux de rendement économique ou TRI est inférieur à 5% ou négatif, le projet peut être acceptable s'il existe des avantages non-monnaïres nets substantiels. Cependant, il faut être en mesure de les identifier et de les mesurer. Les avantages sociaux doivent dépasser les coûts sociaux. L'analyse économique doit permettre la conversion des effets y compris des externalités en flux sortants ou entrants venant compléter l'analyse financière. Plusieurs avantages socio-économiques peuvent être mis en avant :

L'analyse doit porter sur les revenus de la région visée, et pour cela toutes les conséquences doivent être envisagées. Par exemple, il faut examiner la manière dont les importations et exportations de la région sont affectées par le PPP. Un projet avec un ratio importations/exportations aura un impact limité voire modeste sur la convergence réelle des revenus. La création d'infrastructures agit favorablement sur les flux de personnes et des marchandises, et donc sur les autres agrégats macro-économiques, dont l'emploi.

Les impacts environnementaux peuvent être décrits et appréhendés à travers des méthodes quantitatives et qualitatives. Souvent la méthode multicritère est utilisée. Celle-ci sert surtout à comparer plusieurs variables (tracés routiers, choix d'aménagement du territoire...) ou plusieurs options d'un projet *ex ante* et peut être utilisée comme outil de négociation. *Ex post*, elle peut être utilisée pour effectuer le bilan des effets d'un projet. Elle cherche à évaluer par exemple dans le cadre environnemental la capacité d'une action à améliorer la qualité de l'eau, à permettre le recyclage des déchets, à sauvegarder tel groupe d'espèces végétales, etc. Elle est aussi utilisée pour d'autres domaines, celui de l'économique, du social, de l'organisationnel, du cadre légal et politique... Dans le cadre communautaire, le principe du « pollueur-payeur »⁹ trouve son fondement à travers l'évaluation globale des effets d'un projet ou du non-projet à travers toutes ses conséquences.

Les externalités sont donc évaluées à partir de la méthode multicritère qui ne donnent qu'une approximation. L'analyse multicritère fournit une méthode de jugement synthétique fondée sur la prise en compte de plusieurs critères d'évaluation hétérogènes. Afin de classer les différents projets potentiels, les évaluateurs pourront utiliser un système de notation et de pondération selon le degré d'importance qu'ils attribuent à chacun des critères. Comme toute technique de « scoring », le choix de la pondération reste contestable. Il est nécessaire de la considérer comme un complément à la décision et comme une aide à la réflexion. Une telle méthode est particulièrement inefficace dans le cas où la monétisation des effets est difficile (par exemple dans le cas d'un projet avec un fort impact environnemental). On peut donc intégrer une nouvelle dimension l'intérêt général, et donner du poids dans la décision finale.

L'analyse qualitative est donc faite à toutes les étapes du projet avec une cohérence d'ensemble (cf. tableau n°5), mais son impact reste limité. Il est donc difficile avec les nom-

⁹ Dans le cas par exemple du Fonds structurel, dans le règlement de 1999 n°1260, article n°2929, «La participation des Fonds est modulée en fonction des éléments suivants: (...) c) dans le cadre des objectifs des Fonds définis à l'article 1er, l'intérêt que les interventions et les axes prioritaires revêtent du point de vue communautaire, le cas échéant, pour l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et pour la protection et l'amélioration de l'environnement, principalement par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du pollueur-payeur ». On retrouve l'application du même principe pour le fonds de Cohésion et ISPA.

breuses hypothèses de travail posées, d'être certain que l'évaluation du PPP soit si pertinente et si justifiée, une fois les dimensions socio-économiques et qualitatives intégrées.

1.5. Analyse des risques et de sensibilité

L'analyse financière et économique du projet se fonde sur des estimations et des hypothèses qui sont peu explicitées et justifiées lors des analyses. En cas de changement de certains coûts, la fiabilité du modèle peut être remise en cause. Les délais dans la gestion de projet, d'un PPP sont réduits et limitent les possibilités de revoir les calculs et hypothèses des modèles utilisés.

L'analyse des risques passent par l'analyse de la sensibilité du projet aux risques et à les probabiliser. Ainsi, l'analyse de la sensibilité des variables à l'incertitude traduit le niveau d'incertitude. Elle vise à déterminer les variables critiques du projet. Ceci implique des scénarios différents de projections des coûts et bénéfices escomptés du projet. Cette variation peut être comprise dans une fourchette de +/- 10% ou 20%. Les conséquences sur le calcul de rentabilité peuvent être importantes. Cette analyse permet d'identifier les variables les plus sensibles et d'identifier les coûts additionnels du projet, et les retards éventuels sur la mise en œuvre. Le calcul de variables seuils peut apporter des informations indiquant le taux de variation des variables qui rend la VAN égale à zéro.

Des études de sensibilités ont été menées et donnent des fourchettes allant de 0 à 25% pour le process, c'est-à-dire tout le déroulement du projet. Une moyenne de 17 % a été calculée. Enfin, pour le délai de construction, l'influence moyenne estimée est d'au moins 10% (IGD, 2004, 201). De nombreux calculs d'indice de sensibilité peuvent être établis et remettent en cause la supériorité de l'option du PPP par rapport à une commande publique. En effet, le raisonnement en terme de coûts peut conduire à ce résultat. Ce résultat doit être amendé par l'analyse de la répartition des risques mais aussi par rapport à la forme juridique choisie. Le transfert de responsabilité et la répartition des risques y est déterminante.

Les sociétés privées s'attendent à des contreparties pour prendre des risques. Les partenaires publics doivent comparer les avantages du transfert de risques, en termes de gains d'efficacité, avec les coûts supplémentaires. Les risques assumés par les partenaires privés sont ceux résultant de facteurs dont ils ont la maîtrise, notamment ceux associés aux coûts de construction, à la gestion des projets et aux retards. La répartition exacte des risques est déterminée par les particularités du projet, les compétences des partenaires et l'issue de négociations. Cette allocation des risques est au cœur de la problématique des PPP. De plus, l'échec d'un PPP dans le cas des infrastructures entraîne des coûts politiques et économiques importants. En effet, les liens avec le développement économique étant reconnus, il faut veiller à la répartition des risques.

Les contrats doivent aussi permettre de transférer des responsabilités et de faire respecter les clauses, par des garanties de performances par exemple. L'un des moyens utilisés pour s'assurer de l'engagement des partenaires privés est d'échelonner le paiement de la construction sur toute la vie du projet. Ceci prive le partenaire privé d'une partie de ses revenus en cas d'échec du PPP. Par contre, cela accroît le coût de recours aux emprunts privés pour la construction, mais cela laisse au partenaire public un certain pouvoir.

Les risques les plus couramment identifiés sont présentés dans le tableau suivant avec le partenaire considéré comme le plus apte à les gérer.

Tableau n° 5 : Les risques les plus courants des projets d'infrastructure et leur hypothétique allocation

Type de risque	Exemples	Partenaire le plus apte à gérer le risque
Force majeure	Guerre, Désastre naturelle	Public
Réglementaire, politique	Délais pour l'approbation du projet, acquisition de terrain, changements politique, juridique affectant les revenus	Public
Conception et Technique	Défauts de conception ou d'ingénierie	Privé
Recette et Demande	Revenus insuffisants du fait du trafic ou de prix bas à cause de l'élasticité à la demande	Surtout Public et un peu privé
Construction	Explosion des coûts à cause des délais ou de défauts techniques	Privé
Exploitation	Exploitation et entretien sur le cycle de vie coûteux	Privé
Environnemental	Coûts de dommages et de responsabilités liés à des problèmes environnementaux	Privé
Financier	Mauvaise gestion de la dette ou coûts relatifs à une mauvaise couverture des recettes	Surtout Privé et un peu public
Défaillance de projet	Faillite du projet due à un ou un ensemble des facteurs ci-dessus	Partage Public-Privé

Source : Virtuosity Consulting, 2005, p. 57.

La répartition de certains risques doit être négociée par les deux parties et jugée comme équitable. D'un côté, le partenaire public va assumer les risques macro-économiques, institutionnels. Le partenaire privé assume, lui, les risques du projet allant de la conception-technique, la construction, le financement, à l'exploitation. Les risques relatifs à la demande, au trafic, au défaillance de projet doivent être partagés et faire l'objet de contreparties financières bornées par les profits escomptés.

Les méthodes utilisées pour valoriser le risque consistent à calculer l'espérance de coût d'un projet. On y ajoute un coût initial du projet le surcoût attendu, pondéré par la probabilité qu'il survienne. Les risques sont recensés, puis ils sont utilisés afin de concevoir les scénarios. Les simulations possibles réalisées à l'aide de logiciels les plus souvent utilisées sont le modèle de Hertz et celui de Monte-Carlo¹⁰. Ce sont des calculs probabilistes des risques par exemple ceux des aléas sur travaux.

¹⁰ Le calcul passe dans un premier temps par l'affectation à chaque risque d'une probabilité optimiste, et pessimiste. Ceci permet de donner une valeur minimale du projet pour un niveau de confiance donné (95% par exemple). Le coût de référence du projet est déterminé avec détermination des provisions éventuelles. *In fine*, on fait le choix du prix du projet en fonction du risque accepté.

Tableau n° 6 : Comparaison entre le PPP et la solution publique.

Caractéristiques du projet	Solution publique de référence	Projet PPP n° 1	Projet PPP n° 2
1. Les coûts <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coûts directs d'investissement ➤ Coûts de financement ➤ Coûts de maintenance ➤ Coûts de fonctionnement ➤ Coûts de management public de projet 			
2. Les revenus			
3. Chiffrage des effets de distorsion liés au statut public (taxes, impôts, etc).			
4. Chiffrage des risques : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Risques transférés ➤ Risques non-transférés ➤ Risques partagés 			
5. Valeur Actualisée nette des coûts			
6. Les externalités chiffrées <ul style="list-style-type: none"> ➤ Impact des délais ➤ Impacts socio-économiques ➤ Impacts financiers et fiscaux ➤ Impacts environnementaux 			
7. Les aspects qualitatifs non-chiffrables du projet <ul style="list-style-type: none"> ➤ Risques et externalités non chiffrables ➤ La qualité du service à rendre aux usagers ➤ La réputation des répondants ➤ La qualité de l'architecture de la production de l'ouvrage ou du bâtiment ➤ Les effets d'apprentissage du commanditaire public et du secteur privé etc. 			
8. Appréciation globale			

Source : Tableau extrait d' Institut de la Gestion Déléguée, 2004, p. 222.

Afin d'éviter le prolongement de cette phase d'analyse, de nouvelles règles communautaires dans le cas de PPP hybrides sont instaurées.

La règle de (N+2) introduit une plus grande discipline dans l'investissement des projets. En effet, dans le cas des fonds de cohésion et le TEN (Transport European Network), si l'investissement du projet n'a pas été effectué dans les deux années à compter du début de la date du projet, alors l'ensemble des mesures d'assistance peut être annulé. Pour les projets avec des fonds IPSA, la règle du (N+2) se réfère à la date de début de la décision de cofinancement. En effet, en accord avec cette règle, l'assistance engagée est perdue si la mise en oeuvre de travaux substantiels n'ont pas commencé. Le PPP hybride est plus complexe que le schéma traditionnel. Les décisions peuvent être remises en cause, renégociées et terminées. Ceci implique une période longue de formation du projet où la règle (N+2) représente un risque financier élevé pour le secteur public (pour le secteur privé en absence de souscription pour ce risque), que l'aide peut réduire ou supprimer quand le projet ne commence pas à temps.

L'évaluation des PPP *ex ante* permet de vérifier les objectifs du projet et donc d'arbitrer entre les coûts et les résultats anticipés à travers la mise en oeuvre d'indicateurs et d'outils. Les limites de cette phase d'évaluation résident dans la difficulté à « monétariser » les dimensions socio-économiques des PPP. Cette étape d'évaluation est centrale pour l'arbitrage entre les

différents scénarios de PPP et reste circonscrite à un cadre d'évaluation surtout financier et de rentabilité. L'évaluation *ex ante* est essentielle à la conception et sert de référence à l'évaluation intermédiaire et *ex post* des projets.

2. L'évaluation *ex post* :

Le projet est mis en œuvre et nécessite un suivi ainsi qu'un bilan de ces effets. L'évaluation intermédiaire reprend en général soit la grille d'analyse et la méthodologie de l'évaluation *ex ante* comme référence, soit celle de l'évaluation *ex post*. L'évaluation est toujours un outil pour les décideurs publics, et permet de justifier des arbitrages budgétaires. Tout l'enjeu est d'établir quels objectifs elle sert. C'est un outil majeur de la cohésion économique, territoriale et sociale de l'Union Européenne.

Les PPP doivent être évalués au même titre que n'importe quel projet. Si le financement comprend des fonds européens (BEI/BERD) et/ou des fonds d'organismes internationaux (Banque Mondiale), cette évaluation se fera aussi en fonction des critères de l'organisme prêteur.

2.1. La BEI

La BEI est un des acteurs majeurs dans le financement des PPP au niveau communautaire. Sa méthode d'évaluation s'appuie sur les évaluations *ex post* des projets.

1. L'exemple des projets fondés sur l'octroi de concessions dans le domaine des transports et des équipements collectifs existent depuis de nombreuses années dans certains pays membres de l'UE, notamment en France, en Italie et en Espagne, avec des recettes provenant des paiements effectués par les utilisateurs finals (péages, par exemple). L'évaluation approfondie de certaines opérations a montré que la majeure partie des projets proprement dits avaient été achevés dans les délais, sans dépassement de budget et conformément au cahier des charges.

Un tel résultat s'explique par le recours à des contrats de construction clés en main, à forfait et à durée déterminée. Ce type de contrat est courant dans les montages PPP et peut également s'appliquer dans le cadre d'un marché public. Dans le cas de certains PPP évalués par la BEI, il est également apparu que la qualité des travaux était supérieure à ce qu'elle aurait été dans le cadre d'un marché public. L'acteur public a pu du fait d'un appel d'offre extrêmement concurrentiel obtenir des coûts très bas (un tiers de diminution des coûts dans un cadre moins concurrentiel). Cependant, le supplément d'offre impulsée par le PPP peut conduire à l'augmentation des prix. Les administrations publiques, conscientes de cet effet, tentent maintenant d'étaler de manière harmonieuse les projets afin de maintenir le niveau concurrentiel du marché.

2. L'analyse de l'efficacité du choix entre le secteur public et le secteur privé peut s'effectuer à travers une grille de comparaison quantitative. Cependant cette comparaison doit pouvoir prendre en compte les scénarios proposés *ex ante* puis analyser *ex ante* leur réalisation. Ceci n'est pas toujours possible du fait de la complexité de l'anticipation de certains déterminants macro-économiques. L'évaluation *ex post* peut apporter des éléments de réponse partielle pour des scénarios envisagés *ex ante* qui n'ont pas été retenus. Les options non-retenues seraient donc à modéliser sous un certain nombre d'hypothèses et seraient finalement facilement contestables.

On peut dire que l'effet principal du mécanisme de PPP est de permettre la réalisation des projets selon la BEI. Pour la totalité des projets évalués de manière approfondie, les contraintes budgétaires propres au secteur public sont telles que, en l'absence de PPP, il n'y aurait pas eu de projet du tout, ou du moins pas dans un avenir prévisible, et certainement pas de marché public.

3. Les critères d'évaluation et la performance des projets selon la BEI sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité à long terme. Ces évaluations utilisent des critères d'analyse se positionnant sur l'instruction des projets et de la stratégie, c'est-à-dire *ex ante*. Ils sont largement inspirés de ceux préconisés par l'UE. L'évaluation permet d'exercer une pression sur les opérateurs pour les amener à améliorer leurs performances, leur efficacité, la qualité...

2.2. La Banque Mondiale :

Les standards d'évaluation utilisés sont les mêmes pratiquement que ceux de la BEI, mais s'inscrivent dans un questionnement de l'impact de leurs projets sur la réduction de la pauvreté.

Dans le cas des PPP concernant des infrastructures routières, les appréciations les plus décevantes ont eu trait à l'efficacité des projets concernés ; principalement parce que la demande de trafic routier était moins élevée que prévue et que la prévision prise en compte dans le calcul de la rentabilité du projet était erronée. Le prestataire de services d'intérêt général est habituellement une société à finalité spécifique. Par conséquent, les garanties des financements sous forme d'emprunt ne peuvent donc pas reposer sur le bilan du prestataire ou sur la valeur des actifs corporels. À la place, on utilise donc des techniques de financement qui sont fondées sur le cash-flow du projet. Ces dernières prennent en considération les risques encourus dans le cadre du contrat PPP, tout en tenant compte de l'atténuation des risques induite par la présence de divers sous-traitants. La limitation des risques est une donnée importante permettant au prestataire d'obtenir un coefficient élevé d'endettement externe, ce qui diminue le coût du projet pour le promoteur puisqu'on considère que le financement par voie d'emprunt est moins coûteux que par apport de capitaux propres.

Jusqu'à maintenant l'analyse de l'évaluation s'est cantonnée à une logique de coût qui reste indissociable de celle de risque et de la relation de dialogue entre les différents partenaires que l'on caractérise comme asymétrique du point de vue informationnel. Cette asymétrie d'information a conduit dans le cas du PFI au développement de multiples clauses contractuelles extrêmement pointues et complexes afin de faire face à toutes les situations contractuelles en cas de défaillance d'un partenaire. Les coûts de transactions y sont donc très importants (NAO, 2003). Le PFI reste le modèle dont la forme reste la plus détaillée et fouillée à travers les clauses résolutoires prévues *ex ante*. Cependant, l'asymétrie informationnelle subsiste et les retours d'expériences des PFI nous indiquent de nombreuses limites. La matrice des risques identifiée peut faire basculer l'arbitrage entre le PPP ou la fourniture publique dans un sens ou l'autre. Une autre limite forte n'est pas prise en compte à travers ces différents indicateurs d'évaluation, celle du temps et de l'existence de cycles de vie différents des investissements. Les coûts varient sensiblement en fonction de longs cycles de vie, mais aussi en fonction des changements de l'environnement du PPP (changements d'orientation politique, de démographie, de technologie...).

Conclusion :

Les pratiques de l'évaluation des PPP sont multiples et déterminées par l'emploi de critères *ex ante* et *ex post* différents. Au niveau communautaire, la démarche de l'évaluation reste globale (*ex ante*, intermédiaire et *ex post*) et s'adapte systématiquement aux secteurs considérés en fonction des objectifs fixés. *Ex ante*, la faisabilité et l'analyse financière et économique du projet sont complétées par une analyse du PPP élargie et de ses effets. Cependant la valorisation de toutes les retombées du PPP est difficile et incertaine du fait d'une analyse sur le long terme et des nombreux aspects difficilement quantifiables (environnement, social, externalités...). Les risques et leur analyse *ex ante* conduisent les partenaires par la négociation à les chiffrer et à les incorporer dans le contrat. Le principe qui régit la répartition d'une majeure partie des risques reste celui du partenaire le plus apte à les gérer. Cependant, les partenaires public et privé évaluent et négocient avec une rationalité limitée, au sens de Herbert Simon. L'asymétrie informationnelle peut être réduite *ex ante* mais demeure importante y compris à travers la répartition des risques. L'évaluation *ex post* permet un suivi des PPP hybrides et la mise en œuvre de réajustements éventuels, à travers des critères assez généraux entre les différents financeurs. L'accumulation d'expériences reste assez limitée et les outils de comparaison peu adaptés afin de permettre une analyse fine de chaque PPP. Seul le développement d'outils d'évaluation et de mutualisation des expériences de projets similaires, comme en Grande-Bretagne, mais à une échelle européenne, pourrait

permettre de fournir aux partenaires publics les moyens de comparer les PPP et d'améliorer leur capacité à gérer les risques liés à chaque montage contractuel. L'évaluation doit être un mécanisme institutionnel permanent.

Bibliographie indicative:

- BACHTLER J., TAYLOR S., 2003, « The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds », EPRC, University of Strathclyde, Glasgow. Disponible à l'adresse:
<http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/reports2.cfm>.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, Guide to cost-benefit analysis of investment projects, Evaluation Unit, DG Regional Policy.
- COMMISSION EUROPÉENNE, DG Politique Régionale, 2005, Guide de l'analyse coût-avantages des projets d'investissement, date de consultation le 30 août 2008, disponible à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_fr.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE DG Budget Evaluation Unit, 2004, «Evaluating EU Activities : a practical guide for the Commission Services».
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, "Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest", Commission Staff Working Paper, SEC(2004) 866.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, Livre vert sur le « Partenariat Public Privé » (PPP) du 30 avril 2004 (COM(2004)327 final),
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004) 374 final.
- EUROSTAT, 2004, "New Decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of Public-Private Partnership", consultable à l'adresse suivante :
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- FMI, 2004, Public-Private Partnerships, Fiscal Affairs Department, March 12, 2004.
- IGD (INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE), 2004, « Evaluation des contrats globaux de partenariat : Principes, Méthode et Comparaisons », La Gazette des Communes-des Départements-des Régions, Collection Documents, Cahier détaché n° 2-14/1736.
- INTERNATIONAL CONFERENCE, 2004, "Public-Private Partnerships : Theoretical Issues and Empirical Evidences", Conseil d'Etat, Paris.
- MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques), 2006, "Comprendre les pratiques européennes : Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne », Observer, Etude, septembre.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, 2003, "Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative", June.
- PARTNERSHIPS UK, 2006, « Report on Operational PPP/PFI Projects », March.
- PIRON V., 2007, « Quel savoir-faire privé pour financer les infrastructures publiques ? », Les rencontres économiques de l'Institut de la Gestion Publique et du développement économique, miméo.
- PIRON, V., 2004, « la dimension économique du PPP dans les transports », Transports, numéro 424, p.93 – 103.
- PWC, 2004, « Developing Public Private Partnerships in New Europe », http://www.pwcglobal.com/ie/eng/about/svcs/corp_finance/pwc_ppp04.pdf
- PWC, 2006, « Hybrid PPPs : Levering EU Funds and Private Capital », Report for PPIAF, January 2006, adresse de consultation : www.ppiaf.org, dernière consultation décembre 2006.
- STANDARD AND POOR'S, 2005, "Central and Eastern European Local Government Re-

view, International public Finance Ratings, www.standardandpoors.com.

STANDARD AND POOR'S, 2003, "Local and Regional Gouvernements", www.standardandpoors.com.

THOMSON C., GOODWIN J., YESCOMBE E.R., 2005, « Évaluation des opérations de la BEI », <http://www.bei.org/publications>.

VIRTUOSITY CONSULTING, 2005, "Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", Under Contract with the OECD/ECMT Transport Research Centre, dernière consultation le 25/08/2008, téléchargeable à l'adresse suivante:
<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf>

WORLD BANK, 2005, "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", Washington, DC, World Bank.