

Rapport spécial

## Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,  
deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

## ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M<sup>me</sup> Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Oskar Herics, Membre de la Cour, assisté de: M. Thomas Obermayr, chef de cabinet; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Enrico Grassi, chef de mission; ainsi que de M. Guido Fara, M<sup>me</sup> Di Hai, M. Svetoslav Hristov, M<sup>me</sup> Maria del Carmen Jiménez, M<sup>me</sup> Chrysoula Latopoulou et M<sup>me</sup> Maria Ploumaki, auditeurs.



*De gauche à droite:* Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov et Pietro Puricella.

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire	
Synthèse	I - V
Introduction	1 - 19
Qu'est-ce qu'un PPP?	1 - 4
Pourquoi mettre en œuvre des PPP?	5 - 6
Le marché européen des PPP	7 - 8
Partenariats public-privé et fonds de l'UE	9 - 19
Étendue et approche de l'audit	20 - 23
Observations	24 - 76
Les projets en partenariat public-privé audités ont permis d'accélérer la mise en œuvre de politiques et avaient le potentiel pour réaliser un bon niveau d'exploitation et de maintenance, mais les avantages éventuels n'ont pas toujours été obtenus	24 - 46
Grâce au recours aux PPP, les pouvoirs publics ont pu passer des marchés pour de grands projets d'infrastructures au moyen d'une procédure unique	25 - 27
La passation de marchés pour les grands projets en partenariat public-privé a accru le risque de concurrence insuffisante et a parfois accusé des retards considérables	28 - 32
La plupart des projets audités ont accusé des retards considérables de construction et présenté des dépassements de coûts significatifs	33 - 40
La plupart des projets audités ont le potentiel pour conserver un bon niveau de service et de maintenance	41 - 43
Malgré le recours aux partenariats public-privé, le partenaire public reste trop optimiste au sujet de la demande future et de l'utilisation de l'infrastructure prévue	44 - 46
Les retards, les augmentations de coûts et la sous-utilisation étaient en partie imputables à des analyses insuffisantes et à des approches inappropriées	47 - 59

Pour la plupart des projets audités, le partenariat public-privé a été sélectionné en l'absence d'analyse comparative préalable apportant la preuve qu'il s'agissait de la meilleure option pour optimiser les ressources	48 - 53
La répartition des risques était souvent inappropriée, ce qui s'est traduit par une diminution de l'intérêt du partenaire privé ou par son exposition excessive aux risques	54 - 56
Les contrats de partenariat public-privé de longue durée sont mal adaptés à l'évolution rapide des technologies	57 - 59
Le cadre institutionnel et juridique n'est pas encore adapté aux projets en partenariat public-privé soutenus par l'UE	60 - 76
Bien qu'habitué à mettre en œuvre des partenariats public-privé, les États membres que nous avons visités ne disposaient pas tous de cadres institutionnels et juridiques bien définis	61 - 63
Malgré les conséquences à long terme des partenariats public-privé, les États membres visités n'ont mis au point aucune stratégie claire pour leur utilisation	64 - 68
Associer des fonds de l'UE à des partenariats public-privé comporte des exigences et des incertitudes supplémentaires	69 - 71
La possibilité de comptabiliser les projets en partenariat public-privé comme éléments hors bilan risque de compromettre la transparence et l'optimisation des ressources	72 - 76
Conclusions et recommandations	77 - 92
Les avantages attendus des projets en partenariat public-privé audités n'ont pas toujours été obtenus	79 - 81
Les retards, les augmentations de coûts et la sous-utilisation étaient en partie imputables à des analyses insuffisantes et à des approches inappropriées	82 - 84
Le cadre institutionnel et juridique n'est pas encore adapté aux projets en partenariat public-privé soutenus par l'UE	85 - 92
Annexe I	– Partenariats public-privé soutenus par l'UE pour la période 2000-2014, en millions d'euros, par pays
Annexe II	– Principales difficultés liées au recours aux partenariats public-privé bénéficiant de financements mixtes au cours de la période 2007-2013,

et changements apportés par le règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020

Annexe III – Projets audités

Annexe IV – Projets en partenariat public-privé – Vue d'ensemble des avantages et des risques potentiels, ainsi que des observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit

Réponses de la Commission

## **GLOSSAIRE**

**Autorité de gestion** – Une autorité de gestion est une autorité publique nationale, régionale ou locale (ou tout autre organisme public ou privé) désignée par un État membre pour gérer un programme opérationnel. Elle a, entre autres, pour tâche de sélectionner les projets à financer, d'assurer le suivi de leur mise en œuvre et de rendre compte à la Commission sur les aspects financiers et sur les résultats obtenus.

**Bouclage du montage financier** – Dans le cas d'un partenariat public-privé, il s'agit du moment où toutes les conventions de financement ont été signées et où toutes les conditions qui y figurent ont été remplies. Les sources des financements et des fonds apportés au projet (prêts, participations, subventions, etc.) peuvent alors commencer à affluer afin que la mise en œuvre du projet puisse débuter.

**Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP)** – Avec le soutien de la BEI, il travaille en collaboration avec les États membres afin de suivre l'évolution du marché des partenariats public-privé sectoriels et nationaux et fournit un appui en matière de renforcement des capacités institutionnelles pour traiter ces partenariats au sein des administrations nationales.

**Comparateur du secteur public** – Instrument de comparaison communément utilisé qui sert à vérifier si une offre d'investissement privé permet une meilleure utilisation des deniers que les marchés publics traditionnels.

**Effet de levier** – En ce qui concerne les instruments financiers, qui bénéficient de financements au titre du budget de l'UE et de fonds publics nationaux, le levier correspond au nombre d'euros de financement (public et privé) effectivement consacrés au soutien financier aux bénéficiaires finals pour chaque euro de financement public (provenant de l'UE et de fonds publics nationaux) dont ces instruments sont dotés.

**Fonds de cohésion (FC)** – Le Fonds de cohésion vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'UE en finançant des projets liés à l'environnement et aux transports dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

**Fonds européen de développement régional (FEDER)** – Le Fonds européen de développement régional vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

**Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)** – L'EFSI est le premier pilier du plan d'investissement pour l'Europe de la Commission, également connu sous le nom de «Plan Juncker». Il vise à mobiliser, au cours de la période 2015-2017, au moins 315 milliards d'euros d'investissements privés et publics à long terme dans l'ensemble de l'UE. Il est créé au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI) sous la forme d'un fonds fiduciaire à durée illimitée, afin de financer les parties des projets davantage exposées à un risque. Une garantie d'un montant maximal de 16 milliards d'euros, financée par le budget de l'UE, compensera le risque supplémentaire pris par la BEI. Les États membres peuvent contribuer à l'EFSI. Ce dernier peut servir à financer des projets d'intérêt commun (PIC) ou d'autres projets d'interconnexion. Au moment de l'audit, l'adoption d'une proposition législative visant à prolonger la durée d'existence de l'EFSI jusqu'à la fin de l'année 2020 ainsi qu'à porter la garantie budgétaire de l'Union à 26 milliards d'euros et l'objectif en matière d'investissements à 500 milliards d'euros était toujours en cours.

**Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)** – Il s'agit de cinq fonds distincts qui visent à réduire les déséquilibres régionaux dans l'Union en fixant des cadres stratégiques pour la période budgétaire couverte par le cadre financier pluriannuel (CFP) septennal. Ils comprennent: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

**Gestion partagée** – Méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle la Commission délègue les tâches d'exécution aux États membres, mais en reste responsable en dernier ressort.

**Grand projet** – Projet qui comprend un ensemble de travaux économiquement indivisibles remplissant une fonction technique précise et visant des objectifs clairement définis, et dont le coût total pris en considération pour déterminer le montant de la participation des Fonds excède 50 millions d'euros, ou 75 millions d'euros dans le cas de projets dans le domaine des transports. L'approbation de la Commission est requise au niveau de chaque projet.

**Instruments financiers** – Les instruments financiers sont un terme générique pour désigner les contrats qui donnent à leur titulaire une créance sur un débiteur. L'UE apporte un soutien à trois catégories d'instruments financiers: les participations, les prêts et les garanties. Les instruments de capitaux propres et de prêt sont des contrats conclus entre un investisseur et une société bénéficiaire des investissements, ou entre un prêteur et un emprunteur. Les garanties sont des contrats par lesquels un garant garantit les droits d'un investisseur ou d'un prêteur.

**Jessica** – Il s'agit d'une initiative de la Commission européenne, élaborée en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle soutient le développement urbain durable et la régénération grâce aux instruments relevant de l'ingénierie financière prévus par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, sur le Fonds social européen et sur le Fonds de cohésion<sup>1</sup>.

**Marchés publics** – Processus par lequel les autorités publiques nationales, régionales et locales, ou encore les organismes de droit public, procèdent à l'acquisition de biens, de services et de travaux publics tels que des routes et des bâtiments. Les entreprises privées sont également soumises aux règles et/ou principes applicables aux marchés publics quand elles passent des marchés qui sont essentiellement financés par des fonds publics.

**Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)** – Depuis 2014, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) fournit un soutien financier à trois secteurs: énergie, transports et technologies de l'information et de la communication (TIC). Dans ces trois

---

<sup>1</sup> JO L 210 du 31.7.2006, p. 25.

domaines, le MIE établit des priorités en matière d'investissements qui devraient être mises en œuvre au cours des dix prochaines années, comme les corridors dans le secteur de l'électricité ou du gaz, l'utilisation d'énergies renouvelables, les corridors de transport interconnectés et les modes de transport plus propres, les connexions à haut débit et à large bande ainsi que les réseaux numériques.

**Période de programmation** – Cadre pluriannuel dans lequel les dépenses relevant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont planifiées et exécutées.

**Pouvoirs adjudicateurs** – Autorités nationales, régionales ou locales, ou organismes publics auxquels s'appliquent les directives sur la passation des marchés publics en ce qui concerne les marchés publics et les concours.

**Programme opérationnel (PO)** – Un programme opérationnel décrit les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que la manière dont les fonds (de l'UE, ainsi que les cofinancements publics et privés au niveau national) seront utilisés au cours d'une période donnée (généralement sept ans) pour financer des projets. Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau de l'axe prioritaire du PO. Les PO sont financés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et/ou du Fonds social européen (FSE). Ils sont élaborés par l'État membre et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Pendant la période couverte, ils ne peuvent être modifiés que par accord entre les deux parties.

**Projet bénéficiant de financements mixtes** – Projet en partenariat public-privé combinant des fonds de l'UE et des ressources financières privées

**Règlement portant dispositions communes (RDC)** – Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de

cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil<sup>2</sup>.

**Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)** – Les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) sont un ensemble planifié de réseaux de transport routier, ferroviaire, aérien et navigable en Europe. Le développement de l'infrastructure des RTE-T est étroitement lié à la mise en œuvre et à la consolidation de la politique de l'UE en matière de transports. Cette infrastructure comprend le réseau central et le réseau global, dont la mise en place doit être achevée d'ici 2030 et 2050 respectivement.

**Subventions** – Contributions financières directes (libéralités) prélevées sur le budget afin de financer des actions destinées à contribuer à la réalisation d'un objectif relevant d'une politique de l'UE ou à soutenir le fonctionnement d'organismes poursuivant un but d'intérêt général européen ou un objectif qui s'inscrit dans le cadre de l'une des politiques de l'Union.

**Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC)** – Les statistiques du SEC sont produites au niveau macroéconomique agrégé pour le secteur des administrations publiques et utilisées comme cadre de référence pour la politique des finances publiques, y compris la communication d'informations, par les États membres, sur le respect des critères de Maastricht en matière de dette et de déficit. Conformément au règlement (CE) n° 549/2013 du Conseil du 21 mai 2013, le SEC 2010 est applicable à tous les États membres à compter de septembre 2014.

---

<sup>2</sup> JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

## SYNTHÈSE

I. Les projets en partenariat public-privé (PPP) mobilisent à la fois le secteur public et le secteur privé pour l'offre de biens et de services traditionnellement fournis par le secteur public, tout en allégeant les strictes contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les dépenses publiques. Depuis les années 90, dans l'UE, le bouclage du montage financier a été atteint pour 1 749 PPP, d'une valeur totale de 336 milliards d'euros. La plupart des PPP ont été mis en œuvre dans le domaine des transports, qui a représenté un tiers des investissements de l'exercice 2016, devant les soins de santé et l'éducation.

II. Cependant, les fonds de l'UE n'ont guère été utilisés pour les PPP jusqu'ici. Bien que la politique de la Commission encourage depuis quelques années le recours aux PPP (dans le cadre de sa stratégie Europe 2020, par exemple) au motif qu'ils peuvent constituer un moyen efficace de mener à terme des projets, nous avons constaté qu'au cours de la période 2000-2014, seuls 84 PPP, dont le coût total représentait 29,2 milliards d'euros, avaient bénéficié d'un financement de l'UE, qui s'élevait à 5,6 milliards d'euros. Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion ont constitué les principales sources de financement de l'UE, suivis par les instruments financiers — souvent en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI).

III. Nous avons examiné 12 PPP cofinancés par l'UE en France, en Grèce, en Irlande et en Espagne dans les domaines du transport routier et des technologies de l'information et des communications (TIC). Les États membres visités représentaient environ 70 % du coût total (29,2 milliards d'euros) des projets en PPP soutenus par l'UE. Nous avons évalué si les projets audités ont su tirer profit des possibilités que les PPP sont censés offrir, s'ils étaient fondés sur des analyses solides et des approches appropriées, et si l'ensemble des cadres institutionnels et juridiques des États membres visités se prêtaient à la mise en œuvre réussie des PPP. Globalement, nous avons constaté les éléments ci-après.

- Les PPP ont permis aux pouvoirs publics d'acquérir de grandes infrastructures au moyen d'une procédure unique, mais ont accru le risque de concurrence insuffisante, ce qui a affaibli la position de négociation des pouvoirs adjudicateurs.

- La passation de marchés pour les PPP requiert généralement la négociation d'aspects qui ne relèvent habituellement pas de la procédure de marché traditionnelle, et dure par conséquent plus longtemps. Quatre des 12 projets audités ont enregistré des retards considérables, les procédures de marchés correspondantes ayant eu une durée comprise entre cinq et six ans et demi.
- Comme dans le cas des projets traditionnels, la majorité des PPP audités ont également pâti d'un manque considérable d'efficacité, qui s'est traduit par des retards de construction et par une forte augmentation des coûts. En tout, sept des neuf projets achevés (dont le coût total s'élevait à 7,8 milliards d'euros) ont accusé un retard, compris entre deux et 52 mois. En outre, des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros, dont 30 % environ (soit 422 millions d'euros) fournis par l'UE, ont été nécessaires à l'achèvement des cinq autoroutes que nous avons auditées en Grèce et en Espagne. Nous considérons que ce montant a été dépensé de manière inefficace dans la mesure où les avantages potentiels n'ont pas été obtenus.
- Qui plus est, en Grèce (de loin le principal bénéficiaire des contributions de l'UE, puisque ce pays a reçu 59 % du total des fonds octroyés par celle-ci, soit 3,3 milliards d'euros), le coût par kilomètre de trois autoroutes ayant fait l'objet d'une évaluation a enregistré une augmentation pouvant atteindre jusqu'à 69 %, tandis que, dans le même temps, l'étendue des projets a connu une réduction dont la proportion maximale était 55 %. Cette situation, due en grande partie à la crise financière et à la mauvaise préparation des projets par le partenaire public, s'est traduite par la signature prématurée de contrats inefficaces avec des concessionnaires privés.
- Du fait de leur ampleur, de leur coût élevé et de leur longue durée, les PPP types relatifs à des infrastructures nécessitent une diligence particulière. Toutefois, nous avons constaté que les analyses préalables étaient fondées sur des scénarios trop optimistes en ce qui concerne la demande future et l'utilisation des infrastructures prévues, ce qui s'est traduit par un taux d'utilisation des projets inférieur aux prévisions (jusqu'à 69 % pour les TIC et jusqu'à 35 % pour les autoroutes), sans compter que les autoroutes risquaient d'être largement sous-exploitées en Grèce après leur achèvement.

- Point positif, un niveau de service et de maintenance satisfaisant a été constaté pour neuf des projets achevés que nous avons audités, niveau qui devrait pouvoir être maintenu pour le reste de leur durée.
- Pour la plupart des projets audités, le choix du PPP n'était fondé sur aucune analyse comparative des autres options. Le comparateur du secteur public, par exemple, n'avait pas été utilisé. La preuve n'a donc pas été apportée que l'option retenue était la meilleure pour optimiser les ressources et qu'elle protégeait l'intérêt public en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les PPP et les procédures de marché traditionnelles.
- La répartition des risques entre les partenaires publics et privés était souvent inappropriée, incohérente et inefficace, tandis que les taux de rémunération élevés (jusqu'à 14 %) du capital-risque du partenaire privé ne reflétaient pas toujours les risques supportés par celui-ci. En outre, la plupart des six projets TIC audités étaient difficilement compatibles avec des contrats de longue durée puisqu'ils étaient exposés à l'évolution rapide des technologies.

IV. Pour qu'elle soit réussie, la mise en œuvre des projets en PPP requiert des capacités administratives considérables qui ne peuvent être garanties qu'au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés et d'une longue expérience en la matière. Nous avons constaté que ces conditions ne sont actuellement réunies que dans un petit nombre d'États membres de l'UE. Dès lors, la situation n'est pas adéquate pour remplir l'objectif visé par l'UE, à savoir mettre en œuvre davantage de fonds au moyen de projets bénéficiant de financements mixtes, entre autres des PPP.

V. Associer des fonds de l'UE à des partenariats public-privé comporte des exigences et des incertitudes supplémentaires. En outre, la possibilité d'enregistrer les projets en PPP comme éléments hors bilan est un facteur important dans le choix de cette option, mais cette pratique risque également de compromettre l'optimisation des ressources et la transparence.

Par conséquent, nous formulons les recommandations ci-après.

- a) Ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus et que les recommandations suivantes n'auront pas été mises en œuvre avec succès.
- b) Atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public.
- c) Fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure option en matière de marchés publics.
- d) Définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP.
- e) Améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP.

## INTRODUCTION

### ***Qu'est-ce qu'un PPP?***

1. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit le partenariat public-privé (PPP) comme «un accord contractuel de long terme entre une autorité publique et un partenaire privé dans le cadre duquel ce partenaire assure et finance des services publics à partir d'un équipement, avec un partage des risques associés»<sup>3</sup>. Cette définition large montre que les PPP peuvent être conçus pour permettre la réalisation d'un large éventail d'objectifs dans différents secteurs, tels que les transports, le logement social et les soins de santé, et qu'ils peuvent être structurés selon des approches différentes.
2. Les PPP et les projets soumis à une procédure de marché traditionnelle sont similaires en termes de nature et de résultats, mais ils diffèrent en ce qui concerne la gestion des projets et des contrats. La principale différence entre les PPP et les projets classiques tient dans le partage des risques entre le partenaire public et le partenaire privé. En principe, dans le cas d'un projet en PPP, les risques devraient être attribués à la partie qui est le mieux à même d'en assurer la gestion, le but étant d'atteindre l'équilibre optimal entre le transfert de risque et la compensation versée à la partie qui assume ce risque. Le partenaire privé est souvent responsable des risques liés à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation et à la maintenance des infrastructures, tandis que le partenaire public prend généralement à sa charge les risques d'ordres réglementaire et politique.
3. La forme la plus courante de PPP est le contrat de type «conception-construction-financement-maintenance-exploitation» (CCFME)<sup>4</sup>. En l'occurrence, le partenaire privé est chargé de toutes les phases du projet: la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures, et même la levée de fonds. Cette perspective à long terme est connue sous le nom d'«approche fondée sur la durée de vie».

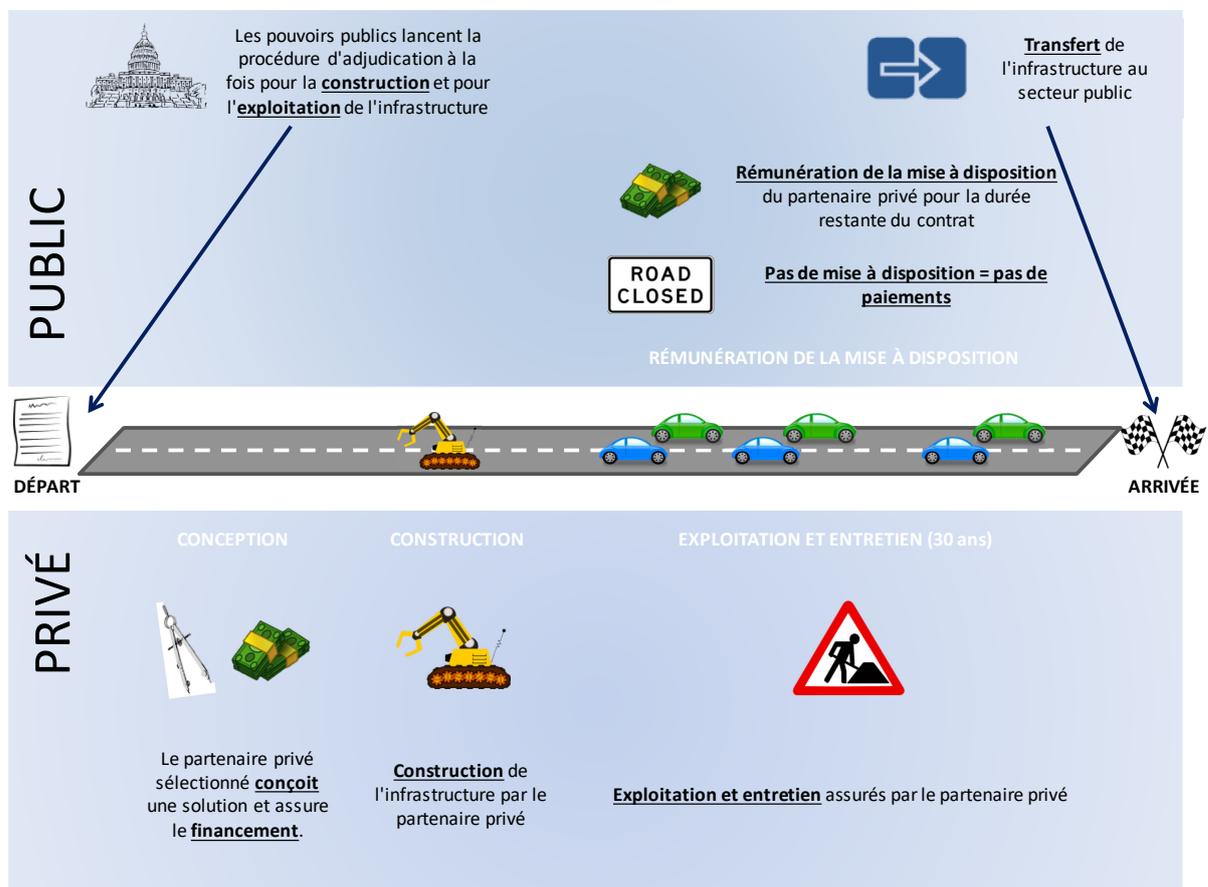
---

<sup>3</sup> OCDE, *Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, 2012.

<sup>4</sup> Les trois principales catégories de PPP sont les suivantes: a) les concessions: en règle générale, les utilisateurs finals du service payent le partenaire privé directement, les rémunérations provenant du secteur public étant limitées, voire inexistantes; b) les coentreprises, ou PPP institutionnels, où les secteurs public et privé deviennent actionnaires d'une société tierce;

4. La **figure 1** est une représentation graphique des différentes phases d'un PPP de type CCFME, présentées sous la forme des responsabilités des partenaires public et privé. Une fois la phase de construction achevée, le partenaire public commence à rémunérer la partie privée pour l'utilisation du service. Le montant des versements dépend généralement de la disponibilité de l'infrastructure (PPP basé sur la disponibilité) ou du degré d'utilisation de celle-ci (PPP basé sur la demande), le but étant de garantir que les normes de qualité requises sont satisfaites tout au long de la durée de vie du projet.

**Figure 1 – Schéma d'un PPP de type CCFME basé sur la disponibilité<sup>5</sup>**



Source: Cour des comptes européenne.

c) les PPP de type contractuel, en vertu desquels la relation entre les parties est régie par un contrat.

<sup>5</sup> Il s'agit d'un PPP en vertu duquel le partenaire public rémunère le partenaire privé pour les services fournis.

**Pourquoi mettre en œuvre des PPP?**

5. Selon la littérature et les recherches sur le sujet<sup>6</sup>, les PPP sont principalement mis en œuvre afin d'obtenir des avantages potentiels par rapport aux méthodes traditionnelles de passation de marchés publics. Il s'agit par exemple:
- a) de la mise en œuvre plus rapide d'un programme d'investissement prévu, grâce aux importants fonds supplémentaires que les PPP peuvent fournir en complément des enveloppes budgétaires classiques;
  - b) des gains d'efficacité éventuellement obtenus lors de la mise en œuvre des différents projets grâce à leur achèvement plus rapide;
  - c) de la possibilité de partager les risques avec le partenaire privé et d'optimiser les coûts pendant toute la durée de vie des projets;
  - d) de la possibilité d'offrir des niveaux de maintenance et de service supérieurs à ceux des projets traditionnels grâce à une approche fondée sur la durée de vie;
  - e) de la faculté de combiner les compétences publiques et privées le plus efficacement possible pour réaliser une évaluation approfondie des projets et optimiser leur portée.

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, le Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale; Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP), *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology*, juin 2011; Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2011/1, *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*; Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP), *PPP Motivations and challenges for the Public Sector*, octobre 2015.

6. En outre, le cadre comptable de l'UE (SEC 2010)<sup>7</sup> permet, sous certaines conditions, d'enregistrer la participation publique aux PPP en tant que poste hors bilan. Cela favorise leur utilisation pour renforcer le respect des critères de convergence de l'euro, également connus sous le nom de critères de Maastricht<sup>8</sup>.

### ***Le marché européen des PPP***

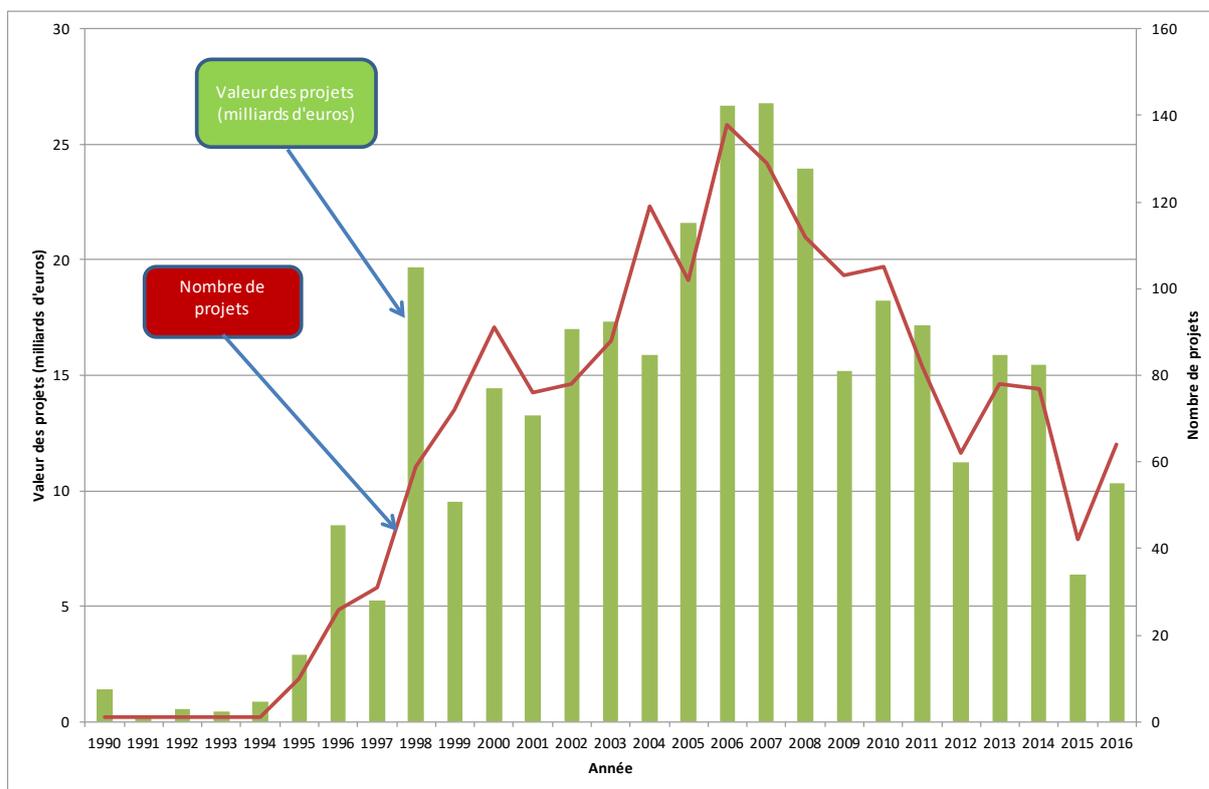
7. Selon le Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP), le bouclage du montage financier a été atteint pour 1 749 projets en PPP d'une valeur totale de 336 milliards d'euros sur le marché des PPP de l'UE entre 1990 et 2016. Avant la crise économique et financière, le volume du marché des PPP connaissait une forte progression, mais le nombre de nouveaux projets en PPP a considérablement diminué depuis 2008 (voir ***figure 2***). En 2016, la valeur agrégée des 64 opérations de PPP pour lesquelles le montage financier avait été bouclé sur le marché de l'UE était de 10,3 milliards d'euros. La plupart des projets concernaient le secteur des transports, qui a représenté un tiers des investissements de l'exercice 2016 dans les PPP, suivi des soins de santé et de l'éducation.

---

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (SEC 2010) (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1), applicable à l'ensemble des États membres à compter de septembre 2014.

<sup>8</sup> Les critères de convergence de l'euro – également connus sous le nom de «critères de Maastricht» – sont fondés sur l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les États membres sont tenus de respecter ces critères pour entrer dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire et adopter l'euro comme monnaie. Les critères budgétaires sont les suivants: le rapport entre le déficit public annuel et le PIB aux prix du marché ne peut excéder 3 %, et le rapport entre la dette publique et le PIB ne peut dépasser 60 % à la fin de l'exercice.

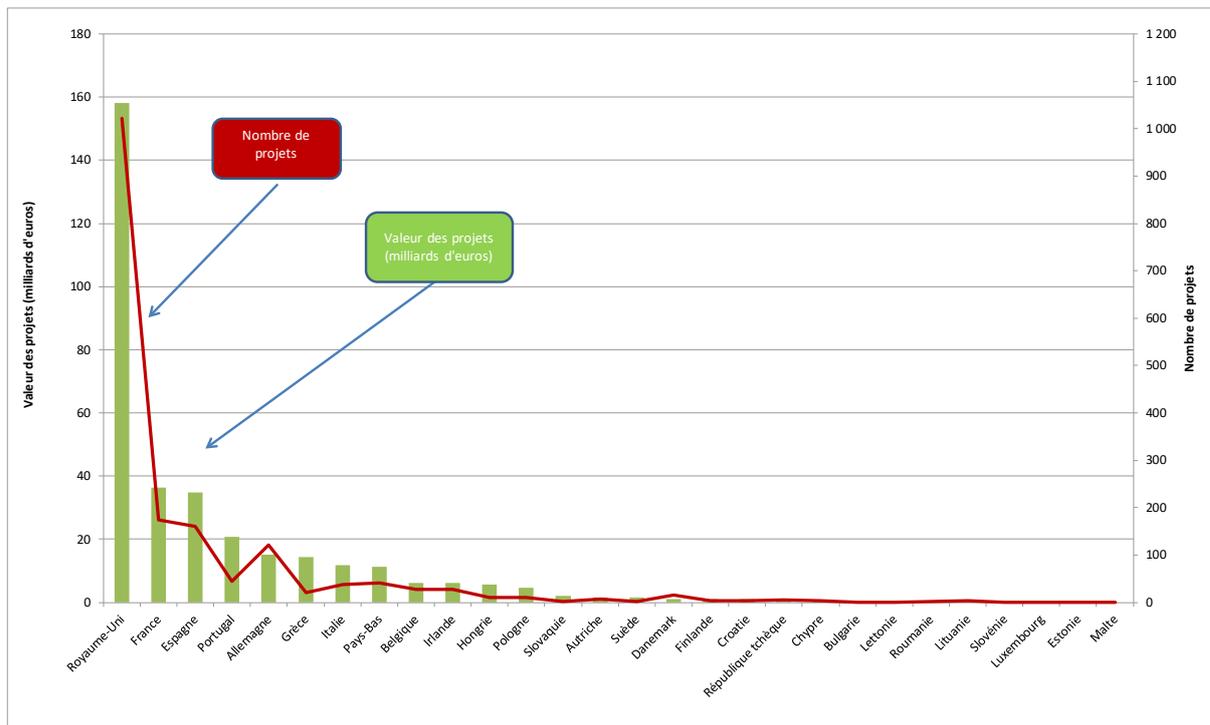
**Figure 2 – Marché des PPP de l'UE entre 1990 et 2016**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par le CEEP.

8. Comme le montre la **figure 3**, le marché des PPP de l'UE se concentre pour l'essentiel au Royaume-Uni, en France, en Espagne, au Portugal et en Allemagne, qui ont mis en œuvre des projets d'une valeur égale à 90 % de l'ensemble de ce marché au cours de la période 1990-2016. Au cours de celle-ci, certains États membres ont mis en œuvre de nombreux projets en PPP (comme le Royaume-Uni, avec plus d'un millier de projets d'une valeur approchant 160 milliards d'euros, suivi de la France, avec 175 PPP représentant près de 40 milliards d'euros), mais le nombre de ces projets était inférieur à cinq dans 13 des 28 États membres.

**Figure 3 – Marché des PPP de l'UE par État membre entre 1990 et 2016**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par le CEEP.

### **Partenariats public-privé et fonds de l'UE**

9. Les projets en PPP qui combinent des fonds de l'UE et des ressources financières privées sont appelés «projets bénéficiant de financements mixtes». En allouant des fonds de l'UE à un projet en PPP, le secteur public peut le rendre plus abordable en abaissant le niveau de financement requis.

10. Une tendance à l'accentuation de la mobilisation de fonds publics associés à un financement privé dans le cadre de PPP a été enregistrée. À titre d'exemple, la stratégie Europe 2020<sup>9</sup> souligne l'importance des PPP. Selon cette stratégie, la mobilisation de moyens financiers par l'association de fonds privés et publics et par la création d'instruments innovants pour financer les investissements nécessaires constitue l'un des aspects

<sup>9</sup> Communication de la Commission «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 final.

fondamentaux que l'Europe doit mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs qui y sont fixés.

11. Dans son livre blanc de 2011 sur les transports<sup>10</sup>, la Commission a, entre autres, incité les États membres à recourir davantage aux PPP, tout en reconnaissant que tous les projets ne s'y prêtent pas. Elle a par ailleurs constaté que les instruments financiers peuvent faciliter la mise en place de PPP à une plus grande échelle.

12. Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a davantage tenu compte de l'accentuation de la mobilisation de fonds publics associés à un financement privé, ainsi que du rôle que les PPP peuvent jouer à cet égard.

13. Aussi bien dans le règlement portant dispositions communes (ci-après le «RDC») pour la période 2014-2020 que dans le règlement MIE<sup>11</sup>, les PPP sont considérés comme un moyen potentiellement efficace de mener à terme des projets d'infrastructures garantissant la réalisation d'objectifs de politique publique en combinant différentes formes de ressources publiques et privées.

14. Le règlement sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) (ci-après le «règlement EFSI»), adopté en 2015, prévoit également l'utilisation d'un large éventail de produits financiers en vue de mobiliser des investissements privés. L'EFSI peut également être employé à soutenir les PPP<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> COM(2011) 144 final du 28 mars 2011 intitulé «Livre blanc – Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», p. 28.

<sup>11</sup> Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 – le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1).

### *Projets soutenus par l'UE jusqu'en 2014*

15. Lors de la collecte de données sur les PPP soutenus par l'UE aux fins du présent audit (avril 2016), nous avons recensé, pour la période 2000-2014, 84 projets en PPP bénéficiant de financements mixtes. Leur coût total et la contribution de l'UE s'élevaient respectivement à 29,2 et à 5,6 milliards d'euros. La Grèce a été de loin le principal bénéficiaire des contributions de l'UE avec 59 % du total des fonds, soit 3,3 milliards d'euros. Dans 13 États membres, aucun PPP n'a bénéficié du soutien de l'UE (voir ***annexe I***). Comme cela est indiqué dans le ***tableau 1***, c'est le secteur des transports qui affichait la part la plus importante en termes de coût total (88 %), tandis que les technologies de l'information et des communications (TIC) et l'ensemble des autres secteurs (loisirs, services de l'eau, environnement, etc.) représentaient respectivement quelque 5 % et 7 %.

**Tableau 1 – Fonds affectés aux projets en PPP soutenus par l'UE pour la période 2000-2014, en millions d'euros, par secteur**

Secteurs	Nombre de projets	Coût total	%	Contribution de l'UE	%
Transports	24	25 538	87	4 555	81
TIC	28	1 740	6	472	8
Ensemble des autres secteurs	32	1 964	7	613	11
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>29 242</b>	<b>100</b>	<b>5 640</b>	<b>100</b>

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission, par le CEEP et par un certain nombre d'États membres.

16. Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion ont constitué la principale source de financement des PPP par l'UE (67 projets sur 84) au cours de la période 2000-2014. La Commission a soutenu 17 autres PPP au moyen d'instruments financiers, souvent en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI):

- a) Six projets en PPP ont été soutenus par l'instrument de garantie de prêt pour les projets relatifs au réseau transeuropéen de transport (GPTT) et quatre par l'initiative relative aux emprunts obligataires pour le financement de projets (PBI)<sup>13</sup>, dont la mise en œuvre et la gestion étaient assurées par la BEI en vertu d'accords de coopération conclus avec la Commission.
- b) Quatre projets en PPP ont été financés au titre du Fonds Marguerite<sup>14</sup>, une initiative de la BEI, des banques de développement nationales et de la Commission visant à réaliser des investissements participatifs dans des projets d'infrastructures de l'UE.
- c) Trois projets en PPP ont été financés à l'aide du soutien européen conjoint à l'investissement durable dans les zones urbaines (Jessica).

17. Selon la Commission<sup>15</sup>, les instruments financiers tels que le GPTT et l'investissement direct de l'UE dans le Fonds Marguerite (80 millions d'euros) devraient accroître l'ampleur et le rythme du développement des infrastructures du RTE-T et accentuer l'impact des fonds RTE-T.

#### *Derniers développements*

18. Par la suite, la Commission et la BEI ont officiellement lancé en 2015 l'instrument d'emprunt du MIE, qui a succédé au GPTT et au PBI et repris leur portefeuille. L'instrument de capitaux propres du MIE, qui vise à financer par des (quasi-)participations des projets plus risqués et de taille plus modeste, était en cours d'élaboration au moment de l'audit.

---

<sup>13</sup> Règlement (CE) n° 680/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (JO L 162 du 22.6.2007, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 670/2012 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2012.

<sup>14</sup> Décision C(2010) 941 de la Commission du 25 février 2010 sur la participation de l'Union européenne au Fonds européen 2020 pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (Fonds Marguerite).

<sup>15</sup> Décision C(2010) 796 de la Commission de 2010 établissant un programme de travail annuel pour l'octroi d'un concours financier dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) pour 2010.

19. Depuis 2015, les projets en PPP sont également financés au titre de l'EFSI, une initiative conjointe de la Commission et de la BEI. Sur les 224 projets approuvés depuis juin 2017, 18 ont été signalés comme étant des PPP.

### **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

20. Le principal objectif de notre audit était de déterminer si les projets en PPP financés par l'UE avaient été gérés de manière efficace et s'ils ont permis une optimisation adéquate des ressources, compte tenu de la tendance à l'accentuation de la mobilisation de fonds publics associés à un financement privé dans le cadre de PPP. En particulier, nous avons examiné si:

- a) les projets audités avaient su tirer parti des possibilités offertes par les PPP (voir **points 24 à 46**);
- b) s'ils étaient fondés sur des analyses solides et des approches appropriées (voir **points 47 à 59**);
- c) si l'ensemble des cadres institutionnels et juridiques des États membres contrôlés se prêtaient à la mise en œuvre réussie des PPP (voir **points 60 à 76**).

21. Les travaux d'audit ont été réalisés entre mai 2016 et septembre 2017 dans les locaux de la Commission (des DG Mobilité et transports, Politique régionale et urbaine, Affaires économiques et financières et Eurostat) ainsi que dans quatre États membres: la France, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne.

22. Nous avons examiné les politiques, les stratégies et la législation applicables ainsi que la documentation pertinente relative aux projets. Nous avons également organisé des entretiens avec des représentants de la Commission et avec les autorités publiques et les partenaires privés dans les quatre États membres, et réalisé des contrôles sur place de 12 projets en PPP cofinancés par l'UE dans les domaines du transport routier (six projets) et des TIC (six projets<sup>16</sup>) (voir **figure 4** et **annexe III**), sélectionnés parmi les 84 PPP soutenus par l'UE recensés (voir **point 15**).

---

<sup>16</sup> La définition du partenariat public-privé et l'interprétation qui en est faite étant variables selon les États membres (par exemple, les concessions sont considérées comme des PPP en Grèce,

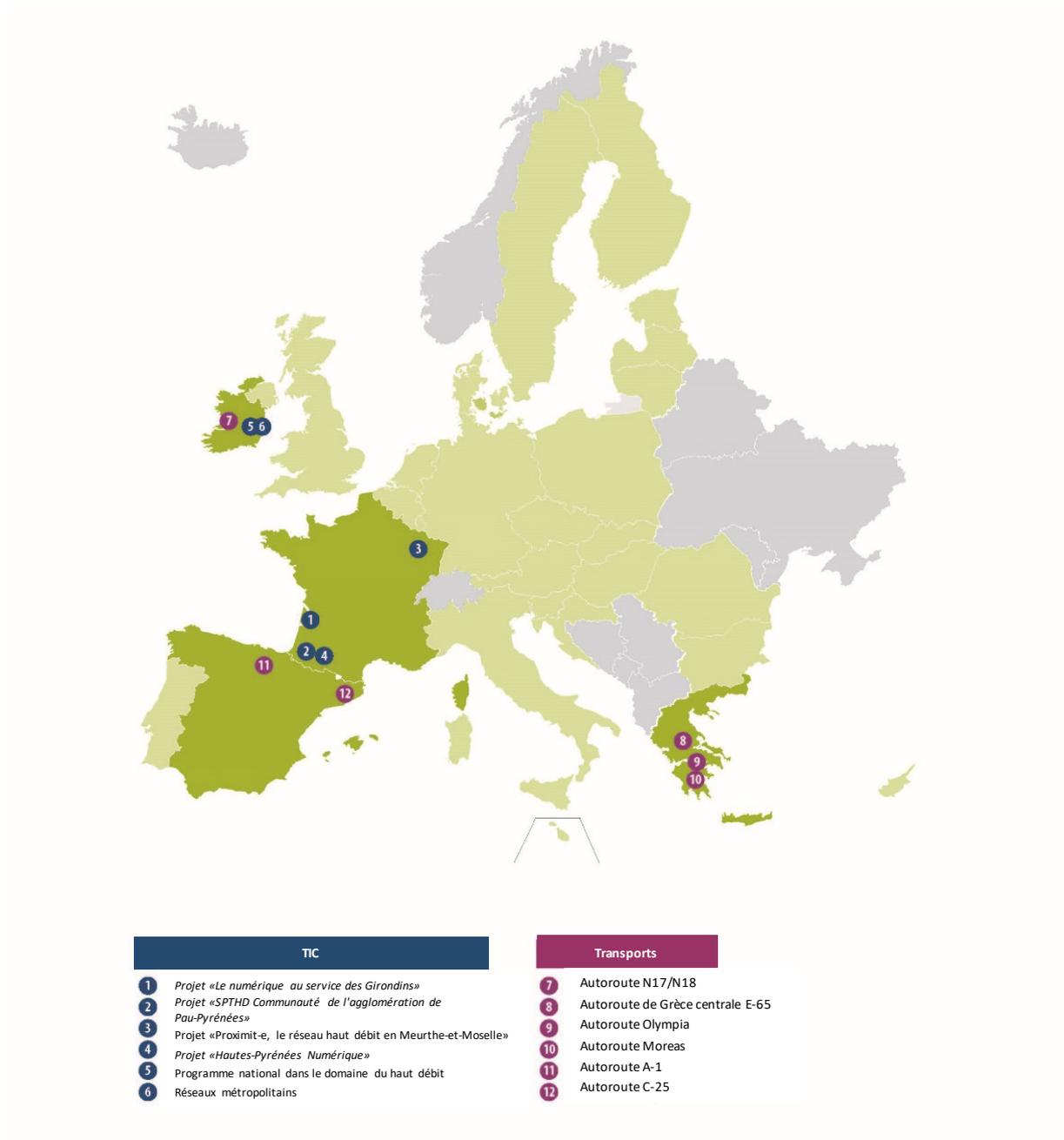
23. Avec cette sélection, la couverture d'audit présentait les caractéristiques suivantes:

- a) les États membres sélectionnés représentaient environ 70 % du coût total des PPP soutenus par l'UE entre 2000 et 2014 (20,4 milliards d'euros sur un total de 29,2) et 71 % de la contribution de l'UE à ces partenariats (4,0 milliards d'euros sur un total de 5,6) (voir *annexe I*);
- b) les secteurs des transports et des TIC représentaient 93 % du coût total des PPP soutenus par l'UE (27,3 milliards d'euros sur un total de 29,2) (voir *tableau 1*);
- c) le coût total des projets sélectionnés s'élevait à 9,6 milliards d'euros, et la contribution de l'UE à ces projets à 2,2 milliards d'euros (voir *annexe III*);
- d) les projets sélectionnés avaient été financés par les Fonds structurels, par le Fonds de cohésion et par des instruments financiers.

---

mais pas en France), l'équipe d'audit a opté pour une interprétation plus large de ce terme, qui inclut différentes formes de coopération pluriannuelle entre des partenaires publics et privés. Nous avons ainsi sélectionné en Irlande deux projets TIC qui n'étaient pas officiellement considérés comme des PPP par les autorités irlandaises et qui n'avaient pas fait l'objet d'un marché de ce type, mais qui présentaient certaines caractéristiques propres à ces partenariats.

**Figure 4 – Les 12 projets en PPP cofinancés par l'UE évalués dans le cadre du présent audit**



Source: Cour des comptes européenne.

## **OBSERVATIONS**

***Les projets en partenariat public-privé audités ont permis d'accélérer la mise en œuvre de politiques et avaient le potentiel pour réaliser un bon niveau d'exploitation et de maintenance, mais les avantages éventuels n'ont pas toujours été obtenus***

24. Nous avons analysé si les PPP audités avaient permis d'obtenir les avantages potentiels, à savoir mener à bien les projets dans le respect des délais et des limites budgétaires. Nous avons aussi examiné le degré d'utilisation des infrastructures construites.

**Grâce au recours aux PPP, les pouvoirs publics ont pu passer des marchés pour de grands projets d'infrastructures au moyen d'une procédure unique**

25. Avec les procédures de marché traditionnelles, les sociétés privées participant aux grands projets d'infrastructures sont rémunérées durant la période de construction, qui ne dure généralement que quelques années. Les pouvoirs publics sont donc obligés d'apporter des ressources budgétaires suffisantes pour financer l'ensemble de la construction dans un laps de temps relativement court. Lorsque les fonds sont insuffisants, les projets peuvent être divisés en lots différents à livrer sur plusieurs années en fonction des disponibilités budgétaires, ce qui prolonge la durée de construction de l'infrastructure globale.

26. Avec les PPP, en revanche, le partenaire privé est habituellement tenu de financer l'ensemble de la construction, pour ensuite être remboursé par le partenaire public ou par les utilisateurs au cours de la période opérationnelle du contrat, généralement comprise entre 20 et 30 ans. Cela permet au partenaire public de commencer immédiatement la construction de l'ensemble de l'infrastructure et, par suite, d'en accélérer l'achèvement et d'obtenir plus rapidement tous les avantages qui en découlent.

27. Cela a été le cas des projets d'autoroutes contrôlés en Irlande, en Grèce et en Espagne, qui ont tous été soumis à une unique procédure de marché. Par exemple, les autorités grecques ont choisi de recourir aux PPP afin d'avoir accès à des financements privés, sans lesquels, selon elles, les projets n'auraient pu être menés à bien. Par conséquent, la construction et/ou la modernisation de 744 kilomètres de routes (174 pour l'autoroute de Grèce centrale, 365 pour l'autoroute Olympia et 205 pour l'autoroute Moreas) n'ont

nécessité que trois procédures d'appel d'offres, ce qui contraste fortement avec les expériences passées, lorsque la construction d'autoroutes en Grèce était soumise à une procédure de marché traditionnelle. Ainsi, la construction des deux tronçons existants de l'autoroute Olympia, d'une longueur totale de 82 km, a nécessité pas moins de 20 ans et 31 procédures de marché<sup>17</sup>. Toutefois, la portée de deux des projets audités en Grèce a été fortement réduite durant leur mise en œuvre (voir **tableau 3**).

**La passation de marchés pour les grands projets en partenariat public-privé a accru le risque de concurrence insuffisante et a parfois accusé des retards considérables**

28. Si les projets de travaux classiques peuvent être divisés en lots afin d'attirer un plus grand nombre de soumissionnaires, les projets en PPP nécessitent quant à eux une taille minimale afin de justifier le coût de la passation de marchés et de favoriser les économies d'échelle nécessaires pour augmenter l'efficacité de l'exploitation et de la maintenance. Toutefois, le vaste champ d'application d'un projet peut parfois réduire le niveau de concurrence, étant donné que, généralement, peu d'entreprises ont des moyens financiers suffisants pour soumettre une offre. Dans le cas de marchés d'un montant très élevé, les opérateurs capables de proposer tous les produits ou services recherchés sont peu nombreux (parfois il n'y en a qu'un seul), ce qui peut placer le pouvoir adjudicateur dans une position de dépendance.

29. Cela s'est vérifié, par exemple, dans le cas de l'autoroute de Grèce centrale, dont le coût total prévu s'élevait à 2 375 millions d'euros. Sur les quatre sociétés invitées à soumettre une offre, deux l'ont fait, mais une seule offre a été évaluée au stade final de la procédure de marché. S'il avait évalué les offres d'au moins deux soumissionnaires, le partenaire public aurait été dans une meilleure position de négociation qui lui aurait permis d'obtenir des conditions contractuelles plus avantageuses.

---

<sup>17</sup> La modernisation d'un tronçon de 64 km de l'autoroute Elefsina-Corinthe a duré 20 ans (de 1986 à 2006) et nécessité 21 contrats de marchés publics classiques. De même, la construction d'un tronçon de 18 km de l'autoroute de contournement de Patras a duré 11 ans (de 1991 à 2002) et nécessité dix contrats de marchés publics classiques.

30. Pour attribuer un contrat de PPP, il est nécessaire de recenser et de négocier tous les aspects relatifs à la mise en œuvre du projet: le financement, l'exploitation et la maintenance, et même les indicateurs et les systèmes d'évaluation de la performance, qui ne relèvent habituellement pas de la procédure de marché traditionnelle pour les projets, et ont généralement pour effet de l'allonger. Dans le cadre d'un PPP, la nécessité pour le partenaire privé de lever des fonds pour financer le projet peut également engendrer des retards supplémentaires. La passation de marché pour l'autoroute N17/N18 en Irlande a été considérablement plus longue (cinq ans) que la durée moyenne (15 mois) des projets en PPP en Irlande. En raison du manque de liquidités faisant suite à la crise financière, le partenaire privé a éprouvé davantage de difficultés à trouver des sources de financement suffisantes pour boucler le montage financier, ce qui a causé un retard de plus de trois ans<sup>18</sup>.

31. Par ailleurs, le choix du PPP n'a eu aucun effet positif sur les deux causes de retard les plus courantes, à savoir les procédures judiciaires et les études préparatoires incomplètes. Nous avons en effet relevé l'existence de ces deux motifs de retard non seulement dans un grand nombre de projets soumis à une procédure de marché traditionnelle audités dans le secteur des transports<sup>19</sup>, mais également dans le cas des trois autoroutes ayant fait l'objet d'une procédure de marché de type PPP en Grèce. Pour ces dernières, six ans et demi se sont écoulés en moyenne entre le début de la procédure et l'entrée en vigueur des contrats. Sur cette durée, un retard de trois mois et demi était imputable au seul choix du PPP, les contrats ayant dû être ratifiés par le Parlement car il n'existait pas, à cette époque, de cadre juridique approprié pour les concessions ni au niveau national ni à celui de l'UE.

---

<sup>18</sup> Contrairement aux projets traditionnels, où le partenaire privé est rémunéré pendant les travaux d'infrastructure, dans le cas des PPP, le partenaire privé doit financer l'intégralité des coûts d'infrastructure avant de commencer à être rémunéré. Il doit par conséquent trouver des tiers prêteurs et conclure un contrat avec eux pour pouvoir réaliser le projet.

<sup>19</sup> Voir le rapport spécial n° 23/2016 intitulé «Le transport maritime dans l'UE: un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires» et le rapport spécial n° 4/2012 intitulé «Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes: un investissement efficace?». (<http://eca.europa.eu>).

32. En ce qui concerne les projets d'autoroutes en Espagne, les procédures de marchés ont été réalisées en temps utile, mais les contrats ont été renégociés peu de temps après (voir **point 34, lettre a)**). Il est dès lors permis de se demander si ces procédures avaient été bien gérées. En dépit de la complexité supplémentaire inhérente aux PPP, les procédures de marchés ont généralement été réalisées en temps utile pour les projets concernant le haut débit en France et en Irlande, mais il est vrai que leur étendue était plus limitée que celle des projets d'autoroutes audités.

**La plupart des projets audités ont accusé des retards considérables de construction et présenté des dépassements de coûts significatifs**

Pour la plupart des projets audités, le calendrier et les limites budgétaires n'ont pas été respectés

33. Il ressort de la littérature spécialisée que les projets d'infrastructures mis en œuvre dans le cadre d'un PPP sont, davantage que les projets traditionnels, susceptibles de permettre des gains d'efficacité dans la construction de l'infrastructure (en ce qui concerne le respect des délais et des limites budgétaires)<sup>20</sup>. Dans le cadre des PPP, le partenaire privé est en effet, en principe, fortement incité à terminer les travaux de construction selon les termes du contrat afin de pouvoir commencer à percevoir en temps opportun la rémunération de la mise à disposition ou les frais payés par les utilisateurs, et d'éviter des coûts supplémentaires dont il supporte généralement les risques.

34. Nous avons cependant constaté que, souvent, les avantages potentiels des PPP ne se concrétisaient pas, étant donné que l'infrastructure n'était pas achevée dans le respect des délais et des limites budgétaires prévus. Pour sept des neuf projets achevés<sup>21</sup>, dont le budget global s'élevait à 7,8 milliards d'euros, les retards oscillaient entre deux et 52 mois, et le dépassement du budget approchait 1,5 milliard d'euros, dont 30 % environ étaient cofinancés par l'UE. En Grèce, l'augmentation des coûts a été de 1,2 milliard d'euros

---

<sup>20</sup> Voir, par exemple, CEEP, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology*, juin 2011.

<sup>21</sup> Trois projets en Grèce, deux en Espagne et deux en France.

(supportés par le partenaire public et cofinancés à 36 % par l'UE) et en Espagne, de 0,3 milliard d'euros (pris en charge par le partenaire public), alors qu'en France, les coûts ont connu une hausse de 13 millions d'euros, soit 73 %, la plus importante en termes relatifs observée sur l'ensemble des projets audités (voir annexe III pour plus de détails):

- a) les contrats relatifs aux autoroutes espagnoles ont été renégociés peu après leur signature en raison de modifications à apporter aux travaux prévus, ce qui a entraîné une augmentation des coûts de l'ordre de 300 millions d'euros, à la charge du partenaire public. Le coût du projet d'autoroute A-1 a augmenté de 33 % (158 millions d'euros) et ce dernier a accusé un retard de deux ans, tandis que pour l'autoroute C-25, une hausse des coûts de 20,7 % (143,8 millions d'euros, dont 88,9 millions d'euros en coûts financiers) et un retard de 14 mois ont été enregistrés;
- b) le coût du projet TIC Pau-Pyrénées, en France, a augmenté de 73 % (passant de 18 à 31 millions d'euros) afin de respecter les modifications réglementaires. Si l'infrastructure du projet Girondins a été terminée dans les délais, sa mise en service a été retardée de 16 mois pour des raisons administratives;
- c) la phase de construction du projet TIC de réseaux métropolitains (MAN) en Irlande a été mal conçue, de sorte que l'ensemble du projet a ensuite été revu à la baisse, ce qui s'est traduit par la construction d'un nombre moindre de réseaux (66 villes au lieu de 95) pour un coût de 4,2 % (50 953 euros) supérieur pour chaque ville;
- d) la construction des trois autoroutes en Grèce a accusé un retard significatif (de quatre ans en moyenne), et la renégociation des PPP a entraîné des coûts supplémentaires non négligeables (1,2 milliard d'euros) à la charge du partenaire public, bien que la portée de deux projets ait été considérablement réduite (voir ci-après).

Révision. L'exemple grec – Que se passe-t-il lorsqu'un PPP ne s'est pas bien déroulé, et qui paie la note? L'État a versé près de 1,2 milliard d'euros supplémentaires

35. En Grèce, les premiers PPP ont été attribués dans les années 90 et concernaient des projets tels que le pont Rion Antirion, ainsi que le périphérique et le nouvel aéroport international d'Athènes. Les PPP suivants, attribués en 2007 et 2008, portaient principalement sur la construction d'autoroutes (voir ***figure 5***). Notre audit a porté sur trois d'entre elles.

**Figure 5 – Concessions autoroutières en Grèce**



Source: Autorité de gestion grecque du PO Infrastructures de transport, environnement et développement durable.

36. Ces projets ont été financés dans une large mesure par des recettes de péages situés sur des tronçons d'autoroute prédéfinis, qui étaient gérés par le partenaire privé. Toutefois, la grave crise financière et économique qui a frappé la Grèce a provoqué un effondrement des volumes de trafic, qui étaient de quelque 50 % inférieurs aux estimations les plus

pessimistes<sup>22</sup>, et donc une forte baisse des recettes aussi bien réelles qu'estimatives pour les trois concessions auditées. En particulier, entre 2011 et la «révision» (voir **point 37**), les recettes des trois autoroutes auditées ont considérablement diminué, car le trafic a été inférieur d'au moins 63 % (autoroute centrale), 49 % (autoroute Olympia) et 20 % (autoroute Moreas) par rapport aux prévisions<sup>23</sup>. Comme les autorités publiques avaient transféré une grande part du risque lié à la demande (à savoir au trafic) vers les partenaires privés (concessionnaires) des contrats de PPP, la baisse des recettes a bouleversé l'équilibre financier des contrats. Cela a amené les prêteurs à cesser de financer les projets au motif qu'ils ne croyaient plus à leur viabilité financière, ce qui a entraîné la suspension immédiate des travaux.

37. Après avoir accepté une clause contractuelle (augmentation du nombre de circonstances exceptionnelles dans lesquelles le partenaire privé a la possibilité d'invoquer la force majeure), les autorités grecques se sont retrouvées dans une situation qui leur laissait le choix entre deux alternatives:

- a) soit cesser la construction des autoroutes et s'exposer à des litiges, voire au paiement de pénalités et de compensations;
- b) soit renégocier les accords de concession avec les concessionnaires (et les prêteurs) afin de rétablir leur viabilité, sachant que cela augmenterait les coûts à la charge des pouvoirs publics.

Les autorités grecques ont estimé que le premier scénario, à savoir l'arrêt de la construction des autoroutes, était moins favorable, compte tenu des vastes conséquences macroéconomiques et sociales qui en résulteraient. Trois ans ont été nécessaires à la renégociation («révision») des contrats avec les concessionnaires, qui est intervenue en

---

<sup>22</sup> Avant de conclure les accords de prêt, les bailleurs de fonds des projets ont élaboré des scénarios de crise fondés sur l'hypothèse que le trafic baisserait de 20 % par rapport au scénario de base dans le pire des cas.

<sup>23</sup> Voir également les décisions en matière d'aides d'État C(2013) 9274 final, concernant l'aide d'État SA.36 893 (2013/N), C(2013) 9253 final, concernant l'aide d'État SA.36 878 (2013/N), et C(2014) 7798 final, concernant l'aide d'État SA.39 224 (2014/N).

novembre 2013 pour les autoroutes Olympia et de Grèce centrale (E-65) et en décembre 2015 pour l'autoroute Moreas (voir **tableau 2**). Comme cela est expliqué ci-après, le partenaire public a ainsi dû supporter des coûts supplémentaires de près de 1,2 milliard d'euros (voir **point 39**).

**Tableau 2 – Retards dans la mise en œuvre des projets à la suite de la «révision»**

Mise en œuvre	Autoroute de Grèce centrale	Autoroute Olympia	Autoroute Moreas
<b>Date de début de la concession</b>	<b>31.3.2008</b>	<b>4.8.2008</b>	<b>3.3.2008</b>
Date d'achèvement initialement prévue	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Date de suspension des travaux	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Date d'achèvement prévue après révision	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Date estimative/effective d'achèvement du projet	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
<b>Retard attendu par rapport à la date d'achèvement initialement prévue, en mois</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>52</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités grecques.

38. Avec la «révision», bien que la date de fin des concessions soit restée inchangée, il a été décidé de reporter la construction de longs tronçons d'autoroutes (45 % de l'autoroute Olympia et 55 % de l'autoroute de Grèce centrale) et de prolonger les délais d'achèvement de la construction pour les trois projets, ce qui a raccourci les périodes d'exploitation pendant lesquelles le remboursement des coûts d'infrastructure était possible. Le fait de retarder les projets et de réduire leur portée a nui à l'objectif visant à étendre le réseau autoroutier grec et s'est répercuté sur le RTE-T dans son ensemble. En outre, les projets concernant l'autoroute centrale et le tronçon Lefktro-Sparte de l'autoroute Moreas risquent d'être largement sous-exploités, ce qui n'est pas conforme aux critères de bonne gestion financière (voir en particulier l'**encadré 1**).

39. De plus, le partenaire public a également dû supporter près de 1,2 milliard d'euros de coûts supplémentaires (voir **tableau 3**). Les événements ci-après se sont produits après la décision susmentionnée de renégocier les contrats.

- a) Une contribution financière supplémentaire de 470 millions d'euros (dont 422 millions d'euros de fonds de l'UE) a été versée durant la construction des autoroutes Olympia et de Grèce centrale. Elle visait à compenser les déficits de financement découlant

principalement de la diminution des recettes consécutive à la réduction des volumes de trafic et à la forte augmentation des coûts financiers des projets à la suite de la crise financière. Cela a considérablement modifié l'équilibre financier des contrats.

- b) Par ailleurs, le partenaire public a également dû verser aux concessionnaires des trois autoroutes 705 millions d'euros supplémentaires, qui n'étaient pas nécessaires pour le renforcement des capacités, principalement en raison d'accords visant à accélérer les travaux et des retards suivants, imputables au partenaire public:
- pour prendre une décision sur la poursuite des travaux à la suite de découvertes archéologiques;
  - pour obtenir les permis environnementaux nécessaires;
  - pour finaliser les expropriations foncières requises.

Le montant élevé de ce paiement s'expliquait également par la mauvaise préparation des projets, et surtout par le fait que des contrats de PPP avaient été signés avant la résolution des problèmes importants. En outre, les retards n'entraînaient pas automatiquement la modification de la date de fin des opérations, mais une diminution du temps restant aux partenaires privés pour percevoir des recettes et obtenir ainsi la rentabilité attendue.

**Tableau 3 – Coûts des projets audités avant et après la «révision»**

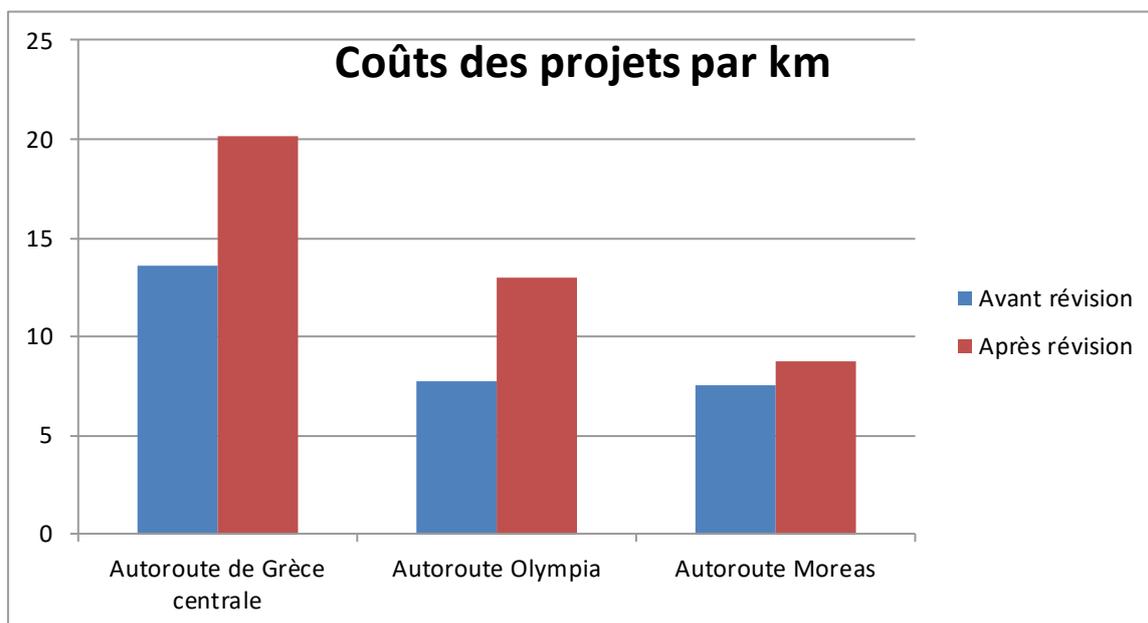
Coûts	Autoroutes		
	de Grèce centrale	Olympia	Moreas
<b>Initialement prévus</b>			
Longueur du tronçon routier concerné, en km	174,0	365,0	205,0
Coût total du projet, en millions d'euros	2 375,0	2 825,0	1 543,0
<b>Coût total du projet, en millions d'euros par km</b>	<b>13,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>
<b>Après révision</b>			
Longueur du tronçon routier concerné, en km	79,0	202,0	205,0
Coût total du projet, en millions d'euros	1 594,0	2 619,0	1 791,0
dont:			
Contribution financière supplémentaire de l'État: <b>469,9 millions d'euros</b>	231,4	238,5	-
(dont part cofinancée par l'UE: <b>422,1 millions d'euros</b> )	203,6	218,5	-
Paiements de l'État en faveur des concessionnaires: <b>705,2 millions d'euros</b>	181,4	439,7	84,1
<b>Coût total du projet, en millions d'euros par km</b>	<b>20,2</b>	<b>13,0</b>	<b>8,7</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités grecques.

40. En raison du paiement effectué par l'État en faveur des concessionnaires et de la forte hausse des coûts financiers, le coût total par kilomètre du projet d'autoroute Olympia a augmenté de 69 %, passant de 7,7 à 13 millions d'euros, alors que la longueur du tronçon à construire a été réduite de 45 %. De même, le coût total du projet par kilomètre pour l'autoroute de Grèce centrale a augmenté de 47 %, passant de 13,7 à 20,2 millions d'euros, alors que la route à construire a été raccourcie de 55 % (voir **figure 6**). Du fait de la révision, le coût total des projets relatifs aux trois autoroutes a globalement augmenté de 36 %, passant de 9,1 à 12,4 millions d'euros par kilomètre, qui incluent la contribution de l'UE dont le montant a connu une hausse de 95 %, passant de 2,1 à 4,1 millions d'euros par kilomètre<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> À savoir 1,6 milliard d'euros pour 744 km, contre 2,0 milliards d'euros pour 486 km.

**Figure 6 – Augmentation du coût par kilomètre à la suite de la «révision»**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les autorités grecques.

### **La plupart des projets audités ont le potentiel pour conserver un bon niveau de service et de maintenance**

41. Autre avantage potentiel des PPP: la possibilité d'offrir des niveaux de maintenance et de service supérieurs à ceux des projets traditionnels grâce à une approche fondée sur la durée de vie. En effet, le partenaire privé chargé de la construction est également responsable de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure pour toute la durée du projet, ce qui est beaucoup plus long que la période de garantie habituellement prévue par la réglementation des marchés publics traditionnels. À cet effet, le partenaire privé devra anticiper les frais d'exploitation et de maintenance qu'il aura à supporter sur le long terme ainsi que la prestation des niveaux de service qu'il s'est engagé à offrir à long terme dans le contrat de PPP. Par suite, il devra accorder une attention particulière à la qualité de la construction.

42. En outre, les projets soumis à une procédure de marché traditionnelle ne comprennent généralement pas les ressources budgétaires nécessaires à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure, aspects qui font l'objet d'un marché distinct. Étant donné que les contrats

de PPP comportent des dispositions relatives à l'exploitation et à la maintenance, ils autorisent l'engagement des fonds nécessaires dès le début de la période de construction, de sorte que ceux-ci ne sont pas soumis à la discrétion des pouvoirs publics.

43. Pour la plupart, les neuf projets contrôlés qui étaient achevés au moment de nos visites d'audit affichaient un bon niveau de service et de maintenance: intégrité structurelle, signalisation horizontale et verticale pour les autoroutes et, pour les TIC, délai de réponse aux demandes de clients concernant le haut débit, etc. Ces projets ont le potentiel suffisant pour garantir un bon niveau de service et de maintenance pendant la durée restante des contrats, car les incitations et les pénalités qui y sont prévues étaient susceptibles d'avoir un impact sur le montant des paiements annuels. À l'exception de l'autoroute C-25 en Espagne et des trois autoroutes grecques auditées, où des pénalités ad hoc sont prévues, le montant des paiements annuels peut être automatiquement réduit lorsque la maintenance est insuffisante, ou augmenté si les niveaux de service sont particulièrement élevés.

**Malgré le recours aux partenariats public-privé, le partenaire public reste trop optimiste au sujet de la demande future et de l'utilisation de l'infrastructure prévue**

44. La possibilité de combiner les compétences publiques et privées lors de la conception d'un PPP est généralement considérée comme bénéfique dans la mesure où elle permet une évaluation réaliste de l'utilisation future des infrastructures prévues. Toutefois, le fait de pouvoir échelonner les paiements sur une période de 20 à 30 ans n'incite guère à optimiser la portée du projet en fonction des besoins réels, et accroît ainsi le risque que les entités publiques se lancent dans des projets d'infrastructures plus vastes que nécessaire ou qui auraient autrement été trop coûteux<sup>25</sup>. Cette situation, associée aux scénarios trop optimistes concernant la demande et l'utilisation futures de l'infrastructure prévue, peut entraîner une sous-utilisation des projets. L'optimisation des ressources et les avantages seraient ainsi inférieurs aux attentes.

---

<sup>25</sup> Cette situation est souvent appelée «illusion financière».

45. Tel a été le cas pour trois des projets d'autoroutes contrôlés, qui risquent d'être largement sous-exploités: il s'agit de l'autoroute centrale (voir **encadré 1**) et du tronçon Lefktro-Sparte de l'autoroute Moreas, en Grèce, et de l'autoroute A-1 en Espagne, qui a été achevée, pour lesquels les niveaux de trafic réels ont été de 35 % inférieurs à ceux initialement prévus (20 463 véhicules au lieu de 31 719).

**Encadré 1 – Exemple d'autoroute risquant d'être largement sous-exploitée en Grèce**

Lorsque le projet d'autoroute centrale (E-65) a été lancé en Grèce, les niveaux de trafic escomptés étaient déjà peu élevés (4 832 véhicules par jour seulement étaient attendus pour la première année d'exploitation, ce qui, au regard des principes de la bonne gestion financière, n'est pas un critère suffisant pour justifier la construction d'une autoroute). En 2013, l'estimation du trafic a encore baissé, passant à 1 792 véhicules par jour, soit une réduction de plus de 63 % par rapport aux prévisions initiales. Il est fort probable que cette infrastructure sera largement sous-utilisée. Malgré cela, le cahier des charges correspondant a été établi sans réfléchir suffisamment à la possibilité d'opter pour une construction moins onéreuse<sup>26</sup>. En outre, la portée du projet a été considérablement réduite, de sorte que seul le tronçon central (79 km) est actuellement en cours de construction (voir **figure 7**), celle des tronçons nord et sud, qui doivent permettre de relier l'E-65 à d'autres autoroutes existantes, ayant été reportée. Sans ces raccordements, les niveaux de trafic seront sans doute encore inférieurs aux estimations, déjà peu élevées.

---

<sup>26</sup> Selon le rapport spécial n° 5/2013 de la Cour intitulé «Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient?», la construction de routes express plutôt que des autoroutes pourrait bien souvent permettre de réaliser des économies (43 % en moyenne).

**Figure 7 – Travaux de construction de l'autoroute de Grèce centrale (E-65)**



Source: Cour des comptes européenne.

46. L'intérêt des clients pour les projets audités concernant le haut débit en France et en Irlande a également été inférieur (parfois nettement) aux attentes. Les recettes générées par le projet en Meurthe-et-Moselle (France) étaient de près de 50 % inférieures aux attentes (voir **tableau 4**) et, en ce qui concerne l'intérêt des clients pour le projet NBS (Irlande), les chiffres réels étaient inférieurs de 69 % aux prévisions (42 004 clients au lieu de 135 948).

**Tableau 4 – Intérêt des clients pour les projets en PPP en Gironde, en Meurthe-et-Moselle et dans les Hautes-Pyrénées (France)**

Projet (date de début)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Recettes effectives à la fin de l'exercice 2015 (pourcentage des recettes estimées à la fin de l'exercice 2015)	7,8 millions d'euros  (83,9 %)	7,0 millions d'euros  (50,9 %)	9,2 millions d'euros  (89,6 %)

***Les retards, les augmentations de coûts et la sous-utilisation étaient en partie imputables à des analyses insuffisantes et à des approches inappropriées***

47. Afin de déterminer les raisons d'éventuelles insuffisances dans la mise en œuvre des projets (pour un aperçu des avantages et des risques potentiels ainsi que pour les observations d'audit correspondantes, voir [annexe IV](#)), nous avons examiné si une analyse préalable suffisante avait été réalisée pour justifier le choix des différents projets retenus, leur portée, ainsi que le recours au PPP. Nous avons également examiné si l'approche retenue pour le PPP était appropriée aux circonstances spécifiques.

**Pour la plupart des projets audités, le partenariat public-privé a été sélectionné en l'absence d'analyse comparative préalable apportant la preuve qu'il s'agissait de la meilleure option pour optimiser les ressources**

48. Étant donné que de nombreux pays n'exigent pas que l'intégralité des coûts des PPP soit inscrite au budget au moment de l'engagement, et que les charges annuelles ne sont prises en considération que plusieurs années après l'approbation du projet et la fin de la construction, les déclarations de coûts relatives aux PPP sont effectuées tardivement, bien après que les décisions importantes ont été prises. Les décideurs peuvent examiner les PPP moins minutieusement que les contrats traditionnels, dont les coûts de capital sont inscrits d'emblée au budget et qui sont en concurrence avec d'autres projets pour une réserve de financement limitée. En outre, les partenaires publics s'en remettent souvent à l'examen réalisé par les prêteurs, dont les objectifs peuvent être très différents.

49. La sélection des PPP requiert une analyse et une justification d'autant plus solides qu'ils ont des conséquences à long terme pour les générations futures. Une bonne pratique de gestion consisterait à réaliser des analyses comparatives entre les différentes options en matière de marchés publics (entre un contrat traditionnel et un PPP, par exemple) de manière à pouvoir sélectionner celle qui permet le mieux d'optimiser les ressources. Le comparateur du secteur public est un instrument couramment utilisé. Si le choix du PPP ne repose sur aucune analyse comparative garantissant des conditions de concurrence équitables entre les différentes méthodes de passation de marchés publics, il n'existe aucune certitude qu'il s'agit de la meilleure option pour optimiser les ressources et pour protéger l'intérêt public.

50. Pour trois des 12 projets audités, les procédures nationales n'envisageaient aucune analyse comparative telle que le comparateur du secteur public pour déterminer l'option la plus favorable en matière de marchés publics, car ces projets ne prévoyaient pas de paiements publics directs. Cependant, la logique suivie pour la sélection de cinq des neuf autres projets audités (voir **annexe III**) – c'est-à-dire tous les projets d'autoroutes contrôlés en Grèce et en Espagne – n'était fondée sur aucune analyse comparative. Celle-ci aurait permis de dégager des réflexions sur l'optimisation des ressources et des éléments quantitatifs supplémentaires, qui auraient étayé le choix de l'option en matière de marchés publics (un exemple de l'utilité de ces analyses est présenté dans l'**encadré 2**). En outre, pour l'un des neuf projets, la Cour s'est vu refuser l'accès aux documents pertinents (voir **point 51**).

51. Bien que les investissements de la Commission dans le Fonds Marguerite relèvent du règlement RTE, en vertu duquel la Cour est autorisée à auditer même lorsque le bénéficiaire est un partenaire privé<sup>27</sup>, les autorités irlandaises ont refusé de lui communiquer le comparateur du secteur public et le dossier d'appel d'offres pour le projet concernant les autoroutes N17/18, éléments qui n'étaient pas davantage disponibles à la Commission. Dès lors, le bien-fondé de la conception et de l'adjudication du projet, ainsi que du choix du PPP au détriment d'autres méthodes d'adjudication (comme les procédures de marché traditionnelles et les concessions) n'a pas pu être évalué.

---

<sup>27</sup> La contribution de la Commission au Fonds Marguerite a été financée au titre du règlement (CE) n° 680/2007 (le règlement RTE), dont l'article 11 énonce certaines obligations des États membres, comme «exécuter[...] les projets d'intérêt commun qui bénéficient du concours financier communautaire accordé dans le cadre du [...] règlement [RTE]», «effectue[r] un suivi technique et un contrôle financier des projets en étroite collaboration avec la Commission» et «certifie[r] la réalité et la conformité des dépenses encourues au titre de projets ou de parties de projets», sans distinction entre les différentes formes de financement. En ce qui concerne la mise en œuvre, le suivi et le contrôle financier des projets soutenus par le Fonds Marguerite, la Cour pouvait dès lors demander directement aux États membres de fournir les informations nécessaires aux fins de l'audit, y compris celles concernant la procédure d'attribution des contrats de PPP menée au niveau national.

### Encadré 2 – Pertinence des comparateurs du secteur public pour les projets d'infrastructures

Les comparateurs du secteur public peuvent s'avérer particulièrement pertinents lors de l'évaluation de l'optimisation des ressources offerte par l'option PPP pour les projets d'infrastructures. Étant donné que les partenaires privés supportent généralement des frais financiers plus conséquents et exigent une rémunération élevée de leur capital-risque<sup>28</sup>, ils ont tendance à réduire le plus possible les frais de maintenance à long terme en améliorant la qualité de la construction, ce qui se traduit par l'augmentation des coûts correspondants. En conséquence, les économies réalisées sur les frais de maintenance doivent être suffisantes pour compenser l'augmentation des coûts de construction et des coûts financiers. Il importe donc que les comparateurs du secteur public évaluent dans quelle mesure des économies à long terme peuvent être réalisées, et si le PPP constitue la meilleure option pour une infrastructure donnée. Cela vaut en particulier pour les infrastructures telles que les routes et autoroutes, pour lesquelles les frais de maintenance annuels ne dépassent pas 3 % du coût de l'infrastructure et qui, par conséquent, n'offrent qu'une marge limitée pour les économies à long terme en la matière<sup>29</sup>.

52. Des comparateurs du secteur public ont été utilisés pour les trois PPP français basés sur la disponibilité examinés, mais leur efficacité a été entravée par le manque de données fiables sur les coûts et par la surestimation systématique des niveaux de recettes escomptés<sup>30</sup> qui, dans la plupart des cas, ne pouvaient correspondre à l'intérêt réel des clients (voir **point 46**). Cela s'est traduit par une efficacité inférieure aux prévisions. Une analyse coûts-avantages globale n'a pas non plus été réalisée pour le projet Pau-Pyrénées en France et le projet MAN en Irlande, ce qui a entravé la détermination des bénéfices attendus et l'optimisation de la taille et de la portée des différents projets. Dans le deuxième cas, cela

---

<sup>28</sup> Les partenaires privés ont généralement accès à des conditions de prêt moins favorables que les gouvernements nationaux et exigent une rémunération élevée de leur capital-risque, qui pouvait aller jusqu'à 14 % par an pour les projets audités.

<sup>29</sup> Les modèles financiers élaborés par nos soins ont montré que les PPP ont d'autant plus de chances de permettre suffisamment d'économies à long terme que l'infrastructure requiert des coûts de maintenance plus élevés et que l'écart entre les taux d'intérêts payés par les secteurs public et privé est plus faible.

<sup>30</sup> Les insuffisances liées à l'utilisation des comparateurs du secteur public ont également été relevées par la Cour des comptes française dans son rapport d'audit intitulé «Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser» (Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015).

s'est traduit par une réduction de la portée du projet de 95 à 66 réseaux métropolitains, ainsi que par l'augmentation de 4,2 % du coût par municipalité bénéficiaire (voir **point 34, lettre c)**).

53. Notre évaluation des projets en PPP audités a montré que certains aspects peuvent influencer considérablement sur la performance et, par conséquent, pourraient faire l'objet d'une évaluation spécifique de la Commission. Bien que la structuration et la mise en œuvre des projets en PPP ainsi que l'organisation des appels d'offres correspondants relèvent exclusivement de la compétence des États membres, la Commission peut jouer un rôle important lorsqu'il s'agit d'approuver de grands projets qui seront cofinancés par des ressources de l'UE. Toutefois, avant la période de programmation 2007-2013, elle n'avait mis en place aucun outil d'évaluation spécifique (tels que des critères d'évaluation des projets destinés à démontrer la valeur ajoutée de l'UE, l'optimisation des ressources et la compatibilité avec les contrats de longue durée) afin d'analyser l'impact de certaines spécificités propres aux PPP sur les différents grands projets<sup>31</sup>.

**La répartition des risques était souvent inappropriée, ce qui s'est traduit par une diminution de l'intérêt du partenaire privé ou par son exposition excessive aux risques**

54. L'une des raisons motivant le choix du PPP est la possibilité de répartir les risques (construction, demande, disponibilité, etc.) conformément au principe selon lequel ils devraient être supportés par le partenaire le mieux à même de les gérer.

55. L'un des facteurs clés de la réussite d'un PPP réside dans la capacité à déterminer et à répartir correctement les risques liés aux projets de manière à atteindre l'équilibre optimal entre le transfert de risque et la compensation versée à la partie qui assume celui-ci. Ne pas parvenir à un tel équilibre peut avoir des conséquences financières pour le partenaire public et entraver la réalisation des objectifs du projet. Lorsqu'elles ne sont pas optimales, les

---

<sup>31</sup> Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 des Fonds ESI, sur les 968 grands projets d'une valeur globale de 155,2 milliards d'euros approuvés par la Commission européenne, 28 étaient des PPP, d'une valeur de 11,8 milliards d'euros pour une contribution de l'UE de 4,8 milliards d'euros. Les projets cofinancés par le Fonds Marguerite sont approuvés par son comité d'investissement. La Commission n'en est pas membre.

modalités de partage des risques peuvent se traduire par une diminution de l'intérêt du partenaire privé ou par l'augmentation des coûts des projets, ainsi que par une réduction de l'avantage financier pour le partenaire public.

56. Nous avons mis au jour au moins une bonne pratique: le projet de haut débit en Gironde, en France, a tenu compte de l'obtention des niveaux de service attendus et prévoyait des pénalités lorsque l'intérêt des clients ne correspondait pas aux modèles financiers présentés dans le dossier d'appel d'offre. Cependant, nous avons également relevé un certain nombre de cas dans lesquels les risques n'avaient pas été répartis de manière cohérente, dont plusieurs exemples sont présentés ci-après.

- a) Incohérence entre la répartition des risques et les critères d'attribution du contrat de PPP – Les soumissionnaires du projet de Meurthe-et-Moselle, en France, ont été sélectionnés conformément aux critères d'attribution, qui prévoyaient notamment la proposition, par les futurs partenaires privés, de modèles financiers pour la commercialisation des services à haut débit. Or les risques commerciaux étaient supportés par le partenaire public, et non par les partenaires privés. De ce fait, ceux-ci n'étaient pas tenus de rendre compte de leurs prévisions de recettes lors de la phase d'adjudication. Au cours de l'audit, nous avons constaté que les recettes étaient inférieures de près de 50 % par rapport aux prévisions. Une plus grande cohérence en matière de répartition des risques aurait davantage favorisé la commercialisation effective des services à haut débit.
- b) Incohérence entre la répartition des risques et la rémunération du capital-risque privé – Dans le cas d'un projet d'autoroute, le partenaire privé a supporté le risque lié à la disponibilité, mais pas celui relatif à la demande. Étant donné que le risque lié à la disponibilité dépend davantage des niveaux de maintenance obtenus par le partenaire privé que de facteurs exogènes, il expose ce dernier à moins d'incertitudes et devrait dès lors justifier des taux de rémunération de son capital plus bas que le risque lié à la demande. Or, en l'occurrence, le contrat de PPP prévoyait un taux de rendement de près de 14 % par an pour les fonds propres du partenaire privé, l'un des plus élevés parmi les projets audités.

- c) Répartition inappropriée des risques et risques excessifs supportés par le partenaire privé – Les projets audités en Grèce ont révélé que, lorsque la part de risque supportée par le partenaire privé est excessivement élevée (comme dans le cas de l'autoroute Olympia, où le partenaire public a transféré l'intégralité du risque lié à la demande au partenaire privé, bien qu'il ne puisse aucunement influencer la demande de trafic), des difficultés majeures peuvent survenir, à savoir une augmentation du risque de faillite pour le partenaire privé et, par suite, un accroissement des coûts supportés par le partenaire public et une utilisation moins optimale des ressources par celui-ci (voir **points 36 à 40**). Une répartition similaire des risques a été envisagée pour le projet NBS en Irlande: en l'occurrence, l'intérêt réel des clients s'est avéré nettement inférieur aux prévisions initiales (voir **point 46**). Si le partenaire privé n'avait pas été financièrement solide, l'importante baisse des recettes aurait compromis l'ensemble du projet.
- d) Répartition inefficace des risques – Dans le cadre du projet d'autoroute A-1 en Espagne (voir **figure 8**), le risque lié à la demande comme celui lié à la disponibilité ont été transférés au partenaire privé, dans la mesure où la rémunération était fondée sur les péages fictifs acquittés par le partenaire public, ajustés en fonction des bonus ou malus liés à la qualité de la maintenance de l'infrastructure. Si les niveaux de trafic étaient nettement inférieurs aux attentes, la qualité de la maintenance (qui a été favorisée par le faible niveau de trafic) a donné lieu à des bonus qui ont compensé toutes les pertes découlant du risque lié à la demande enregistrées par le partenaire privé. Par conséquent, même si tous les risques ont été supportés par le partenaire privé, celui-ci n'a subi pour ainsi dire aucun préjudice financier dans la pratique, alors que le partenaire public était contractuellement tenu de déboursier des sommes bien plus élevées destinées à la maintenance d'une autoroute sous-utilisée.

**Figure 8 – Autoroute A-1 en Espagne**



Source: Cour des comptes européenne.

### **Les contrats de partenariat public-privé de longue durée sont mal adaptés à l'évolution rapide des technologies**

57. Généralement, les PPP sont censés offrir le plus d'avantages en combinant les atouts des compétences publiques et privées ainsi qu'en les mettant à profit. L'on attend ainsi de ces partenariats qu'ils permettent d'obtenir des infrastructures et des services de meilleure qualité et qu'ils stimulent la recherche de solutions innovantes dans la prestation des services publics<sup>32</sup>.

58. Les projets concernant le haut débit audités ont été mis en œuvre sous la forme de PPP, principalement parce que les partenaires publics ont estimé qu'ils ne disposaient pas de la capacité technique nécessaire pour recourir à la procédure traditionnelle sans s'exposer à un risque élevé de survenance de problèmes techniques d'interface. Toutefois, ils se sont

---

<sup>32</sup> Voir, par exemple, CEEP, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology*, juin 2011.

heurtés à un problème commun aux PPP dans le domaine des nouvelles technologies, où le choix des solutions technologiques les plus appropriées est un facteur clé du succès de la mise en œuvre des contrats à long terme. Le fait de s'engager à utiliser une certaine technologie et à réaliser une performance donnée pour toute la durée (généralement longue) du contrat de PPP exposait les projets à un risque considérable d'obsolescence technologique, qui entraînerait inévitablement une baisse des recettes dès la mise sur le marché d'une nouvelle technologie.

59. Par exemple, trois des quatre projets en PPP concernant le haut débit audités en France avaient été lancés pour une période comprise entre 18 et 24 ans et étaient basés sur une combinaison de technologies, y compris l'utilisation étendue de technologies sans fil nécessitant de coûteuses mises à jour tous les cinq ou six ans (voir également **encadré 3**). Avec l'entrée en vigueur de la stratégie française en matière d'internet à très haut débit<sup>33</sup>, il sera nécessaire, pour mettre en place les infrastructures requises, de lancer de nouvelles procédures de marchés afin de couvrir les zones qui viennent d'être équipées de technologies sans fil et pour lesquelles un contrat de PPP est déjà mis en œuvre jusqu'en 2030 et au-delà. Cela se traduira probablement par le chevauchement de deux ou plusieurs contrats de PPP – dont l'un basé sur une technologie obsolète – pour couvrir la même zone, et peut-être aussi par la renégociation de contrats de PPP existants, par des augmentations de coûts et par des conséquences imprévisibles pour l'ensemble du réseau.

**Encadré 3 – Les PPP face à l'évolution rapide de technologies: le projet en Meurthe-et-Moselle**

Le principal critère d'attribution pour le projet concernant le haut débit en Meurthe-et-Moselle était la rapidité de réalisation de la couverture géographique souhaitée. En revanche, aucun point n'avait été attribué pour la qualité des solutions techniques proposées par les soumissionnaires. Par conséquent, même si 95 % des habitations ont été couvertes par le débit de 6 Mbps, les technologies utilisées sont dans de nombreux cas moins durables et moins performantes (satellite, Wi-FiMAX) et ne s'inscrivent pas dans la tendance à élargir la couverture des ménages par fibre optique. Des ressources supplémentaires considérables ont donc dû être réservées pour actualiser régulièrement

---

<sup>33</sup> Avec le «Plan France Très Haut Débit 2013-2022», lancé en février 2013, le gouvernement s'est engagé à atteindre une couverture de 100 % des infrastructures à haut débit par fibre optique d'ici 2022.

la qualité du réseau, de sorte que le montant consacré aux opérations majeures de maintenance et de renouvellement des principales infrastructures (32 millions d'euros) représente 84,4 % du coût total des investissements du projet (37 millions d'euros), une proportion bien plus élevée que dans d'autres projets de haut débit utilisant davantage la fibre optique.

***Le cadre institutionnel et juridique n'est pas encore adapté aux projets en partenariat public-privé soutenus par l'UE***

60. Nous avons examiné si les cadres juridiques et institutionnels de l'UE permettent de faire face à une augmentation du nombre de projets en PPP dans tous les États membres. Pour ce faire, nous avons entre autres vérifié si la législation en matière de PPP était satisfaisante et s'il existait des unités consultatives spécialisées pour fournir des conseils à l'appui de la mise en œuvre des projets en PPP, des contrats types, des modèles d'analyses comparatives et des mécanismes fonctionnels appropriés destinés à faciliter la mise en œuvre de l'ensemble de ces systèmes, ainsi que des stratégies adaptées à l'utilisation des PPP dans le cadre de la politique d'investissement globale.

**Bien qu'habités à mettre en œuvre des partenariats public-privé, les États membres que nous avons visités ne disposaient pas tous de cadres institutionnels et juridiques bien définis**

61. Pour être performants, les PPP doivent s'appuyer sur des cadres et processus juridiques et institutionnels solides et complets. La réussite de leur mise en œuvre dépend également dans une large mesure de la capacité administrative des autorités responsables.

62. Nous avons examiné les cadres institutionnels et juridiques des quatre États membres que nous avons visités et avons relevé les insuffisances ci-après qui compromettent cette réussite.

- a) En France et en Irlande, le cadre des PPP ne s'applique qu'à certains types de partenariat au niveau central: en France, le cadre institutionnel général s'appliquait principalement aux contrats de partenariat (CP) – tel le régime commun d'un PPP de type CCFME basé sur la disponibilité – qui sont négociés au niveau national. Les autres formes de PPP, telles que la délégation de service public (concession) et les CP au niveau régional, n'étaient pas soumises à ce type de dispositions. En Irlande, les

dispositions contractuelles telles que celles du projet MAN ne sont pas soumises aux mêmes procédures de contrôle et à la même analyse comparative que les PPP basés sur la disponibilité. En l'occurrence, de telles dispositions auraient peut-être pu empêcher la mauvaise planification (voir **point 34, lettre c)**).

- b) En Grèce, le cadre des PPP ne s'applique qu'aux projets dont le coût de construction est inférieur à 500 millions d'euros, de sorte que les très grands projets d'infrastructures tels que les trois autoroutes sélectionnées pour notre audit<sup>34</sup> ne sont pas soumis aux évaluations obligatoires prévues par la législation sur les PPP. Cette situation ne facilite pas l'application, par le service chargé des PPP, des procédures existantes, et l'empêche également de tirer systématiquement parti de l'expérience de l'unité responsable des PPP pour les grands projets.
- c) En Espagne, il n'existait pas de service spécifique ou d'unité responsable des PPP pour soutenir la mise en œuvre des projets en PPP audités: ces partenariats n'ont donc pas pu tirer parti de clauses contractuelles, d'orientations et d'outils normalisés au niveau central. Les projets en PPP espagnols n'ont fait l'objet d'aucune comparaison avec d'autres options en matière de marchés publics (voir **point 50)**, ni d'aucune autre évaluation spécifiquement adaptée pour vérifier l'optimisation des ressources dans le cas de ce type de projets.

63. En outre, nous avons constaté que la longueur de l'expérience des États membres et l'expertise du secteur public en matière de mise en œuvre réussie de projets en PPP n'étaient suffisantes que dans quelques cas (voir **figure 3)**). Notre analyse des projets en PPP financés par l'EFSI a confirmé qu'ils sont concentrés dans les États membres le plus habitués à recourir à cette option en matière de marchés publics: sur les 18 PPP approuvés au titre de l'EFSI en juin 2017, 14 étaient situés en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Italie, en Allemagne, en Irlande et en Grèce. Cela est également confirmé par l'avis de la Cour relatif à la proposition visant à étendre et à élargir le champ d'application de l'actuel règlement

---

<sup>34</sup> Les projets en PPP dont le coût dépasse ce montant peuvent être soumis à la législation sur les PPP si le comité interministériel sur les PPP le décide à l'unanimité.

EFSI<sup>35</sup>, qui attirait l'attention sur les graves déséquilibres géographiques et la concentration sectorielle, étant donné que 63 % des financements de l'EFSI dans le cadre du volet «Infrastructures et innovation» sont alloués au Royaume-Uni, à l'Italie et à l'Espagne, principalement dans les secteurs de l'énergie (46 %) et des transports (19 %).

**Malgré les conséquences à long terme des partenariats public-privé, les États membres visités n'ont mis au point aucune stratégie claire pour leur utilisation**

64. L'un des avantages potentiels des projets en PPP est la mise en œuvre plus rapide d'un programme d'investissement prévu, grâce aux importants fonds supplémentaires que les PPP peuvent fournir en complément des enveloppes budgétaires classiques.

65. Toutefois, le financement de grands projets d'infrastructures et le fait de s'engager à verser des paiements annuels pour leur construction, leur exploitation et leur maintenance a des conséquences à long terme sur les budgets et le processus de décision politique des États membres. En fonction de ces conséquences, les gouvernements devraient élaborer une approche stratégique afin de déterminer dans quels domaines et dans quelles situations le PPP est l'option la plus indiquée et il peut être approprié de s'engager sur un budget à long terme. Nous avons constaté que la plupart des États membres visités ne disposaient pas d'une politique et d'une stratégie claires concernant l'utilisation des PPP:

- a) en Irlande et en Grèce, les PPP étaient considérés avant tout comme une source de financement supplémentaire, soit en vue de financer essentiellement d'autres investissements, c'est-à-dire des projets qui ne pouvaient pas être couverts par le budget d'investissement national (Irlande), soit pour attirer des fonds privés (Grèce);
- b) en France, il n'existe pas d'approche stratégique concernant le recours aux PPP. Le gouvernement a tenté d'encourager l'utilisation des PPP comme mesure anticyclique pour faire face à la crise financière et économique, mais n'a donné aucune indication claire sur le rôle que les PPP devraient jouer dans les stratégies d'investissement. Par exemple, les projets en PPP audités dans le secteur du haut débit ont été mis en œuvre

---

<sup>35</sup> Avis n° 2/2016 intitulé «Proroger et renforcer l'EFSI: une proposition prématurée» (<http://www.eca.europa.eu>).

alors qu'il n'existait au niveau national aucune stratégie globale pour atteindre l'objectif consistant à assurer un accès internet à haut débit pour tous (voir **point 59**);

- c) en Espagne, les projets en PPP étaient retenus sur la base de leur maturité et non de leur pertinence, de leur impact et de l'optimisation des ressources, ce qui explique, par exemple, qu'un projet plus avancé concernant un tronçon peu fréquenté de l'autoroute A-1 ait été mis en œuvre dans le cadre d'un PPP.

66. Les six projets concernant le haut débit audités en France et en Irlande tenaient compte des principales priorités de l'UE dans le domaine des TIC définies dans le cadre de la politique européenne en matière d'infrastructures. Toutefois, nous avons constaté que deux tiers des projets d'autoroutes contrôlés<sup>36</sup> faisaient partie non pas du réseau central RTE-T, hautement prioritaire, qui doit être achevé d'ici 2030, mais du réseau global, dont l'achèvement n'est prévu qu'en 2050. Même si les PPP sont susceptibles de contribuer, en complément des méthodes traditionnelles de passation de marchés publics, à la réalisation de grands projets d'infrastructures prioritaires, on peut se demander s'il était utile et justifié de prendre en charge les exigences complexes et les risques supplémentaires liés à un PPP pour ces projets, qui ne font pas partie du réseau central à achever d'ici 2030 et se sont révélés particulièrement problématiques, comme cela est mis en évidence dans le présent rapport.

67. Le rôle que devraient jouer les PPP dans le cadre de stratégies d'investissement plus vastes devrait peut-être reposer sur des approches stratégiques cohérentes. Parmi les quatre États membres visités, l'Irlande et, dans une moindre mesure, la Grèce ont réfléchi à la possibilité de limiter le recours aux PPP afin de ne pas engager des montants excessivement élevés sur de futurs budgets grâce à l'absence de comptabilisation et de contrôle budgétaires préalables. L'Irlande prévoyait de plafonner les dépenses relatives aux PPP à 10 % de l'ensemble des dépenses en capital agrégées sur une base annuelle, tandis qu'en Grèce, le montant total des paiements pour les PPP relevant du cadre législatif correspondant ne devait pas dépasser 10 % du programme d'investissement public annuel,

---

<sup>36</sup> L'autoroute N17/N18 en Irlande, l'autoroute C-25 en Espagne, ainsi que l'autoroute de Grèce centrale, l'autoroute Moreas et les autres tronçons de l'autoroute Olympia en Grèce.

et le montant total annuel de la rémunération de la mise à disposition en faveur des opérateurs privés ne devait pas dépasser 600 millions d'euros<sup>37</sup>.

68. En France et en Espagne, le montant total annuel des paiements pour les PPP n'est pas plafonné. Au niveau régional, il est clairement apparu que la flexibilité budgétaire risquait d'être réduite parce que le niveau de capital financé était supérieur à la capacité de financement, compte tenu des contraintes budgétaires du moment et à long terme (voir **encadré 4**).

#### **Encadré 4 – Exemple de flexibilité budgétaire réduite dans la région de Catalogne**

La région espagnole de Catalogne déploie un important programme d'investissement dans le cadre de PPP, dont la justification économique a pour origine des perspectives optimistes des finances publiques basées sur la croissance économique rapide enregistrée avant la crise économique et financière. En effet, les dépenses pour les projets en PPP s'élevaient en 2007 à 178,8 millions d'euros, soit 8,9 % du budget annuel (2 000 millions d'euros) du service responsable des infrastructures de transport. Celui-ci a considéré que cette charge financière ne compromettrait pas la viabilité budgétaire future, étant donné qu'à ce moment-là, la croissance économique était très forte. À la suite de la crise, le budget annuel de ce service a cependant été ramené à 300 millions d'euros, dont la plus grande part était désormais destinée aux paiements en faveur des PPP. Cela ne laissait qu'une marge de flexibilité budgétaire limitée et mettait ainsi en péril la capacité de la région à s'adapter aux nouvelles priorités ou à financer les investissements urgents.

#### **Associer des fonds de l'UE à des partenariats public-privé comporte des exigences et des incertitudes supplémentaires**

69. Très peu d'États membres ont systématiquement mis en œuvre des PPP avec le soutien de l'UE (voir **points 9 à 19**). Nos visites en Irlande, en France, en Espagne et en Grèce ont confirmé que les exigences plus élaborées prévues par la procédure de demande de subvention de l'UE, qui viennent s'ajouter aux processus complexes imposés par celle-ci en matière de marché et de gestion des PPP, constituent l'un des principaux obstacles aux projets en PPP bénéficiant de financements mixtes. Cette situation peut inciter les deux

---

<sup>37</sup> Ces dispositions ne s'appliquent pas aux grands projets en PPP d'un montant supérieur à 500 millions d'euros qui sortent du cadre des PPP.

partenaires à éviter d'emblée le recours aux financements mixtes (PPP), et à opter plutôt pour des procédures de marchés traditionnelles ou pour la mise en œuvre des PPP sans bénéficier d'aucune forme de soutien de l'UE.

70. Parallèlement à d'autres facteurs, tels que les effets de la crise économique et financière, les préférences politiques et la faible capacité du secteur public à traiter les PPP, l'utilisation jusqu'ici très limitée de l'aide de l'UE dans le cadre des PPP était due, dans une certaine mesure, à des difficultés d'ordre pratique liées aux règlements antérieurs relatifs aux fonds de l'UE. Les règlements sur les Fonds structurels et sur le Fonds de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 ne contenaient pas de dispositions spécifiques aux PPP puisqu'ils étaient, pour l'essentiel, adaptés à des mécanismes d'octroi de subventions et de décaissement conçus pour des formes de marchés traditionnelles.

71. Le nouveau RDC pour la période de programmation 2014-2020 comporte un chapitre consacré aux PPP destiné à clarifier comment les Fonds ESI permettent de soutenir des projets en PPP et à remédier à certaines des principales difficultés d'ordre pratique. Des simplifications ont par exemple été apportées au calcul du déficit de financement et aux possibilités de prolongation de la période de versement de la subvention (voir l'**annexe II** pour plus de détails). Si ces dispositions peuvent promouvoir le recours accru aux projets en PPP bénéficiant de financements mixtes, ils étaient très peu nombreux à avoir été élaborés au moment de l'audit (septembre 2017).

### **La possibilité de comptabiliser les projets en partenariat public-privé comme éléments hors bilan risque de compromettre la transparence et l'optimisation des ressources**

72. Nous avons constaté que le traitement statistique des PPP est un élément important pris en considération par les pouvoirs publics lorsqu'ils décident de recourir à cette option en matière de marchés publics. Selon le SEC 2010 (voir **point 6**), les PPP devraient être inscrits au bilan du propriétaire économique de l'actif, à savoir la partie qui supporte la plus grande part de risque et à laquelle reviennent la plupart des avantages liés à cet actif. En fonction de la répartition des risques/avantages entre les partenaires publics et privés, les règles prévoient deux possibilités:

- a) les PPP peuvent être inscrits au bilan de l'administration publique de manière similaire aux projets soumis à une procédure de marché traditionnelle. Avec cette option, l'actif lié au PPP est considéré comme un investissement public, qui génère une augmentation proportionnelle de la dette publique et a donc un impact sur le respect des critères de Maastricht;
- b) les PPP peuvent être inscrits hors du bilan de l'administration publique en transférant les coûts d'investissement du budget d'investissement vers les futurs budgets annuels de fonctionnement. Cela a pour avantage que la part de la dette liée au PPP n'est pas prise en compte aux fins du respect des critères de Maastricht.

73. La répartition des risques entre les partenaires publics et privés est l'un des éléments clés d'un contrat de PPP (voir **point 54**). Étant donné que la comptabilisation des PPP hors du bilan de l'administration publique implique le transfert de la plupart des risques et des avantages au partenaire privé, il existe un risque inhérent que les modalités de répartition soient influencées par le traitement statistique privilégié plutôt que par le principe selon lequel les risques devraient être supportés par la partie qui est le mieux à même de les gérer et d'optimiser les ressources. D'une manière générale, la comptabilisation au bilan d'un actif lié au PPP peut garantir des conditions de concurrence plus équitables entre les différentes options en matière de marchés publics, de sorte que le choix repose sur les seules considérations en matière d'optimisation des ressources.

74. L'analyse des politiques, des stratégies et des projets dans le domaine des PPP dans les quatre États membres a fait apparaître les éléments suivants:

- a) en Irlande, outre l'élément déterminant que constitue l'optimisation des ressources, la possibilité de comptabiliser les PPP hors du bilan de l'administration publique a été un facteur important dans le choix de cette option. Deux des projets audités, dont le coût total s'élevait à 1,2 milliard d'euros, étaient comptabilisés hors bilan, et un autre était inscrit au bilan;
- b) en Grèce, l'élément essentiel pris en considération lors du choix du PPP était la volonté d'attirer des financements privés. Le traitement statistique a également joué un rôle, de sorte que les trois concessions auditées, d'un montant total de 6,7 milliards d'euros, ont

initialement été comptabilisées hors bilan. Toutefois, après la renégociation et la modification significative des conditions des contrats, elles ont été inscrites au bilan (voir **points 37 à 40**). Aucune évaluation des projets en ce qui concerne l'optimisation des ressources n'a été réalisée pour effectuer une comparaison avec d'autres options en matière de marchés publics;

- c) la France inscrit systématiquement ses PPP au bilan de l'administration publique, de sorte que le choix de ce type de partenariat repose sur les seules considérations en matière d'optimisation des ressources. Les quatre projets audités étaient donc inscrits au bilan et, à l'exception de celui de Pau-Pyrénées, une analyse comparative avec d'autres options en matière de marchés publics avait été réalisée;
- d) la possibilité de comptabiliser les projets en PPP hors bilan était également un élément déterminant pour les autorités espagnoles. En général, les PPP qui auraient un impact sur le bilan de l'administration publique n'ont pas été privilégiés, et les PPP audités n'avaient pas été évalués par rapport aux autres options en fonction de critères liés à l'optimisation des ressources. Par exemple, l'étude de faisabilité du projet concernant l'autoroute A-1 prévoyait de répartir les risques de manière à ce que le projet puisse figurer hors du bilan de l'administration publique et, ainsi, conserver l'un des principaux avantages des PPP<sup>38</sup>. Toutefois, le bureau comptable national s'y est opposé, faisant valoir que les deux projets audités devaient être enregistrés au bilan au motif que les risques supportés par le partenaire privé étaient insuffisants.

75. Nous avons constaté que, pour cinq des 12 projets audités (d'un coût total de 7,9 milliards d'euros), le choix du PPP était largement motivé par la possibilité de le comptabiliser hors bilan. De telles pratiques augmentent les risques d'effets négatifs susceptibles de compromettre l'optimisation des ressources, tels qu'une répartition déséquilibrée des risques, des coûts plus élevés pour le partenaire public, ainsi qu'une

---

<sup>38</sup> *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, p. 15, mars 2006.

approche partielle en faveur des projets en PPP même lorsque les considérations en matière d'optimisation des ressources pourraient justifier un choix différent.

76. Avec l'absence de bases de données fiables accessibles au public sur les projets en PPP<sup>39</sup> indiquant les engagements des entités publiques pour les années à venir, la comptabilisation des projets en PPP hors du bilan de l'administration publique réduit le niveau de transparence des informations communiquées au grand public sur les engagements à long terme en matière de PPP et sur les passifs associés et, par suite, sur leur incidence sur les niveaux d'endettement et de déficit des États membres concernés.

### **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

77. Nous avons constaté que, même si les PPP avaient le potentiel pour accélérer la mise en œuvre de politiques et pour maintenir un bon niveau de maintenance pendant toute leur durée de vie, les PPP soutenus par l'UE audités n'étaient pas toujours gérés de manière efficace et n'ont pas permis une optimisation adéquate des ressources. Souvent, les PPP audités n'ont pas permis d'obtenir les avantages potentiels car, comme les projets soumis à une procédure de marché traditionnelle, ils ont pâti de retards, d'augmentations de coûts et d'une sous-utilisation des réalisations des projets. Ainsi, 1,5 milliard d'euros, dont 0,4 milliard d'euros de fonds de l'UE, ont été dépensés de manière inefficace et inefficace.

78. En outre, il n'existait pas suffisamment d'analyses appropriées des avantages des PPP en matière d'optimisation des ressources ni de stratégies adaptées concernant le recours à ces partenariats, et les cadres institutionnels et juridiques étaient insuffisants. Étant donné que seuls quelques États membres disposent d'une expérience et d'une expertise appropriées de la mise en œuvre réussie de projets en PPP, ces partenariats risquent fort de ne pas contribuer à la réalisation de l'objectif – énoncé entre autres dans le livre blanc sur les transports, dans le règlement MIE en vigueur et dans le règlement EFSI – qui consiste à accentuer la mobilisation de fonds de l'UE associés à des fonds privés dans le cadre de PPP.

---

<sup>39</sup> Les États membres sont tenus de communiquer à Eurostat tous les six mois une liste des dix plus grands projets en PPP, mais cette liste n'est pas rendue publique.

**Recommandation n° 1 – Ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus et que les recommandations suivantes n'auront pas été mises en œuvre avec succès**

La Commission et les États membres ne devraient pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés dans le présent rapport n'auront pas été résolus et que les recommandations suivantes n'auront pas été mises en œuvre avec succès. Ils devraient en particulier améliorer les cadres institutionnels et juridiques et la gestion des projets, ainsi que renforcer l'assurance que le PPP est choisi parce qu'il constitue le meilleur moyen d'optimiser les ressources et que les projets en PPP sont susceptibles d'être bien gérés.

**Délai de mise en œuvre: immédiatement.**

**Les avantages attendus des projets en partenariat public-privé audités n'ont pas toujours été obtenus**

79. Selon les stratégies et les règlements de l'UE applicables, les PPP peuvent constituer un moyen efficace de mener à terme des projets d'infrastructures garantissant la réalisation d'objectifs de politique publique en combinant différentes formes de ressources publiques et privées. Nous avons cependant constaté que la mise en œuvre de projets de plus grande envergure qu'à l'accoutumée et le fait de regrouper la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance dans un seul contrat ont accru la complexité globale des projets et le risque que le niveau de concurrence soit faible, ce qui place le pouvoir adjudicateur en situation de dépendance.

80. Dans la majorité des projets audités, le choix de l'option PPP n'a pas permis d'obtenir les avantages que l'on peut attendre de ce type de partenariat, à savoir la réalisation des projets dans le respect des délais et des limites budgétaires. Comme nous l'avons déjà constaté pour les projets soumis à une procédure de marché traditionnelle, la majorité des projets en PPP audités (sept projets sur 12, dont le coût global s'élevait à 7,8 milliards d'euros) ont été caractérisés par un manque d'efficacité, notamment en raison de la longueur des procédures de marchés (certaines pouvant durer jusqu'à six ans et demi) et de la phase de construction (les retards oscillaient entre deux et 52 mois). En effet, la capacité des PPP à

obtenir ces avantages était limitée, certains de ces retards n'étant pas liés au choix de ce partenariat (retards dans l'obtention des autorisations et des permis demandés, litiges concernant la procédure de marché ou encore renégociation de projets). D'autres, toutefois, étaient directement imputables à l'option retenue: difficultés rencontrées pour boucler le montage financier et vulnérabilité accrue à la récession économique et financière, ce qui a conduit certains prêteurs à se retirer des projets et le partenaire public à devoir supporter des coûts supplémentaires considérables (1,5 milliard d'euros).

81. La possibilité de financer des projets de grande envergure sur une période plus longue n'incite guère à optimiser la portée du projet en fonction des besoins réels, et accroît ainsi le risque que les entités publiques se lancent dans des projets d'infrastructures plus vastes que nécessaire. Dans le cas des projets audités, les évaluations réalisées par les partenaires publics et privés ainsi que par les prêteurs n'ont pas empêché l'élaboration de scénarios trop optimistes en ce qui concerne la demande future et les infrastructures prévues. À titre d'exemple, les estimations de trafic pour certains tronçons d'autoroutes en Grèce et en Espagne étaient largement inférieures aux capacités potentielles, et le taux réel d'exploitation des projets concernant le haut débit audités en France et en Irlande était très en deçà des prévisions (jusqu'à - 69 %), de sorte que l'optimisation des ressources et l'efficacité n'étaient pas aussi élevées que prévu.

**Recommandation n° 2 – Atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public**

Afin de mieux répartir les coûts liés aux retards et aux renégociations entre les partenaires dans le but d'atténuer l'impact financier de la renégociation des contrats et des retards imputables au partenaire public sur le coût final des PPP supporté par ce dernier, nous recommandons aux États membres:

- a) de définir et de proposer des dispositions contractuelles types qui limitent le montant des frais supplémentaires susceptibles d'être supportés par le partenaire public;
- b) d'évaluer toute renégociation anticipée des contrats afin de garantir que les coûts à la charge du partenaire public qui en découlent soient dûment justifiés et conformes aux principes d'optimisation des ressources.

**Délai de mise en œuvre: immédiatement.**

**Les retards, les augmentations de coûts et la sous-utilisation étaient en partie imputables à des analyses insuffisantes et à des approches inappropriées**

82. Nous avons constaté que bien souvent, le choix du PPP n'était pas fondé sur une analyse suffisamment solide. Pour la plupart des projets audités, aucune analyse comparative n'avait été réalisée. Le comparateur du secteur public, par exemple, n'avait pas été utilisé pour démontrer que le PPP était le meilleur moyen d'optimiser les ressources ou qu'il protégeait l'intérêt public en garantissant des conditions de concurrence équitables avec les autres méthodes de passation de marchés publics.

83. Bien que les investissements de la Commission européenne dans le Fonds Marguerite relèvent du règlement RTE-T, en vertu duquel la Cour est autorisée à auditer même lorsque le bénéficiaire est un partenaire privé, les autorités irlandaises ont refusé de nous communiquer le comparateur du secteur public et le dossier d'appel d'offres pour le projet concernant les autoroutes N17/18, éléments qui n'étaient pas davantage disponibles à la Commission. De ce fait, le bien-fondé de la conception et de l'adjudication du projet, ainsi que du choix du PPP au détriment d'autres méthodes d'adjudication (comme les procédures de marché traditionnelles et les concessions) n'a pas pu être évalué.

84. L'audit de la plupart des projets en PPP sélectionnés a révélé que cette option n'était pas correctement utilisée. Les modalités de partage des risques avaient été mal conçues, ce qui se traduisait par une répartition des risques incohérente ou inefficace, ou encore par une exposition excessive aux risques du partenaire privé. Dans l'un des cas audités, la rémunération élevée (14 %) du capital-risque du partenaire privé ne se justifiait pas au vu de sa faible exposition au risque. Par ailleurs, le fait que des contrats de longue durée aient pour objet des nouvelles technologies, comme dans le secteur des TIC, ne constituait pas toujours une bonne pratique de gestion, car les partenaires publics devaient continuer à gérer les contrats même si, compte tenu de l'évolution rapide des technologies, celles sur lesquelles ils portaient étaient devenues obsolètes.

**Recommandation n° 3 – Fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure option en matière de marchés publics**

Afin de garantir que l'option PPP soit la meilleure pour optimiser les ressources, nous recommandons:

- a) aux États membres de fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides, comme le comparateur du secteur public, ainsi que sur des approches adéquates qui garantissent que cette option n'est sélectionnée que si elle est la meilleure pour optimiser les ressources, même dans le cadre de scénarios pessimistes;
- b) à la Commission de veiller à ce que la Cour des comptes ait accès à l'intégralité des informations nécessaires afin de pouvoir évaluer l'option en matière de marchés publics retenue par les autorités publiques ainsi que la procédure y afférente, et ce même lorsque le soutien de l'UE est octroyé directement à des entités privées au moyen d'instruments financiers.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation: à compter de septembre 2018.**

**Le cadre institutionnel et juridique n'est pas encore adapté aux projets en partenariat public-privé soutenus par l'UE**

85. Les insuffisances que nous avons relevées dans le cadre de notre audit montrent que la mise en œuvre réussie des projets en PPP requiert des capacités administratives

considérables qui ne peuvent être garanties qu'au moyen de cadres institutionnels et juridiques appropriés et d'une longue expérience. Nous avons constaté qu'actuellement, ces conditions ne sont réunies que dans très peu d'États membres, ce qui est en contradiction avec l'accent mis par l'UE sur la mobilisation accrue et généralisée de fonds publics associés à un financement privé et sur le rôle que les PPP peuvent jouer à cet égard.

86. Cela est confirmé par la forte concentration géographique et sectorielle des projets évalués (59 % du montant total déboursé par l'UE, soit 3,3 milliards d'euros, ont été alloués à la Grèce, et 88 % du coût total des projets financés par l'UE dans le secteur des transports), ainsi que par les caractéristiques des projets financés au titre de l'EFSI, puisque 63 % des fonds alloués au titre de l'EFSI étaient concentrés au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne, et principalement dans les secteurs de l'énergie (46 %) et des transports (19 %).

87. De plus, bien qu'habitué à mettre en œuvre des projets en PPP et des concessions, trois des États membres que nous avons visités (la France, la Grèce et l'Espagne) ne disposaient pas d'un cadre institutionnel parfaitement approprié à la bonne gestion de ces projets.

88. Aucune des approches stratégiques en matière de recours aux PPP des États membres visités n'était appropriée, mais certaines étaient meilleures que d'autres. Ces partenariats étaient perçus comme un moyen d'attirer des fonds supplémentaires (privés), mais rien n'indiquait clairement le rôle qu'ils devraient jouer dans les stratégies d'investissement nationales ni dans quels domaines il conviendrait d'engager une part significative des futurs budgets.

89. Même si les PPP sont susceptibles de contribuer, en complément des méthodes traditionnelles de passation de marchés publics, à la réalisation de grands projets d'infrastructures prioritaires et de garantir un bon niveau de service et de maintenance, nous avons constaté que deux tiers des projets d'autoroutes contrôlés n'étaient pas situés sur le réseau central RTE-T, hautement prioritaire, qui doit être achevé d'ici 2030, mais sur le réseau global, dont l'achèvement n'est prévu qu'en 2050. En outre, certains des PPP audités étaient mis en œuvre dans des secteurs (tels que les TIC) exposés à l'évolution rapide des technologies, ce qui était difficilement compatible avec des contrats de longue durée.

90. Enfin, seuls quelques États membres ont réfléchi à la possibilité de limiter le recours aux PPP afin de ne pas engager des montants excessivement élevés sur de futurs budgets, car cela imposerait des contraintes au partenaire public également en période de récession économique et bloquerait des fonds pour la mise en œuvre de futures politiques.

**Recommandation n° 4 – Définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP**

Afin de garantir que les États membres disposent de la capacité administrative nécessaire et de politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP, de manière à pouvoir réussir la mise en œuvre de projets en PPP soutenus par l'UE, nous recommandons:

- a) aux États membres de définir des politiques et stratégies claires concernant les PPP, qui déterminent précisément le rôle que ces derniers devraient jouer dans leurs politiques d'investissement en matière d'infrastructures, afin de recenser les secteurs dans lesquels les PPP sont les plus appropriés et, éventuellement, de limiter les possibilités de recours aux PPP afin d'en garantir l'efficacité;
- b) à la Commission de proposer des modifications législatives visant à concentrer le soutien financier aux futurs PPP dans les secteurs qu'elle considère comme ayant une grande importance stratégique et qu'elle juge compatibles avec l'engagement à long terme de ces partenariats, comme le réseau central RTE-T.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation: à compter de la prochaine période de programmation.**

91. Cinq des 12 projets en PPP audités, dont le coût total s'élevait à 7,9 milliards d'euros, ont initialement été comptabilisés hors bilan. Cette pratique, certes conforme au cadre comptable de l'UE, augmente les risques d'effets négatifs susceptibles de compromettre la transparence et l'optimisation des ressources (par exemple, la partialité en faveur des projets en PPP même lorsque les considérations en matière d'optimisation des ressources pourraient justifier un choix différent).

92. Le fait d'associer des fonds de l'UE à des PPP a entraîné des complications et des incertitudes supplémentaires qui n'ont pas encouragé leur utilisation. Le nombre de projets

en PPP soutenus par l'UE ne représentait encore qu'une part peu élevée du marché global des PPP. Les nouveaux règlements relatifs aux Fonds ESI ont clarifié en partie les possibilités offertes par ces fonds en matière de financement des PPP et supprimé certaines des complications découlant des financements mixtes, mais ils pourraient encore être simplifiés davantage.

**Recommandation n° 5 – Améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP**

Afin d'atténuer le risque de partialité lors de la sélection de l'option PPP, et afin de renforcer la transparence et de garantir le soutien efficace des PPP par les fonds de l'UE, la Cour recommande:

- a) à la Commission de subordonner le soutien de l'UE aux projets en PPP à l'assurance que le choix de cette option se justifiait par des considérations en matière d'optimisation des ressources et n'était donc pas indûment influencé par des questions liées aux contraintes budgétaires ou à leur traitement statistique;
- b) aux États membres d'améliorer la transparence en publiant périodiquement des listes des projets en PPP, y compris des données suffisantes et utiles sur les actifs financés, les futurs engagements et leur inscription au bilan, tout en assurant la protection des données confidentielles et commercialement sensibles;
- c) à la Commission d'évaluer la complexité supplémentaire des projets en PPP bénéficiant de financements mixtes dans la perspective de nouvelles actions visant à simplifier les règles et procédures pertinentes des programmes de l'UE.

**Délai de mise en œuvre: fin 2019.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M<sup>me</sup> Iliana IVANOVA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 février 2018.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

**ANNEXE I**

**Partenariats public-privé soutenus par l'UE pour la période 2000-2014, en millions d'euros,  
par pays**

<b>Pays</b>	<b>Nombre de projets</b>	<b>Coût total</b>	<b>Contribution de l'UE</b>	<b>% de la contribution de l'UE</b>
<b>Grèce</b>	<b>8</b>	<b>6 806</b>	<b>3 301</b>	<b>58,53 %</b>
Portugal	3	2 379	564	10,00 %
<b>France</b>	<b>21</b>	<b>9 856</b>	<b>324</b>	<b>5,74 %</b>
<b>Espagne</b>	<b>4</b>	<b>2 422</b>	<b>311</b>	<b>5,51 %</b>
Pologne	4	388	272	4,82 %
Allemagne	14	2 147	254	4,50 %
Italie	6	553	210	3,72 %
Royaume-Uni	3	2 212	110	1,95 %
Belgique	2	686	101	1,79 %
<b>Irlande</b>	<b>3</b>	<b>1 286</b>	<b>81</b>	<b>1,44 %</b>
Lituanie	3	99	40	0,71 %
Slovénie	10	52	36	0,64 %
Croatie	1	331	20	0,35 %
Malte	1	21	12	0,21 %
Estonie	1	4	4	0,07 %
<b>Total général</b>	<b>84</b>	<b>29 242</b>	<b>5 640</b>	<b>100,00 %</b>

*Source:* Tableau réalisé par la Cour des comptes européenne sur la base des données fournies par la Commission, par le CEEP et par un certain nombre d'États membres. La contribution de l'UE provenait du FEDER, du Fonds de cohésion, du Fonds Marguerite, du GPTT, du PBI et de Jessica.

Dans les 13 autres États membres, aucun soutien de l'UE n'a été apporté à des PPP.

**ANNEXE II**

**Principales difficultés liées au recours aux partenariats public-privé bénéficiant de financements mixtes au cours de la période 2007-2013, et changements apportés par le règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020**

2007-2013	2014-2020
<p>La nécessité de sélectionner le partenaire privé avant d'introduire la demande de subvention exposait les pouvoirs publics au risque que celle-ci ne soit pas approuvée, alors qu'ils s'étaient déjà engagés dans un PPP.</p>	<p>L'introduction d'une demande de subvention seulement après avoir conclu le marché restait possible, mais les nouvelles dispositions prévoient également la possibilité d'approuver sous réserve l'octroi d'une subvention à un partenaire privé, avant sa sélection officielle dans le cadre de la procédure de marché du PPP. Cette nouvelle disposition permet au pouvoir adjudicateur de traiter la demande de subvention parallèlement à la procédure de marché. Elle permet également l'approbation sous réserve de la demande de subvention avant l'attribution du contrat de PPP, ce qui offre davantage de clarté et d'assurance concernant les sources de financement à un stade précoce et élimine, pour le partenaire public, le risque lié à la non-approbation de la demande de subvention alors qu'il est déjà engagé dans un PPP.</p>
<p>La condition selon laquelle les subventions doivent être versées dans les deux ans suivant l'année de leur octroi (la règle n + 2) a limité la possibilité de les utiliser pour couvrir les coûts de capital initiaux et ne convenait pas à la structure des PPP, dans le cadre desquels les paiements sont effectués à bien plus longue échéance.</p>	<p>Les nouvelles dispositions prévoient la prolongation de la période de versement de la subvention, qui peut être égale à la durée du PPP. Le montant de la subvention est viré sur un compte de garantie contrôlé par le partenaire public, ce qui permet d'étaler les paiements sur une durée plus longue et correspond davantage aux spécificités de ce type de partenariat.</p>
<p>Il est difficile de calculer avec précision et certitude le montant maximal de l'aide de l'UE (le déficit de financement<sup>1</sup>) pour les projets générateurs de recettes avant l'achèvement de la procédure de marché du PPP. C'est pourquoi les pouvoirs publics étaient exposés à un risque de financement dans l'éventualité où le montant de la subvention serait inférieur aux prévisions.</p>	<p>S'il reste possible de recourir à la méthode du déficit de financement pour calculer le montant de l'aide de l'Union pour les projets générateurs de recettes, les nouvelles dispositions offrent des alternatives beaucoup plus simples, à savoir le recours à des taux de déficit de financement forfaitaires préétablis pour des secteurs spécifiques.</p>
	<p>Les nouvelles dispositions prévoient la possibilité de remplacer le partenaire privé bénéficiaire sans devoir renoncer à la subvention, et donc de mieux tenir compte des droits d'intervention et de substitution des prêteurs.</p>

<sup>1</sup> Les projets générateurs de recettes sont ceux où les services sont directement rémunérés par les utilisateurs. En principe, les Fonds ESI devraient uniquement servir à combler l'écart qui subsiste entre le coût du projet et les recettes générées. La somme des contributions nationales et de celles de l'UE ne peut excéder le déficit de financement.

## ANNEXE III

## Projets audités

	Secteur/Projets	Type et durée du contrat	Retard en mois	Coût prévisionnel total du projet	Coût provisoire total du projet	Coûts supplémentaires supportés par le partenaire public	Augmentation du coût en %	Remarques	Concours de l'UE	Source du financement de l'UE	Comptabilisation au bilan/hors bilan	Comparateur du secteur public
				en millions d'euros					en millions d'euros			
	<b>Grèce</b>											
1	Transports – Autoroute de Grèce centrale E-65 <sup>1</sup>	Concession d'une durée de 30 ans (jusqu'en 2038), construction en cours	47	2 375	1 594	413	Voir remarque	Le coût provisoire total est inférieur au coût prévisionnel total en raison d'une réduction de 55 % de la portée du projet. Or le coût total par km a augmenté de 47 %. Le chiffre de 413 millions d'euros comprend la contribution financière supplémentaire versée par l'État (231,4 millions d'euros) et la rémunération du concessionnaire, qui s'élève à 181,4 millions d'euros.	647,6	FEDER et Fonds de cohésion	Hors bilan dans un premier temps, puis au bilan après la révision	Non
2	Transports – Autoroute Olympia <sup>2</sup>	Concession d'une durée de 30 ans (jusqu'en 2038), construction en cours	37	2 825	2 619	678	Voir remarque	Le coût provisoire total est inférieur au coût prévisionnel total en raison d'une réduction de 45 % de la portée du projet. Or le coût total par km a augmenté de 69 %. Le chiffre de 678 millions d'euros comprend la contribution financière supplémentaire versée par l'État (238,5 millions d'euros) et la rémunération du concessionnaire, qui s'élève à 439,7 millions d'euros.	1 012,4	FEDER et Fonds de cohésion	Hors bilan dans un premier temps, puis au bilan après la révision	Non
3	Transports – Autoroute Moreas <sup>3</sup>	Concession d'une durée de 30 ans (jusqu'en 2038), construction achevée	52	1 543	1 791	84	Voir remarque	Le coût total par km a augmenté de 16 %. Le chiffre de 84 millions d'euros correspond à la rémunération du concessionnaire.	328,6	FEDER et Fonds de cohésion	Hors bilan dans un premier temps, puis au bilan après la révision	Non
	<b>Espagne</b>											
4	Transports – Autoroute A-1 <sup>4</sup>	Concession d'une durée de 19 ans (jusqu'en 2026), construction achevée	24	475	633	158	33 %	Des modifications ont dû être apportées aux travaux prévus.	2,2	Fonds Marguerite	Au bilan	Non
5	Transports – Autoroute C-25 <sup>5</sup>	Concession d'une durée de 33 ans (jusqu'en 2044), construction achevée	14	695	838	144	21 %	Des modifications ont dû être apportées aux travaux prévus et le contrat a dû être renégocié.	70	GPTT	Au bilan	Non
	<b>Irlande</b>											
6	Transports – Autoroute N17/18 <sup>6</sup>	Concession d'une durée de 25 ans (jusqu'en 2042), construction en cours	s. o.	946	s. o.	s. o.	Voir remarque	Le projet était en construction au moment de l'audit.	2,7	Fonds Marguerite	Hors bilan	s. o.
7	TIC – Programme national dans le domaine du haut débit <sup>7</sup>	Accord de projet d'une durée de 5,7 ans, construction achevée	0	223	169	s. o.	Voir remarque	Le projet a généré moins de recettes que prévu dans l'offre initiale, l'intérêt des clients ayant été largement inférieur aux prévisions. Cette situation a également eu un impact sur l'ensemble des dépenses opérationnelles et le financement initialement prévu pour le projet a diminué.	36	FEDER	Hors bilan	s. o.

	Secteur/Projets	Type et durée du contrat	Retard en mois	Coût prévisionnel total du projet	Coût provisoire total du projet	Coûts supplémentaires supportés par le partenaire public	Augmentation du coût en %	Remarques	Concours de l'UE	Source du financement de l'UE	Comptabilisation au bilan/hors bilan	Comparateur du secteur public
				en millions d'euros					en millions d'euros			
8	TIC – Réseaux métropolitains <sup>8</sup>	Jusqu'à 25 ans à compter de la dernière certification	s. o.	117	84	s. o.	Voir remarque	Réduction de la portée du projet, augmentation de 4,2 % du coût moyen par ville couverte. Ce chiffre exclut les coûts d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure, qui font l'objet d'un contrat distinct, ainsi que la contribution des autorités locales.	42,1	FEDER	Au bilan	s. o.
	<b>France</b>											
9	TIC – Projet «Le numérique au service des Girondins» <sup>9</sup>	20 ans (jusqu'en 2029), construction achevée	16	146	143	-4	-2 %	La construction de l'infrastructure a été achevée dans les délais fixés, mais la mise en service du projet a été retardée de 16 mois pour des raisons administratives.	12,5	FEDER	Au bilan	Oui
10	TIC – Projet «SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau-Pyrénées» <sup>10</sup>	15 ans (jusqu'en 2018), construction en cours	s. o.	18	31	13	73 %	Le projet était en construction au moment de l'audit. Le respect des modifications réglementaires a entraîné une augmentation de 73 % du coût du projet.	7,7	FEDER	Au bilan	s. o.
11	TIC – Proximit-e, le réseau haut débit en Meurthe-et-Moselle <sup>11</sup>	26 ans (jusqu'en 2034), construction achevée	2	148	148	0	0 %		5,9	FEDER	Au bilan	Oui
12	TIC – Hautes-Pyrénées Numérique <sup>12</sup>	22 ans (jusqu'en 2031), construction achevée	0	107	106	-1	-1 %		0,9	FEDER	Au bilan	Oui
	<b>Total</b>			<b>9 618</b>	<b>8 156</b>	<b>1 490</b>			<b>2 169</b>			

- <sup>1</sup> Le projet consiste en: a) la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance d'une nouvelle autoroute de 174 km ainsi qu'en: b) la gestion, la maintenance et l'exploitation d'un tronçon de 57 km de l'autoroute reliant Athènes à Thessalonique, entre Skarfia et Raches, construit par l'État grec (CCFME).
- <sup>2</sup> Le projet consiste en: a) la conception, la construction, la gestion, la maintenance et l'exploitation d'une nouvelle autoroute de 283,7 km reliant les villes grecques de Corinthe et de Tsakona, ainsi qu'en: b) la gestion, la maintenance et l'exploitation de deux tronçons existants (d'une longueur de 63,2 km) de l'autoroute reliant les villes d'Elefsina, près d'Athènes, et de Corinthe, et de l'autoroute de contournement de Patras, qui est un tronçon d'une longueur de 18,3 km (CCFME).
- <sup>3</sup> Le projet consiste en: a) la conception, la construction, la gestion, la maintenance et l'exploitation d'une nouvelle autoroute de 76 kilomètres reliant Tripoli et Kalamata, ainsi que d'une autre nouvelle autoroute de 47 kilomètres reliant la première à Sparte à partir de Lefktro, ainsi qu'en: b) la modernisation, la gestion, la maintenance et l'exploitation d'un tronçon de 82 kilomètres de l'autoroute existante entre Corinthe et Tripoli (CCFME).
- <sup>4</sup> Le projet prévoit la mise aux normes autoroutières et la maintenance d'un tronçon de l'autoroute A-1 (entre Santo Tomé del Puerto et Burgos) d'une longueur totale de 150,12 km (CCFME).
- <sup>5</sup> Le projet prévoit la construction de deux voies, la mise aux normes autoroutières et la maintenance de la route (CCFME).
- <sup>6</sup> Construction d'une autoroute à deux voies de 53 km entièrement nouvelle entre Gort et Tuam ainsi que d'un contournement à l'ouest de Tuam et d'une chaussée non autoroutière de contournement à deux voies de 4 km à l'ouest de Tuam (CCFME dans les deux cas).
- <sup>7</sup> Le programme national dans le domaine du haut débit vise à favoriser et à garantir l'offre de services à haut débit abordables dans certaines zones cibles dans lesquelles aucun service de ce type n'est actuellement disponible (accord de projet).
- <sup>8</sup> Deuxième phase du programme prévoyant l'acquisition, au moyen de marchés publics traditionnels, de réseaux intermédiaires en fibre optique ouverts et neutres par les autorités locales, puis la concession à un partenaire privé unique de la gestion, de la maintenance et de la vente en gros aux opérateurs de communications (marchés publics traditionnels et concession).
- <sup>9</sup> Ce projet prévoit la construction et l'exploitation d'une infrastructure de télécommunications à haut débit dans le département de la Gironde. Il vise à fournir des services d'accès internet à très haut débit (à savoir plus de 30 Mbps) à des zones d'activités économiques (ZAE) et à des établissements publics, ainsi que des services d'accès internet à haut débit (à savoir plus de 2 Mbps) à la population située dans des zones blanches, pour lesquelles l'initiative privée des fournisseurs de services fait défaut en raison de la faible rentabilité (contrat de partenariat).
- <sup>10</sup> Ce projet porte sur l'exploitation et la commercialisation d'une infrastructure de télécommunications à très haut débit dans l'agglomération de Pau-Pyrénées. Il avait pour but de fournir des services internet à haut débit (c'est-à-dire supérieur à 10 Mbits) à tous les utilisateurs se trouvant dans le périmètre de la Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées (délégation de service public).
- <sup>11</sup> Ce projet porte sur la construction et l'exploitation d'un réseau de télécommunications départemental à haut débit en Meurthe-et-Moselle. Il visait à offrir une infrastructure de réseau général (dorsale) en fibre, ainsi qu'une couverture internet de 100 % à un débit minimal de 2 Mbps et de 95 % à un débit supérieur à 6 Mbps, au moyen d'une combinaison de technologies: fibre optique, ADSL et Wi-FiMAX (contrat de partenariat).

<sup>12</sup> Ce projet porte sur la construction et l'exploitation d'un réseau de télécommunications départemental à haut débit dans le département des Hautes-Pyrénées. Il visait à offrir une infrastructure de réseau général (dorsale) en fibre, ainsi qu'une couverture internet de 100 % à un débit minimal de 2 Mbps et à un débit supérieur à 20 Mbps pour tous les sites publics et toutes les zones d'activités économiques, au moyen d'une combinaison de technologies: fibre optique, ADSL, WiMAX et satellite (contrat de partenariat).

**ANNEXE IV**

**Projets en partenariat public-privé – Vue d'ensemble des avantages et des risques potentiels, ainsi que des observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit**

Avantages théoriques des PPP	Risques	Observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit de 12 PPP cofinancés par l'UE (six autoroutes et six projets TIC) dans quatre États membres: la France, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.	
		Positives	Négatives
Possibilité de mettre en œuvre des projets de grande envergure au moyen d'une procédure unique	<p>Concurrence plus limitée en raison de la taille de l'infrastructure devant faire l'objet du marché</p> <p>Illusion financière: recours au budget public pour financer des projets dont le nombre ou l'envergure sont plus élevés que ne le permettrait normalement la capacité de financement</p>	Les fonds supplémentaires ont permis aux pouvoirs publics d'achever des projets d'infrastructures de plus grande envergure.	La mise en œuvre de projets de plus grande envergure a accru leur complexité globale et le risque que le niveau de concurrence soit faible, ce qui a placé le pouvoir adjudicateur en situation de dépendance. Tel était par exemple le cas d'une autoroute en Grèce: sur les quatre candidats invités à soumettre une offre, deux l'ont fait, mais une seule offre a été évaluée au stade final de la procédure de marché.
Le fait de rassembler les phases de conception, de financement, de construction, d'exploitation et de maintenance d'un projet dans un contrat unique peut garantir des avantages à long terme grâce à l'approche fondée sur la durée de vie.	<p>Le financement du coût total de la construction par le partenaire privé peut compliquer et retarder le bouclage du montage financier, augmenter les coûts financiers et exposer le partenaire privé à des risques financiers accrus.</p> <p>La combinaison de différentes phases dans un contrat unique ajoute des exigences complexes et des risques</p>		<p>Pour un projet d'autoroute en Irlande, la procédure de marché a été retardée de trois ans, ce qui a porté à cinq ans sa durée totale, en raison des difficultés rencontrées pour boucler le montage financier.</p> <p>Les trois projets d'autoroutes en Grèce ont été suspendus parce que des prêteurs se sont retirés du projet.</p>

Avantages théoriques des PPP	Risques	Observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit de 12 PPP cofinancés par l'UE (six autoroutes et six projets TIC) dans quatre États membres: la France, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.	
		Positives	Négatives
	<p>liés à la procédure de marché et peut entraîner des retards.</p> <p>Les contrats de longue durée ne sont pas compatibles avec l'évolution rapide de la technologie.</p>		<p>La combinaison de la procédure de marché en PPP avec des projets TIC dans un contexte de mutations technologiques rapides a entraîné des coûts supplémentaires et des chevauchements potentiels avec de futures initiatives (c'était le cas de trois des quatre projets de haut débit en France).</p>
<p>Les risques sont partagés et attribués à la partie le mieux à même de les gérer.</p>	<p>La répartition des risques peut être influencée par la capacité de négociation des parties concernées, ce qui aboutit à des résultats insatisfaisants.</p> <p>La répartition des risques peut être influencée par des considérations relatives au traitement statistique du projet.</p>		<p>La répartition des risques était soit incohérente (par exemple, rémunération de 14 % du capital-risque du partenaire privé en dépit d'une faible exposition au risque), soit inappropriée, avec le transfert au partenaire privé de risques excessifs liés à la demande (à savoir l'intégralité du risque lié au trafic).</p> <p>En outre, dans un cas, les malus et les bonus s'annulaient, de sorte que le partenaire privé n'était exposé à aucun risque (= répartition inefficace des risques).</p>
<p>Rentabilité et gains de temps</p>	<p>Des exigences supplémentaires augmenteront vraisemblablement la durée des procédures de marché, ce qui réduira à néant les gains</p>		<p>La procédure de marché a accusé des retards significatifs dus au choix du PPP ou à des facteurs sur lesquels</p>

Avantages théoriques des PPP	Risques	Observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit de 12 PPP cofinancés par l'UE (six autoroutes et six projets TIC) dans quatre États membres: la France, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.	
		Positives	Négatives
	<p>d'efficacité éventuellement obtenus au cours de la construction.</p> <p>Les causes des retards sont généralement les mêmes, que le projet ait fait l'objet d'une procédure de marché traditionnelle ou d'un PPP.</p> <p>L'impact des insuffisances dans la planification et la mise en œuvre des projets est amplifié et peut conduire au versement de sommes considérables par le partenaire public.</p>		<p>ce dernier ne pouvait exercer aucune influence.</p> <p>En outre, durant la phase de construction, sept des neuf projets terminés ont subi des retards (de deux à 52 mois) ayant entraîné des coûts supplémentaires de 1,5 milliard d'euros (principalement en Grèce (1,2 milliard d'euros) et en Espagne (0,3 milliard d'euros)) supportés par le partenaire public (dont 30 % cofinancés par l'UE), car ils étaient dus à des circonstances qui lui étaient principalement imputables.</p>
<p>Évaluation plus réaliste et rigoureuse des besoins des infrastructures demandées et de leur utilisation future</p>	<p>Le partenaire public risque de s'appuyer sur des évaluations réalisées par des partenaires privés et des prêteurs, dont les objectifs ne sont pas nécessairement dans l'intérêt public.</p> <p>Le fait de fractionner les paiements des infrastructures et, dans certains cas, de les comptabiliser hors bilan peut limiter l'intérêt d'adapter l'envergure des projets aux exigences.</p>		<p>Pour la plupart des projets audités, le choix du PPP n'était fondé sur aucune analyse solide. Le comparateur du secteur public, par exemple, n'avait pas été utilisé. La preuve n'a donc pas été apportée que l'option retenue était la meilleure pour optimiser les ressources et qu'elle protégeait l'intérêt public en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les différentes méthodes de passation de marchés publics (entre</p>

Avantages théoriques des PPP	Risques	Observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit de 12 PPP cofinancés par l'UE (six autoroutes et six projets TIC) dans quatre États membres: la France, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.	
		Positives	Négatives
			<p>les PPP et les procédures de marché traditionnelles, par exemple).</p> <p>Le choix de l'option PPP n'a pas empêché l'élaboration de scénarios trop optimistes en ce qui concerne la demande future et les infrastructures prévues (pour un projet TIC, par exemple, le taux réel d'utilisation était inférieur de 69 % aux prévisions).</p>
Un meilleur niveau de maintenance et de service	L'absence d'ajustement automatique des pénalités risque de diminuer l'intérêt du partenaire privé à assurer une maintenance de qualité, en particulier dans les contrats de longue durée.	L'établissement du budget à long terme, en particulier en ce qui concerne la maintenance, peut permettre de conserver des niveaux de service et de maintenance satisfaisants pendant toute la durée du contrat.	
Le cadre comptable de l'UE permet, sous certaines conditions, de comptabiliser la participation publique aux PPP comme éléments hors bilan, ce qui favorise leur utilisation pour renforcer le respect des critères de convergence de l'euro.	<p>Lorsque les conditions de concurrence entre les différentes options en matière de marchés publics ne sont pas équitables, la sélection risque d'être entachée de partialité.</p> <p>Une importance moindre est accordée à la notion d'optimisation des ressources lorsque le choix se porte sur le PPP.</p>	Les projets en PPP ne sont systématiquement inscrits au bilan que dans un des quatre États membres audités (la France).	Pour cinq des 12 projets audités (d'un coût total de 7,9 milliards d'euros), le choix du PPP était largement motivé par la possibilité de le comptabiliser hors bilan. De telles pratiques augmentent les risques d'effets négatifs susceptibles de compromettre l'optimisation des ressources, de répartition déséquilibrée des risques et de diminution de la transparence.

Avantages théoriques des PPP	Risques	Observations d'audit en ce qui concerne l'étendue de l'audit de 12 PPP cofinancés par l'UE (six autoroutes et six projets TIC) dans quatre États membres: la France, la Grèce, l'Irlande et l'Espagne.	
		Positives	Négatives
	Certaines informations risquent d'être occultées en raison de la comptabilisation des projets en PPP hors bilan.		
Des cadres juridiques et institutionnels complets peuvent favoriser la mise en œuvre de projets en PPP.	Il se peut que moins de projets en PPP soient mis en œuvre, en raison du manque de stratégies appropriées pour l'utilisation des PPP dans le cadre d'une politique d'investissement globale, ainsi que de l'absence de législation appropriée et de contrats types en matière de PPP, ainsi que de capacités administratives adaptées insuffisantes.		La Commission et les cadres institutionnels et juridiques nationaux ont contribué à la faible performance observée au niveau des projets, comme le montrent, par exemple, l'expertise insuffisante du secteur public et sa capacité limitée à mettre en œuvre les PPP, ainsi que le manque de cohérence dans l'approche stratégique de l'utilisation de ces partenariats. Dès lors, ces cadres ne permettent pas d'accorder l'attention accrue préconisée par l'UE à une mobilisation renforcée et généralisée de fonds publics associée à un financement privé, ainsi qu'au rôle que les PPP peuvent jouer à cet égard.

## **RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

### **«PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ SOUTENUS PAR L'UE: DES AVANTAGES POTENTIELS CONSIDÉRABLEMENT LIMITÉS PAR DE MULTIPLES INSUFFISANCES»**

#### **SYNTHÈSE**

#### **III.**

Premier tiret: La Commission n'estime pas que le champ d'application et la dimension très larges d'un projet limitent nécessairement le niveau de concurrence, dans la mesure où ces projets font l'objet d'appels d'offres internationaux; en général, les marchés de la construction de l'Union et de l'Espace économique européen (EEE) sont assez grands pour permettre qu'il y ait une concurrence suffisante.

La Commission constate que les projets de grande envergure sont le plus souvent menés par des consortiums afin de mettre en commun toutes les ressources techniques, humaines et financières nécessaires, ce qui permet au soumissionnaire retenu d'offrir tous les produits ou services demandés.

Second tiret: La Commission souligne que la période de retard exclusivement imputable au choix du PPP représentait dans le cas de la plupart des projets concernés une fraction de la durée de l'ensemble du processus de passation des marchés. Cela est dû au fait que, dans certains cas (Grèce), les contrats devaient être ratifiés par le parlement national, comme le prévoit la législation nationale applicable à ces contrats de grande envergure.

Voir également les réponses de la Commission aux points 30 et 31.

Troisième tiret: La Commission reconnaît que les projets audités ont connu des retards et des dépassements de coûts. Cependant, elle estime que dans le cas des exemples énoncés au point 34, ces retards et variations de coûts n'étaient pas nécessairement liés au choix de l'approche axée sur la passation des marchés. Elle rappelle également les effets de la crise de la dette souveraine et de la récession qui ont affecté l'économie européenne.

La Commission rappelle que le choix du PPP relève de la compétence des États membres (gestion partagée) ou du promoteur du projet. Une caractéristique constante des projets d'infrastructure, et notamment des grands projets, est le délai considérable de lancement et d'élaboration qu'ils supposent, quel que soit le modèle de passation des marchés publics.

Quatrième tiret: La Commission constate que les projets autoroutiers menés à terme en Grèce et audités par la Cour des comptes européenne (CCE) contribuent grandement à l'achèvement du réseau central RTE-T en dépit des conditions économiques extrêmement défavorables qui prévalent en Grèce depuis 2009. Elle note également que les données relatives au trafic réel pour l'autoroute de Moreas, disponibles jusqu'à la fin de l'année 2017, indiquent un volume de trafic très proche des prévisions de l'opération de révision. En ce qui concerne l'autoroute Olympia, pour les raisons énoncées dans la réponse au point 38, la Commission estime qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les données relatives au volume de trafic pour 2018 - la première année complète au cours de laquelle l'ensemble du projet est utilisé - s'améliorent.

La Commission souligne en outre que la crise financière à laquelle la CCE fait également référence a eu une incidence majeure sur les volumes du trafic et des recettes initialement prévus des projets (préparés au titre de la période 2000-2006); elle a par ailleurs engendré une crise de liquidités et une forte réticence face au risque chez toutes les banques participantes, ce qui a, selon la Commission, créé des conditions exceptionnelles dans lesquelles les autoroutes grecques auditées ont été

construites. La Commission fait observer qu'il existe des exemples de PPP en Grèce depuis le milieu des années 90 qui produisent des bénéfices réels.

Cinquième tiret: Concernant les projets autoroutiers grecs et les sections financées énoncées au point 45, la Commission rappelle que la structuration des PPP des autoroutes grecques était une décision exclusive des autorités grecques. Ces projets se justifient par leurs avantages socio-économiques.

Quant au projet du programme national dans le domaine du haut débit (NBS) en Irlande, la Commission rappelle que le nombre de connexions n'était pas précisé dans le contrat du NBS; le dernier niveau prévu d'intérêt correspondait aux prévisions de marché du soumissionnaire retenu.

Voir les réponses de la Commission aux points 45, 46 et à l'encadré 1.

Septième tiret: La Commission note que la responsabilité de l'analyse de la capacité des PPP à optimiser les ressources relève de la compétence des États membres.

En ce qui concerne la livraison de grands projets financés par les Fonds ESI en tant que PPP, la Commission souligne qu'une analyse économique et financière est prévue pour les PPP dans le Règlement portant dispositions communes (RDC) au cours de la période 2014-2020 dans le cadre de l'analyse coûts-avantages. Voir la réponse de la Commission au point 53.

La Commission souligne que l'utilisation du comparateur du secteur public (PSC) est soumise au respect d'un nombre important de conditions. Voir la réponse de la Commission au point 50.

Concernant certains des projets audités concernés, de nombreuses analyses ont été réalisées pendant la procédure de sélection, lesquelles ont permis d'aboutir à la seule option viable, qui consiste à combiner les ressources de l'UE et les ressources nationales disponibles avec les fonds privés.

Voir la réponse de la Commission aux points 50 et 52.

Huitième tiret: La répartition des risques dans un contrat donné revêt de multiples facettes. La Commission estime que tous ces aspects sont essentiels lors de l'évaluation d'éléments tels que les taux de rendement respectifs obtenus par les partenaires privés. Étant donné qu'il existe d'énormes différences d'un PPP à l'autre, elle estime que les questions particulières devraient être évaluées au cas par cas. Bien que la Commission reconnaisse que certaines pratiques pourraient être plus uniformisées, elle note également qu'aucune base juridique ne lui permet d'intervenir dans les négociations entre les partenaires.

Le choix du PPP n'exclut pas nécessairement l'inclusion de dispositions qui garantissent la souplesse nécessaire permettant des évolutions en raison des progrès technologiques. Concernant le projet de large bande en France, voir également les réponses de la Commission à l'encadré 3.

IV. La Commission souligne que divers canaux proposant une assistance sont déjà à la disposition des États membres, tels que JASPERS, la plateforme de conseil de la Banque européenne d'investissement, le Centre européen d'expertise en PPP (CEEP) et le service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) créé dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS). Par ailleurs, dans sa communication du 3 novembre 2017, la Commission a introduit un service d'assistance, un mécanisme de notification et un mécanisme d'échange d'informations visant à aider les États membres et les autorités contractantes à concevoir leurs grands projets d'infrastructure.

Voir les réponses de la Commission aux points 85 à 87.

V. La Commission reconnaît que les PPP sont plus complexes que de simples projets publics, ce qui requiert l'expertise nécessaire des autorités nationales. Tandis que la décision de choisir le modèle de passation des marchés axé sur les PPP est une prérogative nationale, la Commission apporte son

soutien aux autorités nationales sur demande (voir les exemples dans la réponse de la Commission au paragraphe IV), dans le but de préparer des projets de bonne qualité, y compris les PPP.

Concernant la possibilité du traitement hors bilan des PPP, Eurostat, en coopération avec le CEEP, a déjà produit un guide sur le traitement statistique des PPP, lequel a été bien accueilli par les parties prenantes. (Voir la réponse de la Commission au point 72.) Le guide exige que les PPP soient entrepris sur la base de l'optimisation des ressources, d'une répartition appropriée des risques et de l'efficacité opérationnelle, et en tenant particulièrement compte de la rentabilité ainsi que de la responsabilité budgétaire à long terme.

a) La Commission accepte la recommandation pour autant qu'elle soit concernée, sous réserve des réponses de la Commission aux recommandations 2 à 5. Voir également la réponse de la Commission à la recommandation 1.

b) La Commission constate que cette recommandation (recommandation 2) est adressée aux États membres.

c) La Commission fait observer qu'une partie de la recommandation correspondante [recommandation 3 a)] est adressée aux États membres. Concernant les grands projets financés par les Fonds ESI, voir la réponse de la Commission au point 53. Voir également la réponse de la Commission à la recommandation 3a.

Concernant la partie de la recommandation que la Commission accepte et qui vise à garantir l'accès de la Cour des comptes aux informations demandées [recommandation 3 b)], la Commission estime qu'elle est déjà appliquée. Voir la réponse de la Commission à la recommandation 3 b).

d) La Commission fait observer qu'une partie de la recommandation correspondante [recommandation 4 a)] est adressée aux États membres.

La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation qui demande qu'elle propose des modifications législatives pour concentrer le soutien financier dans les futurs PPP dans les secteurs qu'elle estime importants du point de vue stratégique et compatibles avec les engagements à long terme des PPP, tels que le réseau central RTE-T [recommandation 4 b)], pour les raisons énoncées dans la réponse de la Commission à la recommandation 4 b).

e) Concernant la partie de la recommandation 5 qui invite la Commission à associer le soutien que l'Union accorde aux projets en partenariat public-privé à l'assurance que le choix du PPP a été justifié par des considérations en matière d'optimisation des ressources [recommandation 5 a)], et qu'il n'a pas ainsi été indûment influencé par des considérations relatives aux contraintes budgétaires ou à leur traitement statistique, la Commission ne l'accepte pas pour les raisons énoncées dans sa réponse à la recommandation 5 a).

Concernant la partie de la recommandation 5 qui invite les États membres à améliorer la transparence par la publication de listes périodiques des projets en partenariat public-privé, y compris des données suffisantes et utiles sur les actifs financés, leurs futurs engagements et leur inscription au bilan, tout en assurant la protection des données confidentielles ou sensibles sur le plan commercial [recommandation 5 b)], la Commission note qu'elle est adressée aux États membres.

En ce qui concerne la partie de la recommandation qui invite la Commission à évaluer la complexité supplémentaire des projets en PPP bénéficiant de financements mixtes dans la perspective de nouvelles actions visant à simplifier les règles et procédures pertinentes des programmes de l'Union [recommandation 5 c)], la Commission l'accepte, comme expliqué dans sa réponse à la recommandation 5 c).

## **INTRODUCTION**

6. Bien que le SEC 2010 permette d'inscrire les PPP en dehors du bilan de l'administration publique si la majorité des risques et avantages sont pris par le partenaire privé, il n'existe aucune corrélation claire en ce qui concerne les mesures d'incitation. Dans quelques pays, les PPP sont toujours inscrits au bilan de l'administration publique.

10. Au cours de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, les cadres nationaux pour les PPP sont régulièrement évalués et des recommandations sont faites dans le but de les rendre plus efficaces.

## **OBSERVATIONS**

27. La Commission estime que la position des autorités grecques, à savoir que les fonds publics nationaux et de l'Union disponibles n'étaient pas suffisants pour mener à terme les autoroutes transeuropéennes en Grèce dans un délai raisonnable, est valable. Par ailleurs, les retards importants connus systématiquement dans le passé lors de la construction d'autres tronçons du réseau autoroutier central commandée par les autorités grecques en tant que travaux publics ont justifié le choix des PPP. Par conséquent, cinq concessions autoroutières ont été incluses dans le cadre de référence stratégique national de la Grèce au titre de la période de programmation 2007-2013 pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC).

La réduction ultérieure de la portée des deux concessions autoroutières était justifiée par la crise économique.

28. La Commission n'estime pas que le champ d'application et la dimension très larges d'un projet limitent nécessairement le niveau de concurrence, dans la mesure où ces projets font l'objet d'appels d'offres internationaux; en général, les marchés de la construction de l'Union et de l'Espace économique européen (EEE) sont assez grands pour permettre qu'il y ait une concurrence suffisante.

Par ailleurs, la Commission constate que ces projets de grande envergure sont le plus souvent menés par des consortiums précisément dans le but de mettre en commun toutes les ressources techniques, humaines et financières nécessaires, ce qui permet au soumissionnaire retenu d'offrir tous les produits ou services demandés.

29. La Commission reconnaît les spécificités de la situation particulière relative à l'autoroute centrale en Grèce.

Toutefois, en Grèce, l'envergure des PPP mis en adjudication pour des projets autoroutiers a effectivement attiré des soumissionnaires de toute l'Europe.

30. La Commission estime que les difficultés rencontrées sur les marchés en raison du stress causé par la crise de 2008, compte tenu de la nature inattendue et de l'ampleur de la crise, ne peuvent pas être liées aux mécanismes des PPP ou à la nécessité correspondante d'une approche globale de la mise en œuvre, du financement, de l'exploitation et de l'entretien du projet. Par ailleurs, l'examen des questions relatives aux projets à plus long terme peut être considéré comme une bonne pratique dans de nombreux cas.

31. La Commission reconnaît que seuls 3,5 mois sur les 6,5 années nécessaires pour passer les marchés pour les autoroutes grecques sont exclusivement imputables au choix du PPP. La législation nationale prévoit la ratification des contrats par le Parlement grec pour tout projet en PPP ou projet de concession dont le coût total excède 500 millions d'euros. Cela n'est pas lié à l'absence d'un cadre juridique européen pour les concessions mais plutôt à la nécessité de réglementer, à l'échelle nationale, les questions telles que la perception des droits de péages, des taxes aéroportuaires, etc.

34. La Commission estime que la variation des coûts et les retards visés au présent exemple ne sont pas nécessairement liés à l'approche des marchés publics.

Dans le cas de la France, les hausses sporadiques des besoins budgétaires ont été supportées par le partenaire privé, dans le plein respect des conditions contractuelles des PPP.

a) Concernant le projet de l'autoroute C-25 en Espagne, d'après les informations reçues de la BEI, le bouclage du montage financier du projet a, en effet, subi d'importants retards, toutefois, cette situation était le résultat de la crise financière mondiale; la renégociation de l'accord de concession a reflété l'incidence de la crise sur les coûts de financement du projet et les volumes de trafic. L'infrastructure a été mise à la disposition du public en janvier 2013, soit sept mois avant août 2013, le délai prévu à la suite de la renégociation.

b) La Commission fait observer que le projet TIC Pau-Pyrénées était particulièrement innovant à cette époque, étant donné qu'aucune autre autorité locale française n'avait lancé un tel projet. Le cahier des charges était défini mais aucun opérateur privé n'était en mesure de satisfaire aux exigences et il n'y avait aucun contrat standard pour ce type de projet, aussi bien au niveau régional que national. Le programme de financement a été soumis à l'autorité régionale française d'audit. Le projet a enregistré les résultats positifs suivants: l'objectif de construire une infrastructure numérique sur un territoire enclavé a été entièrement atteint, le coût de chaque connexion pour les consommateurs individuels est équivalent à celui de projets plus récents, ces dernières années ont permis d'obtenir un bilan financier positif dans l'ensemble et l'objectif spécifique d'atteindre 55 000 connexions a même été dépassé.

c) La Commission est consciente du fait que les autorités irlandaises ont entrepris un processus d'examen approfondi afin de réexaminer les 95 villes sélectionnées dans le cadre du projet de réseaux métropolitains (MAN), à la suite des modifications très importantes sur les marchés des télécommunications et de la disponibilité du haut débit en Irlande. Comme résultat de ce réexamen, les MAN ont été construits dans 66 villes au lieu de 95. Ce réexamen s'est avéré nécessaire après le lancement des procédures de passation des marchés et de construction de certains MAN.

Le coût le plus élevé par MAN découle de la décision de construire des réseaux de fibres plus efficaces plutôt que des solutions sans fil dans plusieurs villes accueillant les MAN. Cette décision revêt un caractère stratégique dans la mesure où elle a permis la mise à disposition d'infrastructures essentielles et modernes, qui ont résisté à l'épreuve du temps.

35. Ces trois contrats de concession audités, signés en 2007, représentent un coût total prévu du projet de 6,743 milliards d'euros, soit environ 25 % des coûts totaux des projets en PPP audités par la CCE dans le cadre du présent audit. Toutefois, les contrats en question se fondaient sur des analyses de données et des prévisions de trafic et des recettes réalisées au cours de la période 2000-2006, au cours de laquelle le produit intérieur brut (PIB) grec connaissait une croissance moyenne de près de 3 % par an. Ces prévisions ont évidemment été affectées par la crise de 2009 en Grèce, premièrement par une réduction sans précédent du trafic et des recettes des autoroutes en phase de construction, et deuxièmement par une crise de liquidités et une forte réticence face au risque chez toutes les banques participantes. Il convient de rappeler que la crise de la dette souveraine grecque, qui a éclaté en 2009, a provoqué la récession historique la plus profonde et la plus longue jamais enregistrée dans un seul pays ces deux derniers siècles. Pour ces raisons, la Commission estime que les conditions dans lesquelles les autoroutes grecques auditées ont été construites étaient exceptionnelles. La Commission fait observer qu'il existe des exemples de PPP en Grèce depuis le milieu des années 90 qui produisent des bénéfices réels.

38. La Commission estime que les montants supplémentaires mis à disposition par l'Union européenne et le secteur public national en Grèce étaient justifiés afin de permettre la révision des projets autoroutiers paralysés. En effet, cette opération de «révision» a permis l'achèvement, en

mars 2017, des concessions autoroutières auditées, qui ont subi un coup d'arrêt dans les années 2009 à 2013 en raison de la crise économique grecque.

La Commission constate que les projets menés à terme contribuent grandement à l'achèvement du réseau central RTE-T en dépit des conditions économiques extrêmement défavorables qui existent en Grèce depuis 2009.

Elle note également que les données relatives au trafic réel pour l'autoroute Moreas, disponibles jusqu'à la fin de l'année 2017, indiquent un volume de trafic très proche des prévisions de l'opération de révision, ce qui permet d'être beaucoup plus optimiste en ce qui concerne les volumes futurs de trafic. En ce qui concerne l'autoroute Olympia Odos, qui n'a entièrement été achevée et mise à la disposition des usagers dans son intégralité qu'en août 2017, le volume de trafic enregistré pour l'année 2017 est inférieur de 15 % aux prévisions faites dans le cadre de l'opération de «révision» pour les volumes annuels de trafic escomptés dans le cadre d'un projet entièrement achevé. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les données relatives au trafic pour l'année 2018, la première année complète au cours de laquelle l'ensemble du projet sera utilisé, s'améliorent.

Dans le cas de la concession d'autoroute Moreas, les volumes annuels de trafic et les recettes annuelles se mesurent essentiellement au niveau de l'ensemble de la concession et non par tronçons individuels tels que le tronçon Lefktron-Sparti.

Le tronçon central de l'autoroute a été livré le 22 décembre 2017 et aucune donnée relative au trafic n'est disponible.

39.

Troisième alinéa: La Commission fait observer que les accords de concession ont précisé les dispositions relatives aux risques de retard causés par les permis environnementaux et archéologiques ainsi que les expropriations foncières.

40.

La Commission note que dans le cas des concessions de l'autoroute Olympia en Grèce, les dépenses en capital pour la construction de l'autoroute ont été réduites lors de la révision, passant de 2 220 millions d'euros à 1 238 millions d'euros, étant donné que la portée physique du projet a été considérablement réduite.

45. La Commission constate que la structuration des PPP de l'autoroute grecque était une décision exclusive des autorités grecques. Par ailleurs, ces projets se justifient par leurs avantages socio-économiques. Deux projets d'autoroute en PPP ont également bénéficié des recettes des tronçons les plus rentables, et cet arrangement contribue à la réalisation des objectifs de développement régional.

### **Encadré 1 – Exemple d'autoroute risquant d'être largement sous-exploitée en Grèce**

La Commission note que la construction intégrale de l'E65 a été reportée. La décision de construire les tronçons restants appartient à la Grèce. Le cofinancement de la section sud de Lamia à Xyniada est prévu dans la période de programmation 2014-2020 du FEDER et du FC. La Commission évaluera les projets selon les dispositions pertinentes des règlements en vigueur relatifs aux Fonds ESI lorsque la demande de financement de l'Union sera soumise à la Commission.

46. Concernant le projet français, le montant des tarifs et des recettes était calculé à partir des études de faisabilité et des évaluations précédant le lancement du projet. Les recettes ont été adaptées aux revenus collectés et non plus aux recettes théoriques. Ces données ont été évaluées sur une période de 10 ans, jusqu'en 2020, mais elles demeurent inférieures aux prévisions initiales.

Le programme national dans le domaine du haut débit (NBS) lancé en janvier 2009 a atteint son objectif contractuel de mettre à disposition le haut débit à l'automne 2010 dans toutes les régions désignées de la zone de couverture du NBS. Il est vrai que l'intérêt des clients était inférieur aux prévisions, mais le nombre de connexions n'était pas spécifié dans le contrat du NBS. Le dernier niveau prévu d'intérêt correspondait aux prévisions de marché du soumissionnaire retenu. En ce qui concerne l'adoption globale du haut débit, d'autres opérateurs ont répondu au NBS. En 2011, l'ensemble des abonnements haut débit dans les zones couvertes par le NBS (les zones du NBS et les zones commerciales) représentait les deux tiers de l'objectif initial.

50. Dans le cas des autoroutes grecques, avant qu'elles ne fassent l'objet d'un appel d'offres, des consultants sélectionnés dans le cadre d'une procédure de sélection ouverte et compétitive ont réalisé une analyse du trafic, une analyse financière, une analyse technique et une analyse juridique. Toutes ces analyses ont permis de conclure que la seule option viable pour achever les projets du réseau autoroutier RTE en Grèce dans les dix années à venir était d'associer les ressources de l'UE et les ressources nationales disponibles aux fonds privés. L'utilisation du comparateur du secteur public est soumise au respect d'un nombre important de conditions étant donné que sa méthodologie repose sur des hypothèses concernant la forme la plus probable et efficiente de prestation de services publics pouvant être utilisée afin de répondre à tous les éléments des spécifications des résultats.

En tout état de cause, compte tenu des défaillances chroniques de la procédure traditionnelle d'appel d'offres, le comparateur n'aurait apporté aucune valeur ajoutée à la décision de structurer les contrats de concession d'autoroutes en Grèce. Tant les retards enregistrés dans les contrats traditionnels de travaux publics que l'absence de ressources financières suffisantes ont joué en faveur d'une solution axée sur les PPP.

Concernant l'accès de la CCE à la documentation, la Commission renvoie à sa réponse au point 51.

51. La Commission inclut déjà dans la documentation relative aux fonds dans lesquels elle investit des dispositions qui prévoient l'accès de la CCE à ladite documentation. Par ailleurs, la Commission se réserve le droit de demander aux États membres des informations pertinentes pour vérifier la légalité, la régularité et la performance des dépenses dans le cadre des audits que la Commission peut réaliser conformément aux dispositions réglementaires et contractuelles applicables. Les informations potentiellement collectées dans ce cadre peuvent être mises à la disposition de la CCE, si nécessaire.

La Commission estime que l'accès aux documents auxquels fait référence la CCE et relatifs à l'identification, à la planification et à la passation des marchés publics devrait être garanti par l'État membre concerné, dans la mesure où ce dernier doit veiller au respect des critères de légalité, de régularité et de performance au cours de la procédure de passation des marchés, conformément à ses règles nationales.

52. Dans le cas du projet irlandais, bien qu'une analyse formelle coûts-avantages ne fût pas juridiquement requise et n'ait en effet pas été réalisée, la construction de la phase 2 du projet de réseaux métropolitains (MAN) «d'une façon avantageuse par rapport aux coûts» était l'un des critères du réexamen ayant conduit à une réduction du nombre de MAN construits. Ce réexamen s'est avéré nécessaire après le lancement des procédures de passation des marchés et de construction de certains MAN.

La Commission renvoie à sa réponse au point 34 c).

53. Concernant les grands projets financés par les Fonds ESI, une analyse économique et financière complète est déjà prévue pour les PPP, dans le cadre de l'analyse coûts-avantages des grands projets, conformément à l'article 101 du RDC pour la période actuelle de

programmation 2014-2020 [comme précisé en outre par le règlement d'exécution (UE) 2015/207 de la Commission].

56. La Commission souligne que la répartition des risques dans un contrat donné revêt de multiples facettes. Elle estime que tous ces aspects sont importants lors de l'évaluation d'éléments tels que les taux respectifs de rendement obtenus par les partenaires privés.

b) La répartition des risques dans un contrat donné revêt de multiples facettes. La Commission reconnaît que certaines pratiques pourraient être plus uniformisées, toutefois, elle note également qu'aucune base juridique ne lui permet d'intervenir dans les négociations entre les partenaires contractants.

c) La gravité et la durée de la crise économique ont affecté tous les projets de travaux publics et de construction en Grèce. En ce qui concerne la Grèce, une évaluation du risque lié à la demande avait été réalisée dans le cas des autoroutes E65 et Moreas. Une subvention publique était prévue pendant la phase d'exploitation de ces projets.

58. En ce qui concerne l'obsolescence technologique, les infrastructures du NBS ont contribué au déploiement ultérieur de la technologie 4 G dans les zones concernées.

59. Le choix du PPP n'exclut pas nécessairement l'inclusion de dispositions qui garantissent la souplesse nécessaire permettant des évolutions en raison des progrès technologiques.

Voir aussi la réponse de la Commission à l'encadré 3.

### **Encadré 3 – Les PPP face à l'évolution rapide de technologies: le projet en Meurthe-et-Moselle**

Le projet en Meurthe-et-Moselle comprend et prend en compte les progrès technologiques. De manière générale, tous les réseaux de télécommunications doivent régulièrement moderniser leurs équipements. Par conséquent, pour ce qui est de la gestion et de la planification, il est nécessaire de fournir un investissement presque égal à l'investissement initial pour les évolutions. Le réseau de fibre optique a été conçu d'emblée afin de servir non seulement de «pilier», mais également de réseau de transmission pour le futur réseau FTTH, lequel limitera les investissements en conformité avec les installations futures.

62.

b) La Commission note que la législation nationale grecque relative aux projets d'infrastructure de grande envergure excédant les 500 millions d'euros, TVA incluse, tels que les cinq autoroutes grecques, doit d'abord être approuvée par un comité interministériel (CIM) pour les PPP et les concessions, à partir de la proposition faite par le ministère compétent. Après avoir reçu l'avis favorable du CIM, le Parlement national doit examiner et enfin ratifier les contrats de PPP et de concession au moyen d'une loi. C'est la raison pour laquelle le cadre législatif des PPP de la loi 3389/2005 exclut les PPP et les concessions excédant les 500 millions d'euros de son champ d'application.

Pour les PPP et les concessions inférieurs à 500 millions d'euros en Grèce, le comité interministériel et le secrétariat spécial aux PPP au sein du ministère de l'économie coordonnent leur préparation et leur mise en œuvre. Trois projets en PPP en vertu de la loi 3389/2005. Ces projets en PPP et ces concessions sont appuyés par le secrétariat spécial, dans leurs phases tant de préparation que de mise en œuvre. Trois des projets en question ont récemment obtenu des distinctions et des prix internationaux: a) les 24 projets scolaires en PPP ont obtenu le prix «Education deal of the Year 2014», décerné par le magazine World Finance, b) le projet en PPP de gestion des déchets dans la région de Macédoine occidentale a remporté le prix de «Waste deal for the year 2014», remis par le même magazine, et c) le projet en PPP de déploiement du haut débit

dans les zones rurales a remporté le «European Broadband award 2017» décerné par la Commission européenne, dans la catégorie «Cohésion territoriale dans les zones rurales et reculées».

66. Les actes juridiques régissant la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne et l'exécution du budget de l'Union prévoient toujours un domaine concret d'intervention des instruments européens et ces conditions spécifiques sont également applicables au recours aux PPP. Toutefois, ces actes juridiques ne fixent pas d'autres exigences exclusivement liées aux PPP, telles que la restriction du recours aux PPP aux projets entrant dans le cadre du réseau central RTE-T hautement prioritaire, etc.

69. La Commission reconnaît que les PPP sont certainement plus complexes que les simples projets publics et requièrent l'expertise nécessaire des autorités nationales pour leur préparation et leur mise en œuvre. La Commission apporte son soutien aux autorités nationales sur demande, dans le but de préparer des projets de bonne qualité, y compris les PPP, éventuellement associés aux subventions provenant des Fonds ESI, si nécessaire. JASPERS et la plateforme de conseil (voir la réponse de la Commission au point 85) sont notamment des instruments clés pour aider les États membres sur cette voie.

70. La Commission fait observer que pour la période de programmation des fonds structurels 2007-2013, elle a approuvé 28 grands projets cofinancés par le FEDER et le FC, lesquels étaient des projets en PPP.

71. La Commission souligne qu'un certain nombre de projets en PPP sont actuellement en cours de préparation dans plusieurs États membres et seront cofinancés soit par des subventions soit par des instruments financiers provenant des Fonds ESI au titre de la période de programmation 2014-2020.

72. La Commission souligne que dans quelques pays, les PPP sont systématiquement inscrits au bilan de l'administration publique.

Afin d'améliorer le cadre statistique, Eurostat a produit, en coopération avec le CEEP, un guide sur le traitement statistique des PPP, qui a été bien accueilli par toutes les parties prenantes publiques et privées, y compris le Conseil ECOFIN, et il entreprend la promotion de ce guide dans les États membres.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Réponse commune de la Commission aux points 73 à 75:

Bien qu'il soit vrai que «la comptabilisation des PPP hors du bilan de l'administration publique implique le transfert de la plupart des risques et des avantages au partenaire privé», la Commission souhaite souligner que dans le guide sur le traitement statistique des PPP susvisé, il est mentionné que les PPP devraient être entrepris sur la base de l'optimisation des ressources, d'une répartition appropriée des risques et de l'efficacité opérationnelle, et en tenant particulièrement compte de la rentabilité ainsi que de la responsabilité budgétaire à long terme.

74. La décision d'entreprendre un projet en PPP est une prérogative nationale. Ainsi, la Commission n'est pas en mesure de répondre aux déclarations de la CCE.

b) La Commission fait observer que même dans un pays lourdement endetté tel que la Grèce, les règles du SEC en vigueur ont été appliquées et après la révision des contrats autoroutiers en PPP audités, ils ont été reclassés en tant qu'éléments inscrits au bilan.

76. La Commission estime que la fourniture d'informations relatives aux engagements en matière de PPP et aux passifs associés est une prérogative nationale.

Eurostat a fourni des informations sur l'incidence des passifs éventuels des États membres sur les niveaux d'endettement et de déficit, y compris des PPP, sur la base des informations fournies par les bureaux nationaux de statistique.

### ***Conclusions et recommandations***

77. La Commission reconnaît que les projets audités ont connu des retards et des dépassements de coûts. Elle estime, toutefois, que cela n'est pas nécessairement lié à la nature des projets en PPP. Elle rappelle les effets de la crise de la dette souveraine et la récession ayant affecté l'économie européenne. Voir également la réponse de la Commission au point 34 a).

78. La Commission note que la responsabilité de l'analyse de la capacité des PPP à optimiser les ressources relève de la compétence des États membres.

### **Recommandation n° 1 – Ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus et que les recommandations suivantes n'auront pas été mises en œuvre avec succès**

La Commission accepte la recommandation pour autant qu'elle soit concernée, sous réserve des réponses de la Commission aux recommandations 2 à 5.

Les cadres nationaux pour les PPP sont régulièrement évalués au cours du processus de coordination des politiques et si des problèmes sont relevés, les États membres sont encouragés à les résoudre. Dans le contexte du semestre européen, des recommandations par pays peuvent aborder des aspects des PPP. Concernant le semestre européen et la stratégie Europe 2020, un recours plus intensif aux PPP n'est pas spécifiquement encouragé. Dans ce contexte, les analyses par pays de la Commission reconnaissent déjà les objectifs envisagés dans la recommandation.

Concernant les instruments sectoriels, les PPP constituent l'un des outils mis à la disposition des États membres et des promoteurs de projets en tant qu'instrument potentiel de mise en œuvre des politiques. Aucune base juridique n'autorise la Commission à demander aux États membres d'utiliser les PPP plus ou moins que les marchés publics traditionnels.

Dans le cadre de la gestion partagée des Fonds ESI, le pouvoir discrétionnaire de recourir aux PPP appartient exclusivement aux États membres.

79. Voir les réponses de la Commission aux points 10 et 28.

80. La Commission reconnaît que les projets audités ont connu des retards et des dépassements de coûts. Elle estime, toutefois, que cela n'est pas nécessairement lié au choix du modèle de passation des marchés axé sur les PPP. Elle rappelle les effets de la crise de la dette souveraine et la récession ayant affecté l'économie européenne.

La Commission rappelle que le choix du PPP relève de la compétence des États membres (gestion partagée) ou du promoteur du projet. Une caractéristique constante des projets d'infrastructure est le délai considérable de lancement et d'élaboration qu'ils supposent, quel que soit le modèle de passation des marchés publics.

81. Voir les réponses de la Commission aux points 22 et 46.

### **Recommandation n° 2 – Atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public**

La Commission constate que la recommandation est adressée aux États membres.

82. En ce qui concerne la livraison de grands projets financés par les Fonds ESI en tant que PPP, voir la réponse de la Commission au point 53.

Concernant le comparateur du secteur public, voir la réponse de la Commission au point 50

83. Voir la réponse de la Commission au point 51.

84. La répartition des risques dans un contrat donné revêt de multiples facettes. La Commission estime que tous ces aspects sont essentiels lors de l'évaluation d'éléments tels que les taux de rendement respectifs obtenus par les partenaires privés. Étant donné qu'il existe d'énormes différences d'un PPP à l'autre, elle estime que les questions particulières devraient être évaluées au cas par cas. Bien que la Commission reconnaisse que certaines pratiques pourraient être plus uniformisées, elle note également qu'aucune base juridique ne lui permet d'intervenir dans les négociations entre les partenaires.

### **Recommandation n° 3 – Fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure option en matière de marchés publics**

a) La Commission note que cette partie de la recommandation est adressée aux États membres.

Concernant les grands projets financés par les Fonds ESI, voir la réponse de la Commission au point 53.

b) La Commission accepte en partie cette recommandation comme indiqué ci-dessous. Pour la partie acceptée, la Commission estime qu'elle est déjà appliquée.

La Commission inclut déjà dans la documentation relative aux fonds dans lesquels elle investit des dispositions qui prévoient l'accès de la CCE à ladite documentation. Par ailleurs, la Commission se réserve le droit de demander aux États membres des informations pertinentes pour vérifier la légalité, la régularité et la performance des dépenses dans le cadre des audits que la Commission peut réaliser conformément aux dispositions réglementaires et contractuelles applicables. Les informations potentiellement collectées dans ce cadre peuvent être mises à la disposition de la CCE, si nécessaire.

La Commission estime que l'accès aux documents auxquels fait référence la CCE et relatifs à l'identification, à la planification et à la passation des marchés publics devrait être garanti par l'État membre concerné, dans la mesure où ce dernier doit veiller au respect des critères de légalité, de régularité et de performance au cours de la procédure de passation des marchés, conformément à ses règles nationales.

Réponse commune de la Commission aux points 85 à 87:

La Commission souligne que divers canaux proposant une assistance sont déjà à la disposition des États membres.

JASPERS, qui est cofinancée par l'assistance technique du FEDER et du FC à l'initiative de la Commission, peut aider les États membres et les régions, à leur demande, à préparer et à mettre en œuvre des projets en PPP de bonne qualité.

La plateforme de conseil qui opère au sein de la BEI peut apporter son assistance aux États membres et aux promoteurs de projets en PPP, là encore à leur demande.

Le Centre européen d'expertise en PPP (CEEP) a été créé en 2008 afin de soutenir les États membres de l'Union, les pays candidats de l'Union et autres dans les travaux qu'ils mènent en ce qui concerne les PPP. Il est basé dans le département des services consultatifs de la Banque européenne d'investissement (BEI) et propose ses services à 41 organisations membres du CEEP: les unités nationales ou régionales responsables des PPP ou les autres entités publiques responsables en la matière ainsi que la Commission européenne. Le CEEP couvre essentiellement l'élaboration des orientations et des outils en matière de PPP, le partage d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques relatives aux PPP dans le but d'aider le secteur public à établir des PPP solides, tout en restant neutre en ce qui concerne la solution du PPP. Un exemple d'un tel outil est l'outil de statut de préparation de projets, qui vise à aider les pouvoirs adjudicateurs dans la préparation des

projets solides en PPP au moyen de a) la détermination des listes de «tâches à effectuer» et de b) le signalement des lacunes potentielles et réelles dans le processus.

Par ailleurs, avec sa communication «Encourager les investissements par l'évaluation ex ante volontaire des aspects relatifs à la passation de marchés pour les grands projets d'infrastructure» du 3 novembre 2017, la Commission a introduit a) un service d'assistance, b) un mécanisme de notification et c) un mécanisme d'échange d'informations visant à aider les États membres et les pouvoirs adjudicateurs à élaborer leurs grands projets d'infrastructure, également sous forme de partenariats public-privé conformément aux règles de l'Union relatives aux marchés publics.

Dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), le service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) de la Commission peut apporter son soutien technique aux États membres à leur demande, afin de renforcer la capacité administrative en ce qui concerne entre autres les PPP, dans la mesure où un tel appui sous-tend une réforme structurelle dans un État membre.

89. Les fonds de l'Union et les actes juridiques régissant la mise en œuvre et l'exécution du budget de l'Union y compris, le cas échéant, la contribution aux projets en PPP, établissent des critères d'éligibilité tels qu'énoncés dans le texte juridique spécifique.

Le choix du PPP n'exclut pas nécessairement l'inclusion des dispositions qui garantissent la souplesse nécessaire permettant des évolutions en raison des progrès technologiques.

#### **Recommandation n° 4 – Définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP**

a) La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

Bien que la Commission estime important de développer les PPP en tant qu'instrument et d'aider les États membres à relever les obstacles qui s'opposent à leur mise en œuvre, elle n'estime pas qu'il est bénéfique d'élaborer des stratégies assorties de spécifications concrètes concernant les secteurs ou les situations dans lesquelles les PPP doivent être utilisés de préférence. À cet égard, la Commission n'est pas habilitée à intervenir dans ce domaine, qui relève de la compétence des pouvoirs adjudicateurs au niveau des États membres.

Par ailleurs, la Commission note que des orientations substantielles concernant les questions relatives aux marchés publics et à la mise en œuvre en matière de PPP dans l'Union ont été fournies à ce jour par le CEEP, le Centre européen d'expertise en matière de PPP, qui soutient les secteurs publics à travers l'Europe afin de livrer de meilleurs PPP.

b) La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Les fonds de l'Union et les actes juridiques régissant leur mise en œuvre et l'exécution du budget de l'Union prévoient toujours un domaine concret pour l'intervention des instruments européens et, le cas échéant, pour le recours aux PPP. La Commission n'entend pas proposer des dispositions législatives permettant d'imposer d'autres restrictions et critères politiques liés exclusivement aux projets livrés en tant que PPP.

91. Les PPP sont des accords complexes, essentiellement produits par des parties prenantes privées, et la définition des risques devrait être clairement établie, même lorsque des projets doivent être classés dans la catégorie des éléments inscrits «hors du bilan de l'administration publique».

Le guide sur le traitement statistique des PPP susvisé mentionne déjà que les PPP devraient être entrepris sur la base de l'optimisation des ressources, d'une répartition appropriée des risques et de l'efficacité opérationnelle, et en tenant particulièrement compte de la rentabilité ainsi que de la responsabilité budgétaire à long terme.

92. La Commission renvoie à sa réponse au point 69.

## **Recommandation n° 5 – Améliorer le cadre de l’UE afin d’augmenter l’efficacité des projets en PPP**

a) La Commission n’accepte pas cette recommandation.

Même si la Commission reconnaît que le choix du PPP par l’État membre doit être justifié par des considérations relatives à l’optimisation des ressources, elle estime qu’il n’est pas possible de subordonner le soutien que l’Union apporte à un projet en PPP à la réception d’une confirmation de la part de l’État membre que les considérations liées au choix du modèle de passation de marchés publics (c’est-à-dire liées aux contraintes budgétaires ou au traitement statistique) ne se font pas au détriment de l’optimisation des ressources. En général, le traitement statistique ne peut être confirmé que lorsque le montage financier a été bouclé, ce qui ne coïncide pas nécessairement avec la date à laquelle sera prise la décision relative au soutien financier apporté à un projet en PPP à partir du budget de l’Union. Dans le cadre de la gestion partagée des Fonds ESI durant la période 2014-2020 considérée, la Commission approuve les programmes et est informée de leur mise en œuvre dans les rapports annuels de mise en œuvre présentés par les États membres. La Commission n’est pas informée du cofinancement de projets individuels par les Fonds ESI et ne l’approuve pas, à l’exception des grands projets compris dans des programmes. La Commission est informée de la contribution des Fonds ESI aux grands projets déjà sélectionnés par les autorités de gestion et l’approuve (ou la rejette).

b) La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

c) La Commission accepte cette recommandation comme indiqué ci-dessous.

La Commission a engagé une réflexion sur les moyens de simplifier en général les règles des systèmes de mise en œuvre et de gestion pour le prochain cadre financier pluriannuel. La simplification de tous les instruments de financement, y compris les subventions et les instruments financiers, est un objectif principal.

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	20.4.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	23.11.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	7.2.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	8.3.2018

Les partenariats public-privé (PPP) mobilisent à la fois le secteur public et le secteur privé pour l'offre de biens et de services traditionnellement fournis par le secteur public, tout en allégeant les strictes contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les dépenses publiques. Nous avons constaté que, même si les PPP avaient le potentiel pour accélérer la mise en œuvre de politiques et pour maintenir un bon niveau de maintenance, les projets audités n'étaient pas toujours gérés de manière efficace et n'ont pas permis une optimisation adéquate des ressources. Souvent, les PPP n'ont pas permis d'obtenir les avantages potentiels en raison de retards, de l'augmentation de leur coût et de leur sous utilisation. Ainsi, 1,5 milliard d'euros, dont 0,4 milliard d'euros de fonds de l'UE, ont été dépensés de manière inefficace. Cette situation s'expliquait également par le fait que les cadres institutionnels et juridiques étaient insuffisants et qu'il n'existait pas suffisamment d'analyses appropriées ni d'approches stratégiques concernant le recours à ces partenariats. Étant donné que seuls quelques États membres disposent d'une expérience et d'une expertise confirmées en matière de mise en œuvre réussie de projets en PPP, ces partenariats risquent fort de ne pas contribuer dans la mesure voulue à la réalisation de l'objectif qui consiste à mettre en œuvre davantage de fonds de l'UE au moyen de projets bénéficiant de financements mixtes, entre autres des PPP.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.