

Liège – Le 28 novembre 2023

Pourquoi recourir à un PPP pour financer le tramway de Liège ?

Prof. Dr Damien PIRON – ULiège

damien.piron@uliege.be



LIÈGE université

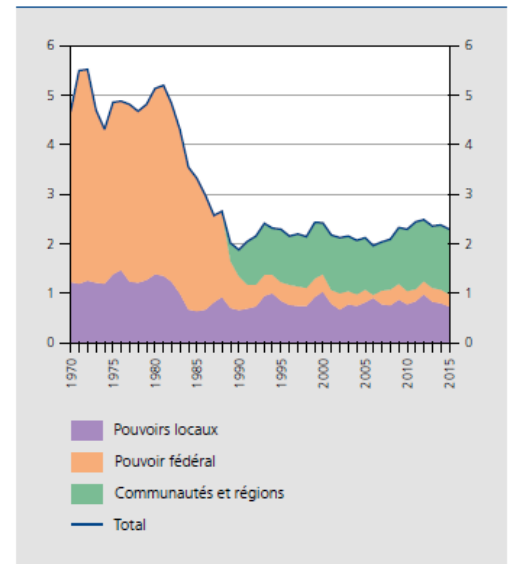
**Droit, Science Politique
& Criminologie**

Introduction : l'investissement public en Belgique

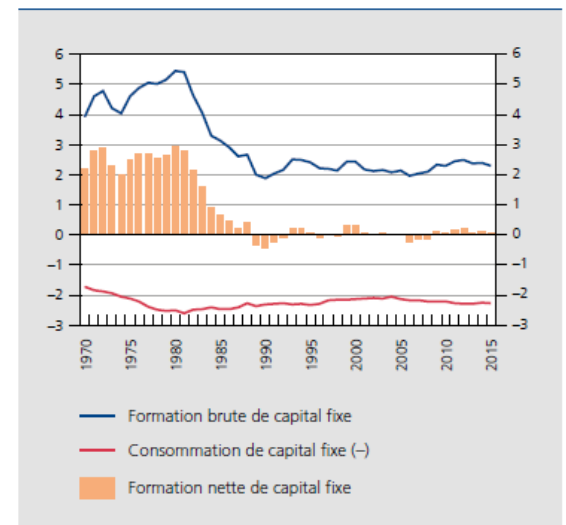
- Le taux d'investissement public en Belgique figure parmi **les plus faibles d'Europe**
- **Importante diminution** au cours des années 1980
- Les investissements publics suffisent à peine à **maintenir le stock de capital** public (appauvrissement implicite)
- Les PPP comme solution ? Retour sur le **contexte européen**
- « Les États membres **évitent les déficits publics excessifs** » (art. 126 TFUE) :
 - Rapport **déficit public**/PIB inférieur à **3 %**
 - Rapport **dette publique**/PIB inférieur à **60 %**

Comment ces indicateurs sont-ils calculés ? Et comment cela affecte-t-il l'investissement public ?

GRAPHIQUE 1 ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN BELGIQUE
(investissements publics par sous-secteur⁽¹⁾, pourcentages du PIB)



GRAPHIQUE 4 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS BELGES COMPENSENT À PEINE LA DÉPRÉCIATION
(pourcentages du PIB)



Interdiction de déficits publics excessifs (art. 126 TFUE)

- **Art. 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs**

À l'art. 126 dudit traité et dans le présent protocole, on entend par :

- **public** : ce qui est relatif au **gouvernement général**, c'est-à-dire les administrations centrales, *les autorités régionales* ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, *telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;
- **déficit** : le **besoin net de financement**, *tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;
- **investissement** : la **formation brute de capital fixe**, *telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;
- **dette** : le **total des dettes brutes**, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et **consolidées** à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret.

= **toutes** les unités institutionnelles rattachées aux quatre sous-secteurs des **administrations publiques (S13)**

= recettes totales - dépenses totales (**B9**) →
Pas de distinction entre dépenses courantes et d'investissement

- **Brute** = pas de déduction des actifs (financiers ou autres) des APU ;
- **Consolidée** = déduction des dettes que les APU détiennent entre elles



Origine, motivations et enjeux du PPP

- Rôle décisif de la Grande-Bretagne : **Private Finance Initiative (PFI)**
- Décennie 2000 : série d'**initiatives UE** en faveur des PPP
 - Lignes directrices pour des PPP réussis (2003), **directives** sur les marchés publics (2004), jurisprudence (favorable) **d'Eurosat** (2004), plateforme d'échange de bonnes pratiques : **EPEC** (BEI – 2008)
- **Motivations économiques/managériales (hypothèse) ?** Implication accrue du secteur privé améliore les **décisions** relatives aux investissements publics (identification et priorisation), ainsi que leur **efficacité technique**
- **Présupposé : capacité supérieure du secteur privé** à identifier, quantifier, gérer et limiter les risques de construction, de cycle de vie et de performance
- **Enjeux transversaux :**
 - « **Value for Money – VfM** » : analyse complexe et nombreuses hypothèses
 - **Accessibilité économique**
 - **Coordination et collaboration**



La jurisprudence comptable d'Eurostat

- **Influence décisive** de la jurisprudence (mouvante) d'Eurostat
- Condition de déconsolidation : transfert au partenaire privé de la **propriété économique de l'actif** → Modèle de PPP *pur*, qui accroît le coût des projets et influence leur *design*
 - Critère ? **Transfert effectif de la majorité des risques**
- **Conditions** ? Le partenaire privé supporte *a minima* :
 - 1) Le **risque de construction** (dépassement délais/coûts, non-respect standards contractuels, défaillances techniques, effets externes négatifs, etc.) ;
 - 2) Le **risque de disponibilité** (défaillances dans service : volume insuffisant, non-respect de certains standards de qualité, etc.) ***et/ou***
Le **risque de demande** (variation par rapport à ce qui était prévu dans le contrat)
- **Autres clauses** susceptibles d'influencer l'allocation des risques et bénéfices : financement/garanties des pouvoirs publics, clauses de résiliation, affectation des actifs à l'issue du contrat, classification institutionnelle de l'opérateur
- Conséquence : le respect (formel) des contraintes budgétaires stimule une **logique de (quasi-) privatisation** des infrastructures « publiques », *via* des montages financiers onéreux destinés à satisfaire les exigences de rendement financier des opérateurs privés



Illustration : les établissements pénitentiaires

- **3 établissements** : Marche, Beveren, Leuze-en-Hainaut
- **Dimension financière** (coût total : 950 mio €) : « Les évaluations existantes tendent à *sous-évaluer* le coût des DBFM et à *surévaluer* celui des établissements classiques » (Cour des comptes, 2018, p. 61)
 - Coûts du financement significativement supérieurs & coûts de maintenance plus élevés
- **Dimension organisationnelle** :
 - Délais globalement respectés (*vs.* SvM et Tram de Liège)
 - Garanties relatives à la qualité du service
 - Flexibilité et gestion des modifications – en pratique, possibilités limitées de recourir à la concurrence → Risque pour la maîtrise des coûts
- **Dimension relationnelle** :
 - « L'État doit être mis en mesure de maîtriser les différents coûts de transaction liés au suivi du contrat »
 - Le dispositif conçu pour gérer les contrats **pourrait être amélioré** sur certains aspects : faiblesse du dispositif de **contrôle**, manque d'uniformité dans l'application des **sanctions**, problèmes **d'enregistrement** des anomalies, renforcer **ressources humaines** juridiquement et techniquement pour permettre le bon suivi des contrats



Conclusion : quelles leçons tirer ?

- *Leçon 1.* **Conséquences organisationnelles** : en tant que propriétaire économique, l'opérateur privé peut disposer de l'actif comme il l'entend
- *Leçon 2.* « **Surcoût significatif** »
- *Leçon 3.* Influence de **l'environnement économique et financier** : quelle faculté effective de *choix* du partenaire ?
- *Leçon 4.* Nécessité de **construction d'une expertise** administrative et politique :
 - Quels outils d'évaluation préalable ? Quels objectifs de performance ?
 - Quels mécanismes et ressources humaines de contrôle et de suivi opérationnel ?
 - Quels mécanismes de diffusion des connaissances ? Quelle procédure d'information au Parlement ?



Références

- Piron, D. (2019) *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*. Bruxelles: Larcier.
- Piron, D. (2020) ‘Gouverner l’investissement public par la comptabilité : Une valse à trois temps autour du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) en Europe’, *Politique et sociétés*, 39(1), pp. 65–92.
- Piron, D. (2022) “‘On ne rigole pas avec Eurostat’ – La disciplinarisation budgétaire saisie par l’harmonisation statistique’, *Gouvernement et action publique*, 11(2), pp. 33–53.
- Piron, D. (2024) ‘Governing public investment in Europe: the politics of off balance-sheet policymaking, the rise of Eurostat and contrasted regional policies in Belgium’, *Competition & Change*, vol. 28, n^{os} 3-4, pp. 494-514.

Liège – Le 28 novembre 2023

Pourquoi recourir à un PPP pour financer le tramway de Liège ?

Prof. Dr Damien PIRON – ULiège

damien.piron@uliege.be



LIÈGE université

**Droit, Science Politique
& Criminologie**