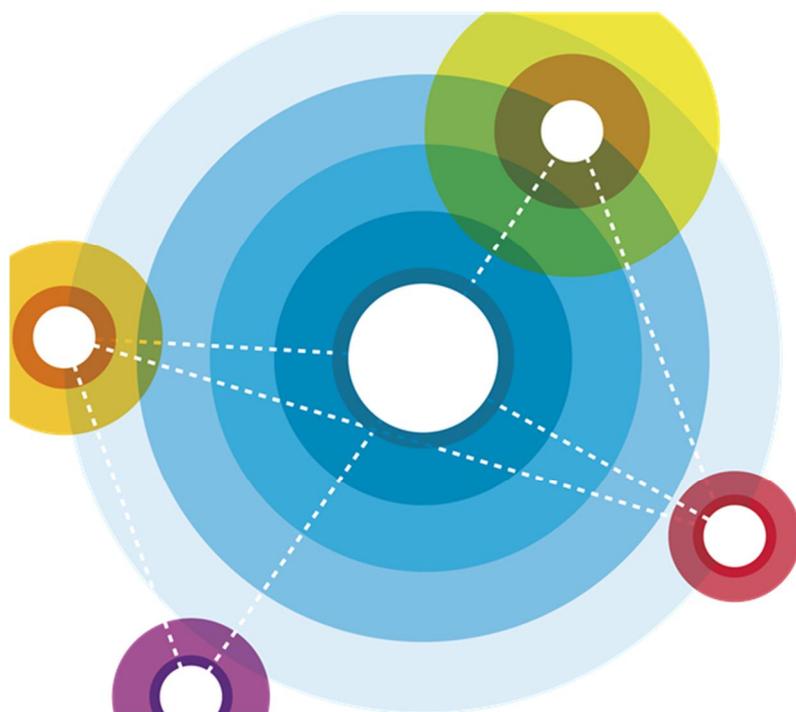


Rapport du groupe de travail
« Mobilisation du capital et Partenariats Public-Privé »



Nationaal Pact
voor Strategische
Investeringsen

Pacte National
pour les Investissements
Stratégiques

Juin 2018

Marc Raisière *Président*
Arnaud Dessoy Belfius
Luc Dresse Banque nationale de Belgique

Tables des matières

<u>INTRODUCTION ET PRINCIPAUX MESSAGES</u>	<u>1</u>
<u>1. UNE BONNE GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES: FACTEUR CLÉ D'EFFICIENCE DE TOUS LES INVESTISSEMENTS PUBLICS</u>	<u>2</u>
<u>2. FINANCEMENTS ALTERNATIFS ASSOCIANT LE SECTEUR PRIVÉ</u>	<u>4</u>
2.1 PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ / DBFM	4
A. APPORT POTENTIEL DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE D'INVESTISSEMENT	4
B. COMMENT STIMULER AVEC SUCCÈS LE RECOURS AUX PPP DANS LE CONTEXTE BELGE?	8
C. RECOMMANDATIONS POUR STIMULER AVEC SUCCÈS LE RECOURS AUX PPP	9
2.2 LES CONTRATS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE (CPE)	12
A. L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS: UN DÉFI DE TAILLE MAIS AUSSI DES OPPORTUNITÉS	12
B. LES FORMULES SPÉCIFIQUES DE FINANCEMENT	12
C. UN SOUTIEN IMPORTANT DE L'EUROPE DANS SA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE	13
D. LES RECOMMANDATIONS POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES CPE	14
<u>3. ÉLARGIR LA BASE D'INVESTISSEURS POTENTIELS</u>	<u>15</u>
A. FONDS D'INVESTISSEMENT EN PROJETS D'INFRASTRUCTURE	15
B. INSTRUMENTS EUROPÉENS	18
<u>4. UNE PROPOSITION TRANSVERSALE POUR RENFORCER L'EXPERTISE ET LA GOUVERNANCE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT EN BELGIQUE</u>	<u>19</u>
A. ENSEIGNEMENTS DES BONNES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE DANS D'AUTRES PAYS	20
B. SITUATION ACTUELLE EN BELGIQUE	20
<u>ANNEXE 1 : CADRE DE GOUVERNANCE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT: EXEMPLES DE PAYS VOISINS</u>	<u>24</u>
<u>ANNEXE 2 : DOCUMENTS CONSULTÉS</u>	<u>26</u>
<u>ANNEXE 3 - RÉUNIONS INFORMELLES AVEC LES STAKEHOLDERS DES PPP</u>	<u>28</u>

Mobiliser les financements pour des investissements d'infrastructure efficaces

Introduction et principaux messages

En Belgique, l'insuffisance des investissements d'infrastructure constitue un frein au déploiement du potentiel économique. Les entreprises et les citoyens perçoivent une détérioration de la qualité des réseaux de transport et de nos équipements publics en général, et les institutions internationales recommandent de renforcer les efforts en la matière. Dans le même temps, les contraintes budgétaires liées à une dette publique toujours élevée et à la perspective du vieillissement de la population imposent que les choix en matière d'investissements publics soient faits de manière judicieuse.

Deux conséquences découlent de ce constat:

- Les phases de planification, d'exécution et d'utilisation des projets d'investissement doivent s'appuyer sur une gouvernance solide, de manière à en maximiser l'efficacité.
- Les projets d'investissement doivent pouvoir bénéficier d'une base de financement large et diversifiée, publique et/ou privée, adaptée à leurs spécificités.

Cette note propose des recommandations visant à renforcer ces aspects en Belgique, en soutien des priorités d'investissement formulées par ailleurs dans différents domaines du Pacte national pour les investissements stratégiques. Elle comporte quatre sections:

1. Un rappel de l'importance de la planification et de la gouvernance des projets d'infrastructure.
2. Des orientations pour soutenir de manière systématique le développement des partenariats public-privé (PPP), lorsque leur usage est approprié.
Il s'agit en particulier d'offrir des perspectives claires de développement des PPP, soutenues par un engagement politique de long terme, et de créer les conditions d'un marché PPP concurrentiel.

Les contrats de performance énergétiques (CPE) s'inscrivent directement dans cette vision.

3. Les possibilités de mobiliser de manière large les sources de financement en faveur des projets d'infrastructure.

Mener une politique d'investissements publics de manière planifiée nécessite d'avoir *une bonne connaissance de la situation patrimoniale des pouvoirs publics, à la fois pour les actifs physiques et les actifs financiers. En outre, même si actuellement les financements sont largement disponibles pour des projets bien structurés, élargir les sources de financement, par des fonds spécialisés ou en mobilisant les financements européens, constitue également une option.*

4. Enfin, une proposition transversale visant à renforcer la coordination et l'expertise entre les différentes parties prenantes, publiques et privées, en Belgique.
Compte tenu de la structure institutionnelle de l'État, une coordination à un double niveau – politique et d'experts -, permettrait d'exploiter les synergies et de renforcer l'efficacité des projets d'investissement menés par les différentes entités.

Ces recommandations s'appuient sur les enseignements des pratiques observées actuellement en Belgique et dans différents pays, sur la base à la fois de rapports - notamment ceux rédigés en octobre 2017 sous l'égide du cabinet du ministre des Finances - et d'échanges avec les opérateurs.

1. Une bonne gouvernance des infrastructures: facteur clé d'efficience de tous les investissements publics

Les investissements d'infrastructure sont par nature des projets complexes, non seulement au niveau technique, mais aussi au niveau de leur structuration financière et de leur gestion opérationnelle.

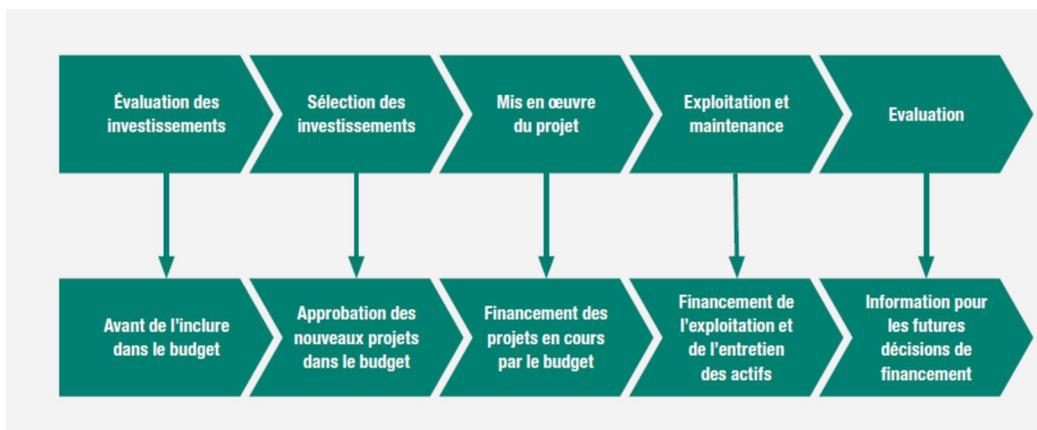
Qu'ils fassent l'objet d'un marché public traditionnel ou d'un partenariat public-privé, les investissements publics nécessitent une préparation en profondeur et objective pour en tirer le maximum d'efficience et pour limiter les engagements budgétaires effectifs et les risques qu'ils font supporter sur les budgets publics. Les investissements publics ont en effet des implications significatives sur les finances publiques, tant au moment de leur réalisation que durant leur cycle de vie.

Une telle préparation doit s'appuyer sur des institutions et une gouvernance solide. Pour les investissements publics, le recours à une procédure rationnelle de sélection est d'autant plus important que les choix opérés exerceront un impact tant financier que social et environnemental sur le long terme. Par ailleurs, les dépenses d'investissement créent des actifs durables qui doivent être maintenus en bon état. Cela signifie que les décisions concernant la poursuite d'un projet aujourd'hui créent des obligations financières futures pour le fonctionnement et l'entretien. La maximisation du potentiel économique d'un investissement ne se limite pas à des critères de sélection ex ante mais doit porter sur des mécanismes d'évaluation et de suivi qui couvrent l'ensemble du cycle de vie d'un investissement.

À partir des expériences observées dans de nombreux pays, un ensemble de points d'attention doivent être pris en compte dans cette phase de préparation et de suivi des projets d'infrastructure. Les recommandations identifiées par les institutions internationales (FMI, OCDE, Commission européenne, BEI, etc.) peuvent être regroupées en 5 étapes clés :

- L'évaluation ex ante à Évaluation du potentiel socioéconomique préalable selon une méthodologie rigoureuse, des critères (économiques, sociaux et environnementaux) objectifs (business case) et permettant une priorisation par une comparaison de leurs coûts et bénéfices respectifs.

Figure 1 : Lier le cycle du projet et le cycle budgétaire annuel



Source: Overseas Development Institute (ODI), Mark Miller et Shakira Mustapha, La gestion de l'investissement public, octobre 2016.

- La sélection, le financement et la budgétisation à Processus de sélection effective des projets retenus, à intégrer dans le budget en tenant compte des modalités de financement choisies (financement classique, PPP...).
- L'exécution du projet à Procédures internes strictes de suivi de la mise en œuvre des projets selon des responsabilités et signaux clairs (chantier, évolution des coûts par rapport au budget, respect des délais...).
- L'entretien et la maintenance à Indicateurs de suivi relatifs à l'exploitation et l'entretien efficace de l'infrastructure (niveau de vétusté, indicateurs de qualité, disponibilité de ressources pour l'entretien...).
- L'évaluation ex post à Processus d'évaluation des projets une fois terminés, afin d'améliorer la conception et la planification des investissements futurs.

Un cadre de gouvernance solide constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour déployer un plan d'investissement soutenant le potentiel économique. Un tel plan doit être soutenu en amont par une ambition partagée par les différentes parties prenantes de la société:

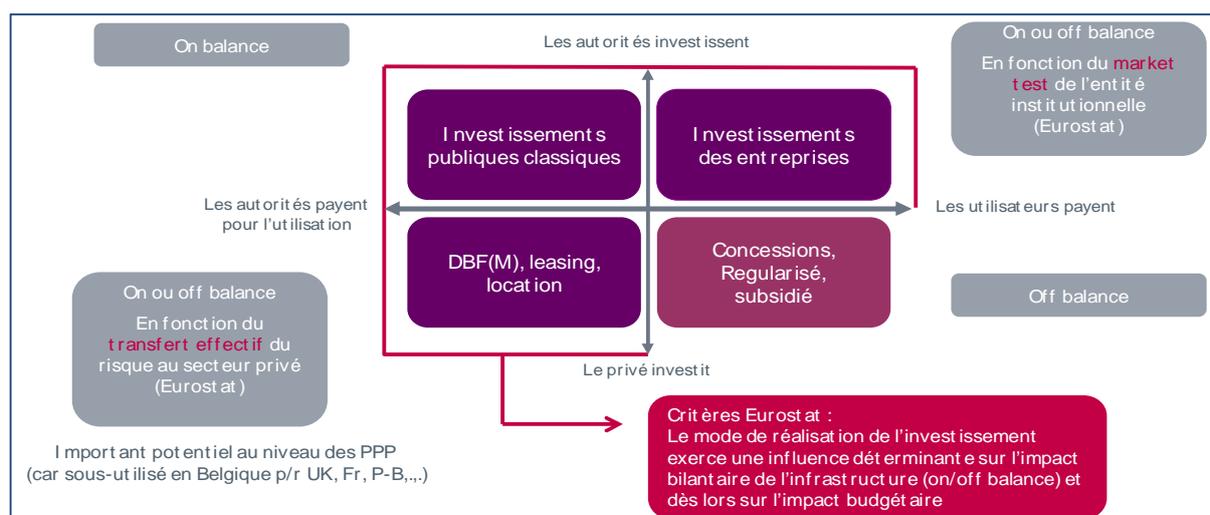
- Vision stratégique orientée sur le long-terme à Soutien constant au niveau politique, au-delà du cycle électoral, transparence vis-à-vis des citoyens, pour créer un capital sociétal favorable aux investissements.
- Coordination entre les différentes entités qui composent l'État à Éviter les inefficiences et susciter les synergies entre le niveau fédéral, les entités fédérées et les pouvoirs locaux, dans le cadre des responsabilités de chacun en matière d'investissements publics.

Le cadre de gouvernance des investissements publics doit aussi pouvoir s'appuyer en aval sur une expertise et un environnement adapté, grâce à des procédures de marchés publics rigoureuses et une expertise administrative solide.

2. Financements alternatifs associant le secteur privé

2.1 Partenariat Public-Privé / DBFM

Au-delà des spécifications techniques, le développement et la mise en œuvre de chaque projet d'investissement nécessitent de faire les choix appropriés quant à la forme juridique de l'investissement, quant à la possibilité d'y associer le secteur privé, voire à la possibilité que la responsabilité économique du projet soit supportée par le secteur privé, hors du budget de l'État.



A. Apport potentiel des partenariats public-privé dans la mise en œuvre du Pacte d'investissement

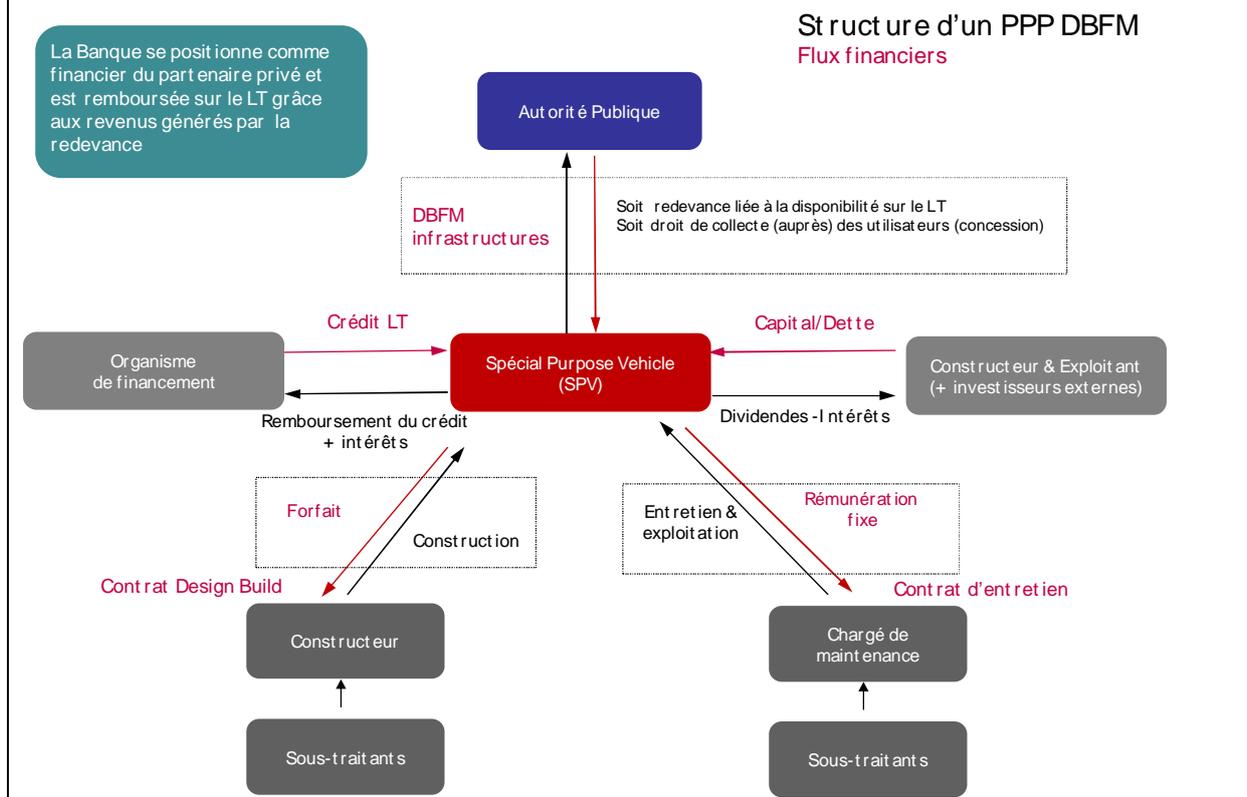
Le PPP consiste en un partenariat liant des acteurs publics et privés dans le but d'élaborer, de construire, de financer et éventuellement d'entretenir et d'exploiter un bien public, généralement des infrastructures.

Les acteurs privés sont essentiellement des organismes de financement (banques, fonds d'investissement et assureurs) ainsi que des acteurs et des prestataires de services industriels pour la construction, l'entretien et l'exploitation du bien public. Pendant la durée du PPP, les acteurs privés sont rémunérés via le mécanisme des recettes régulières dont la hauteur est fonction de la disponibilité de l'actif.

Le PPP représente donc plus que la simple livraison d'un bien d'équipement à un instant T mais sa mise à disposition selon des normes et caractéristiques convenues durant l'ensemble de sa durée de vie économique (approche «lifecycle»).

Le recours aux partenariats public-privé peut s'envisager pour de nombreux types d'actifs (autoroutes, tunnel, métro, bâtiments d'utilité publique tels que prisons, administrations, écoles, hôpitaux, palais de justice...).

Structure et acteurs d'un PPP



Les partenariats public-privé, qui sont monnaie courante dans de nombreux pays de l'OCDE et singulièrement dans nos pays voisins (comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France) peuvent jouer un rôle important dans le processus d'accélération de la croissance économique belge et dès lors constituer un levier complémentaire pour soutenir efficacement le projet de Pacte national pour les investissements stratégiques.

Les avantages et inconvénients des partenariats public-privé

Le partenariat public-privé est toutefois un mode de contractualisation et de gestion complexe qui présente de fortes spécificités et qui doit être utilisé à bon escient. Par rapport à un mode de réalisation classique, la structure PPP présente potentiellement à la fois des avantages (pour les partenaires tant publics que privés) mais également d'importants points d'attention au niveau de sa mise en œuvre, sous peine de risquer de compromettre son efficacité (à savoir de rendre aux citoyens et usagers un meilleur service à un meilleur coût dans la durée).

Cycle du projet d'un PPP (phases, étapes et mesures)

Phases	Étapes	Mesures
1. Identification du projet	1.1 Sélection du projet	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation de l'investissement Particularités du PPP
	1.2 Évaluation de l'option PPP	<ul style="list-style-type: none"> Soutenabilité financière et budgétaire Répartition des risques Finançabilité Bilan coûts/avantages Traitement Eurostat
2. Préparation détaillée du projet	2.1 Mise en place de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> Équipe chargée du projet et gouvernance Équipe de conseillers Planification et calendrier
	2.2 Préparatifs en vue du lancement du processus de passation du contrat	<ul style="list-style-type: none"> Études complémentaires Structure détaillée du PPP Mode de passation du contrat Critères d'attribution du contrat Projet de contrat PPP
3. Passation du contrat PPP	3.1 Sélection du partenaire privé	<ul style="list-style-type: none"> Avis de marché, présélection et liste restreinte Dossier d'appel d'offres Interaction avec les candidats Évaluation des offres et sélection du partenaire privé
	3.2 Contrat PPP et bouclage du montage financier	<ul style="list-style-type: none"> Finalisation du contrat PPP Aspects financiers Bouclage du montage financier
4. Mise en œuvre du projet	4.1 Pilotage du contrat	<ul style="list-style-type: none"> Attribution des responsabilités Suivi de la mise en œuvre du projet et de la prestation de services Modifications au contrat PPP Renégociation du contrat PPP Règlement des litiges Fin du contrat PPP
	4.2 Évaluation ex post	<ul style="list-style-type: none"> Cadre institutionnel Cadre analytique

Source: Guide EPEC des PPP – Manuel des bonnes pratiques.

Pour les partenaires publics, les PPP présentent les avantages potentiels suivants:

- La structure PPP permet aux autorités d'accueillir plus rapidement du capital privé qui, à l'heure actuelle, n'est pas destiné au financement de projets.
- Une exécution plus efficiente des projets en mettant en commun des talents et de l'expertise présents dans le secteur privé, avec en perspective un coût et un résultat garantis pour les autorités (et dès lors le respect du budget et du timing).
- Un transfert des risques (conception, construction, maintenance, financement...) au partenaire privé, pour l'ensemble de la durée de vie économique de l'infrastructure.
- Une possibilité de déconsolidation budgétaire, en fonction de la structuration précise du PPP (cf. guidance note Eurostat), d'inscrire les projets au bilan des différents acteurs privés et d'éviter dès lors tout impact «one shot» de l'investissement sur le budget des pouvoirs publics.

Pour les partenaires privés,

- Le PPP ouvre la voie vers de nouveaux marchés, sous la forme de contrats majeurs et prestigieux, généralement de longue durée.
- Il garantit aux partenaires privés des recettes futures, soit un effet positif sur la force d'attraction des entreprises vu le caractère durable des recettes.
- Pour les partenaires financiers (banques, assureurs, fonds de pension...), le PPP propose en outre une nouvelle classe d'actifs avec un profil de rendement et de risque qui se révèle souvent très complémentaire avec leurs portefeuilles actuels.

Parmi les inconvénients généralement admis, on relèvera:

- La complexité et les coûts de structure et de coordination: les PPP font appel à des montages juridiques et financiers très complexes, ce qui entraîne des coûts de transaction plus élevés que dans les opérations classiques de marchés publics.
- Le coût du financement: en tant que projets à effet de levier important (ratio dette/fonds propres de l'ordre de 80/20 en moyenne), les PPP présentent un profil de risque important qui se reflètera dans un coût de financement supérieur à celui qui s'appliquerait à un financement classique d'un acteur public.

Au final, le challenge des PPP consistera à compenser ces surcoûts initiaux de financement et de transaction par les efficiences qu'ils induisent sur l'ensemble de la durée de vie économique du projet. Il est généralement admis que cette condition est plus facilement rencontrée à partir d'une certaine taille critique du projet (de l'ordre de 50 millions EUR, pouvant varier selon l'état de maturité du marché et la complexité du projet) ainsi que pour des projets présentant une certaine maturité sur le plan technologique.

B. Comment stimuler avec succès le recours aux PPP dans le contexte belge?

Les observations et les recommandations relatives à ce chapitre reposent sur différents rapports récemment publiés par des groupes de travail ou commissions portant spécifiquement sur les PPP (cf. liste en annexe 2) ainsi que sur les remontées d'information émanant de différents stakeholders actifs dans le domaine des PPP (cf. liste en annexe 3¹).

On relèvera l'existence d'une assez grande convergence de vue tant au niveau des constats que des recommandations proposées.

· Atouts et faiblesses du contexte de marché en Belgique

En Belgique, divers projets PPP ont été réalisés avec succès ces dernières années tant au niveau fédéral que régional mais ils ne bénéficient pas d'un climat globalement favorable à leur développement. La structure PPP reste en effet un mode de contractualisation et de gestion peu évident à mettre en œuvre et le flux de projets reste à la fois irrégulier au cours du temps et incertain quant à leur concrétisation finale.

À l'instar de nombreux projets d'investissement, les projets PPP subissent également des retards importants suite aux lourdeurs des procédures administratives et judiciaires concernant les plans et permis sous-jacents (cf. groupe de travail ad hoc). L'impact de ces derniers est d'autant plus lourd et préjudiciable que le mode de gestion des PPP repose sur une coordination et une interdépendance entre de nombreux intervenants.

Sur le plan pratique, le cadre réglementaire actuel ne soulève pas de difficultés majeures, de sorte que les acteurs du marché ne plaident pas pour l'élaboration d'un cadre juridique spécifique et harmonisé au niveau fédéral et régional pour les PPP.

Par contre, la publication en septembre 2016 par Eurostat et l'EPEC du guide pratique du traitement statistique des PPP est saluée par l'ensemble des acteurs. Elle a permis de lever les importantes incertitudes qui pesaient sur de nombreux projets PPP en clarifiant les règles d'interprétation du système SEC2010.

Côté privé, les compétences requises et les moyens financiers sont présentes en Belgique (contractants, investisseurs, banques/bailleurs de fonds) et toutes les parties sont très désireuses de participer à des projets bien structurés. Le marché des PPP étant historiquement moins développé que chez nos pays voisins, il y a clairement un potentiel de croissance important en Belgique (quoique moindre en Flandre, où les réalisations sont déjà plus nombreuses).

Au niveau des pouvoirs publics par contre, il subsiste en Belgique de nombreux freins (principalement d'ordre idéologiques et organisationnels) pour permettre aux PPP de jouer leur rôle réel de levier à la réalisation des investissements.

¹ Vu le caractère informel des discussions, les avis et recommandations mentionnés plus loin n'engagent nullement les participants ni les institutions qu'ils représentent.

Parmi les freins/obstacles, on peut mentionner les éléments suivants:

- La mise en œuvre des PPP souffre globalement des faiblesses de la gouvernance spécifique aux investissements publics que ce soit au niveau du processus décisionnel ou à celui de leur mise en œuvre (cf. partie 1). Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des intervenants dans une structure PPP, ces lacunes se répercutent avec un effet multiplicateur, jusqu'à parfois remettre en question la faisabilité même de ce modèle de gestion.
- Le modèle des PPP ne bénéficie pas toujours d'une expertise technique suffisante de la part des porteurs de projets du secteur public, ce qui conduit à des projets souvent mal équilibrés quant à la répartition des risques, parfois insuffisamment bancables et dont les délais de mise en œuvre (time-to-market) sont souvent largement supérieurs aux pratiques observées dans les pays étrangers.
- L'opportunité de recourir aux PPP est régulièrement soumise à des réticences des décideurs politiques (soit par méconnaissance, soit en raison de préjugés idéologiques) peu enclins à jouer le jeu du partenariat public-privé. Il en résulte un climat d'incertitudes et un risque de remise en question des décisions prises, ce qui est peu favorable à l'émergence d'un marché structurel des PPP.
- Compte tenu du cadre de gouvernance budgétaire européen (Pacte de stabilité et de croissance et normes SEC) pesant sur les finances publiques belges, on constate que les décideurs politiques se focalisent de manière parfois excessive ou exclusive sur les critères de déconsolidation budgétaire qu'offre potentiellement le recours aux PPP. Or le choix de recourir ou non au modèle PPP doit avant tout être guidé par les qualités intrinsèques induites par le modèle de gestion (ce qui est le cas des nombreux PPP réalisés en France et en Allemagne où le critère de déconsolidation est accessoire).

C. Recommandations pour stimuler avec succès le recours aux PPP

Pour créer en Belgique un climat plus favorable aux PPP, il importe de lever les obstacles évoqués ci-dessous. Les recommandations peuvent être structurées autour de deux grands axes:

Axe 1 - Renforcer l'engagement politique sur le long terme en offrant une perspective de développement claire et stable à tous les acteurs

Cet objectif passe par les 4 actions concrètes suivantes (à Public cible = décideurs politiques):

- Inscrire les projets PPP dans le cadre d'une gouvernance globale des investissements publics telle que proposée en partie 4 de ce rapport (cf. proposition de création d'un «Comité interministériel des investissements stratégiques» au niveau politique et d'une «Infrastructure Investment Community» au niveau experts).

Concrètement, cela implique d'envisager systématiquement l'opportunité de recourir à un PPP pour tout projet d'investissement supérieur à un certain montant (p. ex. 60 millions EUR aux Pays-Bas). Ce choix doit être objectivé par le recours systématique à des outils d'analyse de type «Public Private comparator» (ou «value for money»)

utilisés dans de nombreux pays étrangers et qui permettent de vérifier si une offre d'investissement privé permet une meilleure utilisation des deniers que les marchés publics traditionnels.

Cette étape réalisée très en amont du cycle du projet² (cf. annexe 2) doit permettre de valider objectivement le choix du mode de gestion et d'éviter des remises en question incessantes durant la phase de réalisation ou au gré des changements de majorité politique. Ce faisant le marché reçoit un signal clair quant aux flux de projets à réaliser.

- Sensibiliser et informer les différents organes décisionnels du monde public sur les PPP via des «roadshows» assurés par des experts et praticiens, de manière à:
 - Renforcer la culture financière et l'appréhension de la diversité des modes de gestion.
 - Sensibiliser le monde politique à la globalité des avantages d'un projet PPP, et aux conditions de réussite (respecter les standards internationaux, les principes de répartition des risques et la bancabilité...).
 - Partager les «success stories» et «lessons learnt» sur la base des cas concrets et d'échanges interactifs.

- Réaliser une «plateforme numérique des projets PPP» assorti d'un calendrier (attribution du marché, exécution, planification) permettant à l'ensemble des acteurs du marché (entreprises de construction, sous-traitants, conseillers, acteurs financiers...) d'obtenir une visibilité sur le flux potentiel d'affaires (pipeline des projets) et de s'organiser en conséquence. Cette plateforme pourrait également reprendre des informations d'ordre plus pratique relatives aux PPP, telles qu'une base documentaire et un répertoire des formations disponibles (cf. recommandations «Axe 2» ci-dessous).

Cette plateforme doit également permettre d'assurer une communication régulière et structurée auprès du grand public sur les projets réalisés en PPP de manière à assurer une acceptabilité de ce mode de gestion parfois perçu comme une privatisation pure et simple.

- Accélérer et simplifier les procédures d'autorisation des projets d'infrastructure (permis, règles d'urbanisme, d'environnement, de mobilité...).

Cette recommandation, qui fait l'objet de propositions concrètes par le groupe de travail transversal «Autorisations» du Pacte national pour les investissements stratégiques, n'est pas spécifique aux projets PPP, mais cette question constitue clairement un frein à leur développement. La mise en œuvre par les pouvoirs publics des propositions formulées dans ce cadre constituerait un signal fort pour l'ensemble des parties prenantes et contribuerait grandement à réduire les délais de réalisation des PPP (largement supérieurs à ceux en vigueur dans les pays étrangers).

² Cet outil d'analyse serait conceptuellement réalisé (sur la base des modèles existants) et supporté auprès des porteurs de projets à partir de la cellule d'expertise PPP créé au sein de la «Infrastructure Investment Community» (cf. infra).

Axe 2 - Renforcer l'expertise et l'usage des bonnes pratiques des porteurs de projets dans la phase de préparation et d'exécution concrète du projet

L'expérience montre que le niveau de compréhension des enjeux ainsi que la qualité de la préparation associée à chacune des phases du cycle des projets PPP sont des facteurs clés pour assurer le succès de la mise en œuvre des PPP. Au final, cela permet de rendre aux citoyens et usagers un meilleur service, à un meilleur coût sur la durée de vie des infrastructures.

La complexité des PPP impose un renforcement et une mutualisation de la capacité d'expertise des entités publiques et une capacité de dialogue avec les acteurs privés.

Concrètement, il est proposé la création d'un centre d'expertise des PPP au sein de la «Infrastructure Investment Community» (cf. partie 4). Ce centre s'appuierait notamment sur la mise en réseau des initiatives régionales déjà existantes (tel que le «Kenniscentrum» en Flandre et la CIF en Wallonie) ou en projet (Bruxelles) et inclurait un support spécifique pour les projets fédéraux.

Ce centre apporterait à la fois un support en termes d'expertise aux autorités publiques qui ont des projets de PPP et constituerait également une plateforme de concertation structurelle entre les entités publiques et acteurs privés afin de promouvoir les échanges d'expériences, la diffusion des best practices, de procéder à des évaluations ex-post...

Avec l'aide de consultants externes spécialisés et de l'EPEC (centre européen d'expertise en PPP), ce centre s'attaquerait à la réalisation de 3 projets prioritaires:

- La conception d'un outil d'analyse de type «Public Private comparator» (ou «value for money») qui permet de valider de manière objective l'intérêt de recourir à la formule du PPP.
- La réalisation d'un «road book»³ établissant l'ensemble des bonnes pratiques (en se basant sur des formules déjà éprouvées) aux différents stades du cycle du projet d'un PPP (identification, préparation détaillée, passation du contrat, mise en œuvre), couplé à une base documentaire (contrats types, documents relatifs à la procédure des marchés publics, des exemples de clauses juridiques (concernant par ex. le partage des gains de refinancement, les indemnités de résiliation...), en conformité avec les recommandations du guide Eurostat relatif au traitement statistique selon les normes SEC.

L'objectif est d'aligner au maximum les intérêts des entités publiques et des financeurs privés en proposant des projets de PPP raisonnables en termes de taille, de durée, de scope of work, de partage des risques, de respect des critères SEC (Eurostat) et en tenant compte des expériences passées dans le marché du PPP.

Au final, l'application constante de ces bonnes pratiques doit induire une standardisation progressive des contrats, accroître la concurrence entre candidats adjudicataires, entraîner une réduction de l'ensemble des coûts de transaction du projet et améliorer considérablement le délai de mise en œuvre des PPP.

- L'organisation de formations très pointues et orientées sur la pratique à l'attention des porteurs de projet et couvrant les différents points clés des PPP (répartition optimale des

³ À partir du Guide EPEC des PPP – Manuel des bonnes pratiques (2012).

risques, traitement statistique selon les normes SEC, marchés publics, gestion de projet, caractéristiques du contrat, montage financier...).

2.2 Les contrats de performance énergétique (CPE)

A. L'efficacité énergétique des bâtiments: un défi de taille mais aussi des opportunités

Parmi les trois grands projets prioritaires retenus par le groupe de travail «Énergie», l'efficacité énergétique des bâtiments publics constitue le chantier le plus important avec un objectif d'investissement évalué à 17 milliards EUR d'ici 2030.

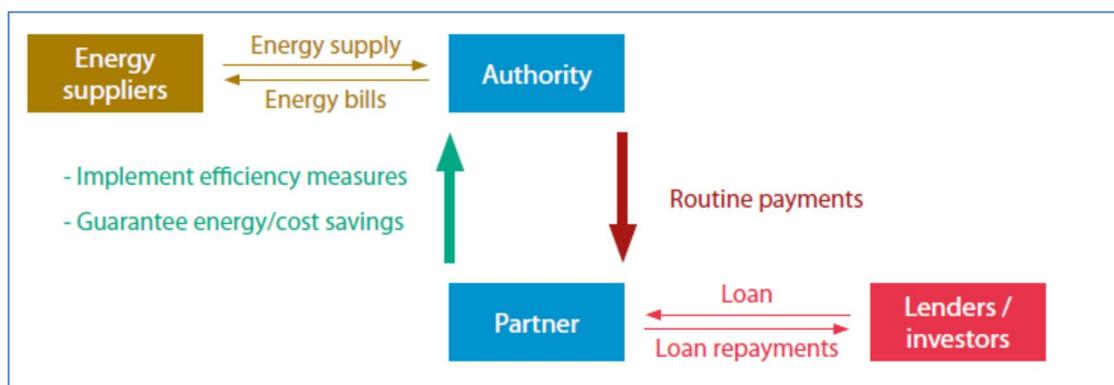
Outre les aspects environnementaux (contribution aux objectifs climatiques), l'efficacité énergétique intègre également une dimension budgétaire favorable et récurrente pour les pouvoirs publics (réduction des frais de consommation et de la dépendance énergétique) et constitue un axe de développement économique très porteur (développement de l'économie locale en termes d'emplois et de débouchés commerciaux pour les entreprises actives dans la filière de l'efficacité énergétique).

B. Les formules spécifiques de financement

Les investissements en matière d'efficacité énergétique se prêtent particulièrement bien au recours à des formules dites du «tiers investisseur». Ce dernier est une société (ESCO – Energy Service Companies) qui prend à sa charge les investissements économiseurs d'énergie à la place des administrations publiques et se rembourse via les économies générées. Après un certain nombre d'années (généralement 5 à 7 ans), l'investissement est remboursé et les économies reviennent directement au bénéfice de l'administration.

Le recours aux CPE⁴, c'est-à-dire l'engagement par un prestataire sur des résultats d'économie à atteindre, constitue une solution pratique à la fois pour faire appel à une expertise externe et réduire le montant de l'investissement initial à consentir. Dans ce contexte, les CPE peuvent aider à mobiliser les investissements et compétences du secteur privé en matière d'efficacité énergétique dans les bâtiments relevant du secteur public.

⁴ Selon le guide Eurostat, EPC: contractual arrangement between a public authority and a partner for the provision of energy efficiency measures (involving capital expenditure in construction works and/or equipment and/or the delivery of related services). In exchange the Partner receives from the Authority routine performance-based payments linked to the energy consumption and/or cost savings delivered by those measures.



Source: guide Eurostat des CPE.

C. Un soutien important de l'Europe dans sa stratégie énergétique

L'Europe au travers des mesures de son paquet Énergie-Climat, entend placer la rénovation du parc immobilier au cœur de la politique énergétique européenne pour la décennie à venir⁵.

La mise en œuvre de la stratégie européenne d'efficacité énergétique s'appuie en particulier:

- Sur un cadre réglementaire plus contraignant fixant des objectifs de rénovation des bâtiments plus ambitieux. Avec sa nouvelle version de la directive⁶, l'Europe se donne des objectifs à long terme: les émissions des bâtiments européens devront être réduites de 80 à 95% d'ici à 2050.
- Sur la nécessité de mobiliser et de débloquer l'investissement privé, considéré comme étant la clé d'une politique d'efficacité énergétique réussie et en incitant les États membres à renforcer le rôle exemplaire et incitatif de l'État en recourant massivement au CPE pour la rénovation et le financement des bâtiments publics.
- Sur la révision de la position d'Eurostat sur le traitement statistique et comptable des CPE⁷ dans la comptabilité publique, ce qui accroît considérablement les possibilités offertes aux organismes publics de recourir à de tels contrats, en intégrant et en précisant les circonstances dans lesquelles ceux-ci peuvent être comptabilisés hors bilan des administrations publiques.
- Sur l'instauration de divers mécanismes de cofinancement par le biais des fonds structurels et menés en étroite coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI):
 - Le dispositif ELENA (European Local Energy Assistance) est un mécanisme européen destiné à aider financièrement les collectivités territoriales à préparer, mettre en œuvre et financer leurs programmes d'investissement dans les domaines de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelable. Le mécanisme ELENA est géré par la

⁵ Voir à ce sujet l'initiative «Smart finance for Smart buildings» - Communication de la Commission au Parlement européen du 30 novembre 2016 - COM(2016) 860 – annexe «Accélérer le recours aux énergies propres dans les bâtiments».

⁶ Nouvelle directive sur la Performance Énergétique des Bâtiments approuvée par le Parlement européen ce 18 avril 2018

⁷ Eurostat Guidance Note du 19 septembre 2017 – The recording of energy performance contracts in government accounts ainsi que le Guide pratique sur le traitement statistique des contrats de performance énergétique (CPE) publié ce 8 mai 2018 par Eurostat en partenariat avec la BEI.

BEI et couvre jusqu'à 90% au maximum des coûts éligibles (études de faisabilité et de marché, la structuration du programme, les audits énergétiques, la préparation des appels d'offres...).

- Dans le cadre de l'initiative «Financement intelligent pour bâtiments intelligents», la Commission européenne prévoit, en étroite coopération avec la BEI et les États membres, de libérer 10 milliards EUR de fonds publics et privés supplémentaires en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les bâtiments d'ici 2020.

Toutes ces mesures européennes offrent à l'ensemble des acteurs (privés et publics) un cadre réglementaire stable et clarifié et des perspectives à long terme pour assurer durablement un déploiement efficace et massif des offres de services et des solutions de financement sur le marché.

D. Les recommandations pour soutenir le développement des CPE

Le recours aux CPE, pourtant parfaitement adaptés au financement des investissements en matière d'efficacité énergétique et malgré les incitations réglementaires au niveau européen, est en Belgique encore largement méconnu et sous-utilisé. Ce type d'instrument souffre globalement des mêmes freins/obstacles que les PPP, à savoir une insuffisance d'engagement politique sur le long terme conjugué à un manque d'expertise des porteurs de projets. Les recommandations relatives aux CPE peuvent dès lors être présentées selon les 2 mêmes axes.

Axe 1 - Renforcer l'engagement politique sur le long terme en offrant une perspective de développement claire et stable à tous les acteurs
--

Pour attirer les investisseurs privés susceptibles de financer les énormes besoins actuels et futurs de la transition énergétique, il est essentiel d'avoir une stratégie à long terme reposant notamment sur les actions suivantes:

- Implémenter les objectifs ambitieux et échelonnés dans le temps en matière de «rénovation énergétique à long terme des bâtiments» tels que prévus par le Pacte énergétique interfédéral
- Soutenir le développement des CPE comme outils de réalisation et de financement prioritaire de la rénovation énergétique des bâtiments publics, ce qui implique concrètement de:
 - Définir le cadre juridique des CPE et d'intégrer dans la réglementation le mécanisme de tiers financement en efficacité énergétique.
 - Structurer un réseau d'acteurs interministériels entre les Régions et les acteurs du marché afin d'harmoniser au niveau national les réglementations contractuelles et financières applicables au CPE.

- Optimiser le processus de recours au cofinancement européen et dégager des ressources financières au profit des autorités publiques locales pour subsidier la facilitation des projets de CPE. Prévoir des possibilités de subsidiation liées au projet et compatibles avec des modalités de transfert de propriété inhérentes aux contrats CPE (et aux règles de déconsolidation budgétaire).

Axe 2 - Renforcer l'expertise et l'usage des bonnes pratiques des porteurs de projets dans la phase de préparation et d'exécution concrète du projet

À l'instar des PPP, il est proposé de créer un centre d'expertise des CPE au sein de la «Infrastructure Investment Community» (cf. partie 4). Ce centre coordonnerait par une mise en réseau les initiatives de supports déjà existantes (tant au niveau fédéral que régional) et constituerait également une plateforme de concertation structurelle entre les entités publiques et l'ensemble des opérateurs privés.

Ce centre d'expertise aurait pour missions prioritaires de:

- Diffuser les bonnes pratiques et mettre à disposition des porteurs de projets des guides pour la passation des CPE (référentiels de qualité relatifs aux critères de performance, au cadre technique, économique, financier, organisationnel et juridique du contrat).
- Élaborer et diffuser auprès des administrations publiques des modèles de cahiers des charges de passation de marchés publics CPE standardisés.
- Définir une méthodologie standard du mode de calcul des économies d'énergie dont la mise en œuvre permet de garantir tant au porteur de projet qu'au tiers-financeur la robustesse financière du projet et sa capacité à rembourser les investissements à consentir.
- Formuler des recommandations techniques aux instances politiques pour une amélioration et une optimisation du fonctionnement des CPE (cadre réglementaire harmonisé, mécanisme d'aide au développement de projet, procédures de subsidiation en s'appuyant sur les mécanismes européens existants...).
- Former les acteurs de terrain dans le suivi correct des CPE tant pour les utilisateurs du bâtiment en cause que vis-à-vis des ESCO.

3. Élargir la base d'investisseurs potentiels

A. Fonds d'investissement en projets d'infrastructure

Pour les investisseurs, participer directement au financement d'un PPP, par exemple dans le cadre d'un contrat DBFM, nécessite de disposer de ressources suffisantes tant sur le plan financier, pour pouvoir supporter un investissement conséquent dans un projet spécifique, que sur le plan de l'expertise interne, pour pouvoir juger des risques techniques, juridiques ou financiers inhérents au projet. La participation directe à un tel projet demande un investissement important en termes de temps d'analyse et de préparation. A priori, la

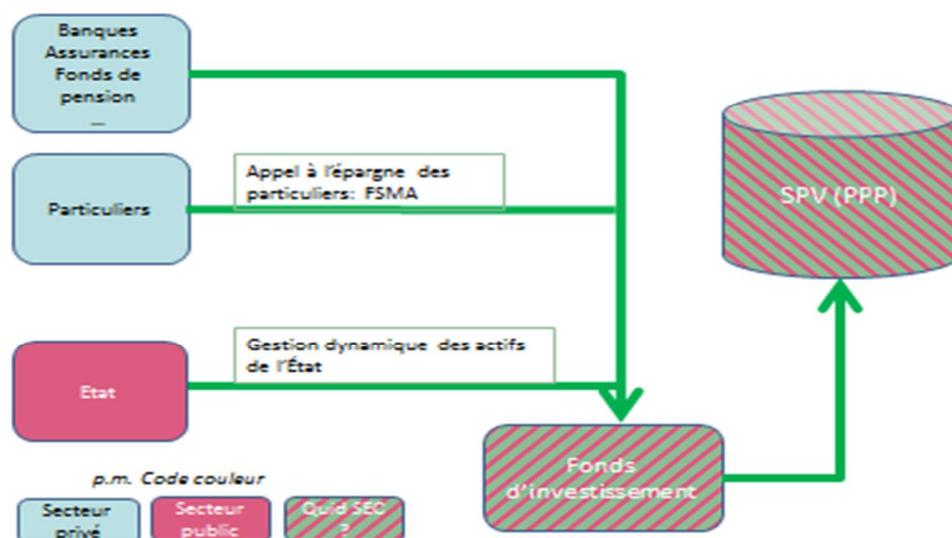
participation directe au financement des PPP est donc susceptible d'intéresser un nombre limité d'acteurs.

Les fonds d'investissement en infrastructure constituent un outil utile pour pallier cette situation. En déchargeant les investisseurs de la nécessité d'appréhender les risques liés à chaque projet spécifique, cette analyse étant faite par le fonds lui-même, et en permettant une diversification des risques sur l'ensemble du portefeuille de projets du fonds, ils permettent d'élargir la gamme des acteurs susceptibles de participer, de manière indirecte cette fois, à des formes de financement alternatif, comme:

- Des investisseurs institutionnels (sociétés d'assurances, banques, fonds de pension, etc.) intéressés par des placements à long terme, sous forme d'actions ou d'obligations.
- Des particuliers, si le fonds d'investissement dispose d'un agrément pour collecter leur épargne.
- Des investisseurs étrangers.
- Voire les pouvoirs publics, si cela est jugé nécessaire dans le cadre d'une gestion patrimoniale stratégique de l'État, malgré les conséquences en matière de traitement statistiques (consolidation dans le secteur public).

Des initiatives existent, (p.ex. TINC) ou sont en développement en Belgique. Aujourd'hui, leur principal défi consiste à pouvoir s'appuyer sur un volant plus important de projets PPP intéressants. À cet égard, on peut remarquer que le fonds d'infrastructure néerlandais Nederlandse Investeringsinstelling mis sur pied en 2014 pour canaliser le financement par les sociétés d'assurances et les fonds de pension a été placé en run-off, par manque de projets à financer.

Fonds d'investissement en infrastructures: un moyen pour élargir la base d'investisseurs



Les considérations relatives au statut statistique du fonds d'investissement ne doivent pas être perdues de vue si la question de la consolidation dans le secteur public ou dans le secteur privé («on balance» vs «off balance») est importante.

Un fonds d'investissement en infrastructures sera considéré comme appartenant soit au secteur privé, soit au secteur public, sur la base d'une évaluation du contrôle économique exercé sur le fonds. Les critères considérés portent sur:

- la structure de l'actionnariat
- les conditions de financement, en particulier si elles sont conformes aux conditions de marché et si le fonds bénéficie ou non des garanties publiques
- l'autonomie de décision dans la politique d'investissement
- l'indépendance dans la gestion opérationnelle

Il est important de noter que, en pratique, le statut du fonds a aussi des conséquences directes sur le classement «on balance» vs «off balance» des projets dans lesquels il investit. Les projets qui bénéficient d'un financement apporté par une entité publique seront quasiment toujours repris dans le périmètre du secteur public. À ce titre, ils entreront donc dans le calcul du solde budgétaire de l'État, au même titre que des investissements publics réalisés sous la forme de marchés publics classiques. Dans le même temps, le financement public direct des investissements est moins onéreux que celui passant par un fonds d'investissement.

A. Gestion dynamique des actifs de l'État

De manière générale, la sélection des projets d'investissement et le choix de leur mode de financement doit s'appuyer sur une vision stratégique des actifs de l'État. Disposer d'un cadastre du patrimoine immobilier et d'infrastructures et d'un bilan financier des différentes entités des administrations publiques est nécessaire à deux titres:

- Permettre une planification prospective des projets d'infrastructure à développer de manière prioritaire, sur la base d'une identification des points forts et des points faibles dans les actifs existants et en fonction d'une vue prospective sur les défis à relever.
- Favoriser une gestion dynamique des actifs de l'État, en les mobilisant de la manière la plus efficace pour servir les objectifs stratégiques définis par les autorités.

Pour chacune des entités des pouvoirs publics, avoir une vue exhaustive, détaillée et actualisée de son patrimoine physique et financier constitue un prérequis indispensable à l'établissement d'un plan d'investissements stratégiques. Compte tenu des complémentarités entre les différentes entités, une mise en perspective au niveau national des actifs physiques et financiers est également souhaitable.

La BNB publie une vue consolidée des actifs financiers des administrations publiques, sur la base de données qu'elle collecte auprès des différentes entités publiques, mais ces informations ne sont pas suffisamment granulaires pour permettre une analyse stratégique des participations.

Actifs financiers des administrations publiques
(données consolidées¹, milliards EUR - fin 2017)

	Total des administrations publiques	Pouvoir fédéral	Communautés et Régions	Administrations locales	Sécurité sociale
Total	146,7	70,7	49,0	29,6	22,8
Numéraires et dépôts	19,0	1,3	8,3	9,3	0,1
Titres de créances	1,5	0,1	2,1	0,4	10,4
Crédits	39,7	12,0	28,5	3,0	4,5
Actions et parts de fonds d'investissement	63,2	42,3	7,7	13,3	0,0
Autres comptes à recevoir / à payer	23,4	15,0	2,5	3,6	7,8

Source: BNB.

¹ Première colonne: consolidation pour l'ensemble du secteur des administrations publiques. Autres colonnes: consolidation pour chaque sous-secteur séparément.

Par ailleurs, malgré les progrès réalisés par de nombreuses entités publiques pour établir un cadastre de leurs actifs réels, une vue d'ensemble n'est pas disponible au niveau national.

B. Instruments européens

L'insuffisance des investissements publics n'est pas propre à la Belgique. La combattre constitue aussi une priorité pour l'Union européenne et la Commission européenne. Une série de programmes et d'instruments ont été développés de longue date, dans le cadre des fonds structurels, de politiques en faveur de réseaux transeuropéens (transport et énergie), des soutiens à l'innovation et à la transition énergétique, ou de la politique urbaine.

Le Plan d'investissement pour l'Europe, aussi appelé Plan Juncker, a été présenté en novembre 2014 par la Commission européenne et est devenu opérationnel à la mi-2015. L'objectif principal du plan est de créer un effet catalyseur pour les investissements en Europe, plus particulièrement ceux qui sont essentiels à long terme pour le potentiel productif de l'économie. Il vise les investissements en général et ne se limite donc pas aux investissements publics. Le plan d'investissement pour l'Europe se fonde sur trois piliers qui se renforcent mutuellement:

- Le premier pilier consiste à mobiliser des moyens financiers en vue de réaliser des investissements supplémentaires. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a été créé à cette fin en juillet 2015, sous la forme d'un fonds fiduciaire spécial au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le Fonds fournit des garanties soutenant le financement de projets par la BEI et le Fonds européen d'investissement (FEI), une filiale de la BEI. De cette manière, il peut

potentiellement mobiliser des sources de financement existantes, sans alourdir les finances publiques des États membres.

- Le deuxième pilier du plan d'investissement consiste en une plateforme européenne de conseil en investissement (European Investment Advisory Hub), afin de pouvoir offrir, à tous les niveaux de développement des projets, une expertise et une assistance technique. Par ailleurs, le portail européen de projets d'investissement, opérationnel depuis juin 2016, accompagnera les investisseurs dans leur quête de projets potentiellement viables.
- Le troisième pilier vise à améliorer la prévisibilité du cadre réglementaire, à lever les obstacles à l'investissement et à renforcer le marché unique en créant des conditions-cadres optimales pour l'investissement, que ce soit à l'échelon national ou européen. Une autre mesure importante relève des nouvelles sources de financement à long terme des investissements.

La BEI est le principal bras de la CE pour le financement de ces programmes. Ses opérations en Belgique ont contribué au financement d'une large palette de projets, les moyens qu'elle apporte s'ajoutant à ceux des pouvoirs publics nationaux et des financeurs privés. À cet égard, la BEI joue un rôle de catalyseur (crowding in), l'expertise qu'elle met dans l'évaluation des projets donnant à ceux qui sont retenus un label de qualité pour les autres investisseurs.

En 2017, la BEI a investi 1,5 milliard EUR (projets signés) dans l'économie belge. Au total, les investissements du Groupe BEI (constitué de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement) en Belgique ont atteint 1,6 milliard EUR en 2017, dans le domaine de l'environnement, des infrastructures, mais aussi en faveur de l'innovation et des PME.

Plus spécifiquement, dans le cadre du Plan Juncker, le Fonds européen pour les investissements stratégiques a participé à 24 opérations en Belgique, pour un financement approuvé de 1,3 milliard EUR. Les investissements attendus liés à l'intervention du FEIS se montent à 5,8 milliards EUR.

4. Une proposition transversale pour renforcer l'expertise et la gouvernance des projets d'investissement en Belgique

Améliorer des points spécifiques portant sur les modalités relatives à la mise en œuvre des Partenariats Public-Privé ou sur les instruments permettant de mobiliser plus largement les moyens financiers disponibles tant dans le secteur privé que dans le secteur public, contribuera à créer les conditions d'un environnement plus favorable aux investissements d'infrastructure.

Toutefois, la réalisation d'une ambition forte et durable pour les investissements stratégiques ne pourra être concrète que si elle est portée par un engagement politique et si elle est soutenue par une gouvernance et une capacité de planification et d'exécution renforcées de manière transversale.

Les bonnes pratiques observées dans d'autres pays à cet égard, et les succès obtenus de manière ponctuelle en Belgique fournissent des enseignements très utiles en la matière.

Leur transposition ou leur généralisation nécessite des adaptations, pour s'ancrer dans la réalité institutionnelle de la Belgique.

A. Enseignements des bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres pays

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux pays comparables à la Belgique ont adopté des dispositifs et des procédures afin d'améliorer la gouvernance des investissements publics (cf. annexe 1). Les objectifs recherchés visent conjointement à:

- Objectiver le choix des investissements en vue de renforcer son impact sur l'économie et sa valeur sociétale.
- Améliorer les délais de mise en œuvre, notamment en réduisant drastiquement les retards très souvent observés.
- Réduire les dépassements de budget fréquemment constatés pour ce type de dépenses publiques.

Les modalités concrètes de gouvernance sont variables d'un pays à l'autre mais les dispositifs présentent des points communs:

- Le processus de décision (qui revient au final au politique) repose (à un ou plusieurs stades) sur l'intervention d'une entité tiers (de nature gouvernementale ou bien externe) qui dispose d'un regard neutre, transversal et d'une forte expertise technique.
- L'analyse technique intervient généralement à deux stades du processus: le choix stratégique de procéder ou non à l'investissement, d'une part, et les modalités opérationnelles de mise en œuvre, d'autre part.
- Les procédures d'analyse et de validation qualitative sont obligatoires et contraignantes (généralement à partir d'un seuil de 50 à 100 millions EUR)

B. Situation actuelle en Belgique

En Belgique, les responsabilités en termes d'adjudication de projets d'infrastructure publique sont dispersées sur un grand nombre d'entités, entre les différents niveaux de pouvoir et à travers les différents domaines d'investissement. Cette situation de fait conduit à une fragmentation importante de l'expertise, et à la difficulté de réaliser des économies d'échelle.

Ni le niveau fédéral, ni les entités fédérées n'ont adopté des mesures réglementaires transversales et/ou instauré des organismes indépendants spécifiquement dédiés à l'analyse technique et financière des projets d'investissement. Les projets d'investissement ne sont pas soumis à une analyse d'impact socioéconomique selon une méthodologie standardisée et sont généralement mis en œuvre par les ministères ou entités publiques initiateurs du projet selon des procédures qui leur sont propres. Les structures d'assistance technique existent (CIF en Wallonie, Kenniscentrum PPS en Flandre), mais leurs moyens sont limités et leurs avis sont facultatifs et non contraignants.

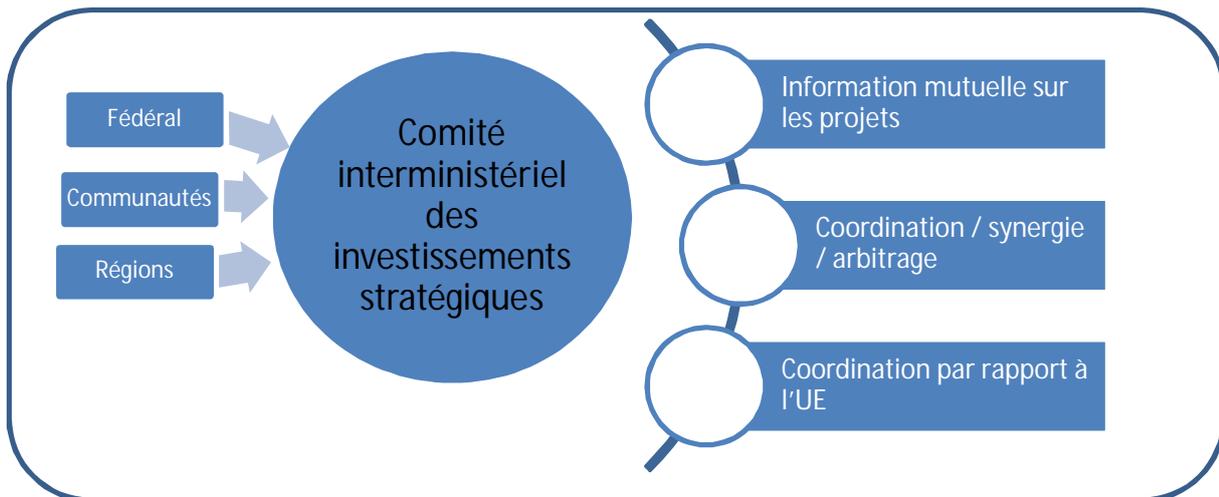
Une première étape pourrait consister à renforcer et à fédérer les différents pôles d'expertise existants en s'appuyant également sur les divers dispositifs européens

Tous les acteurs consultés s'accordent à penser qu'un échange structuré d'informations sur toutes les questions concernant les investissements d'infrastructure apporterait une valeur ajoutée à chacune des parties prenantes.

Cet échange devrait être organisé à deux niveaux, au niveau politique et au niveau des experts.

- Niveau politique

Un comité interministériel des investissements stratégiques (CIMIS), qui serait institué par le Premier ministre et par les ministres-présidents des Communautés et des Régions, s'inscrit dans les principes de la structure institutionnelle de la Belgique.

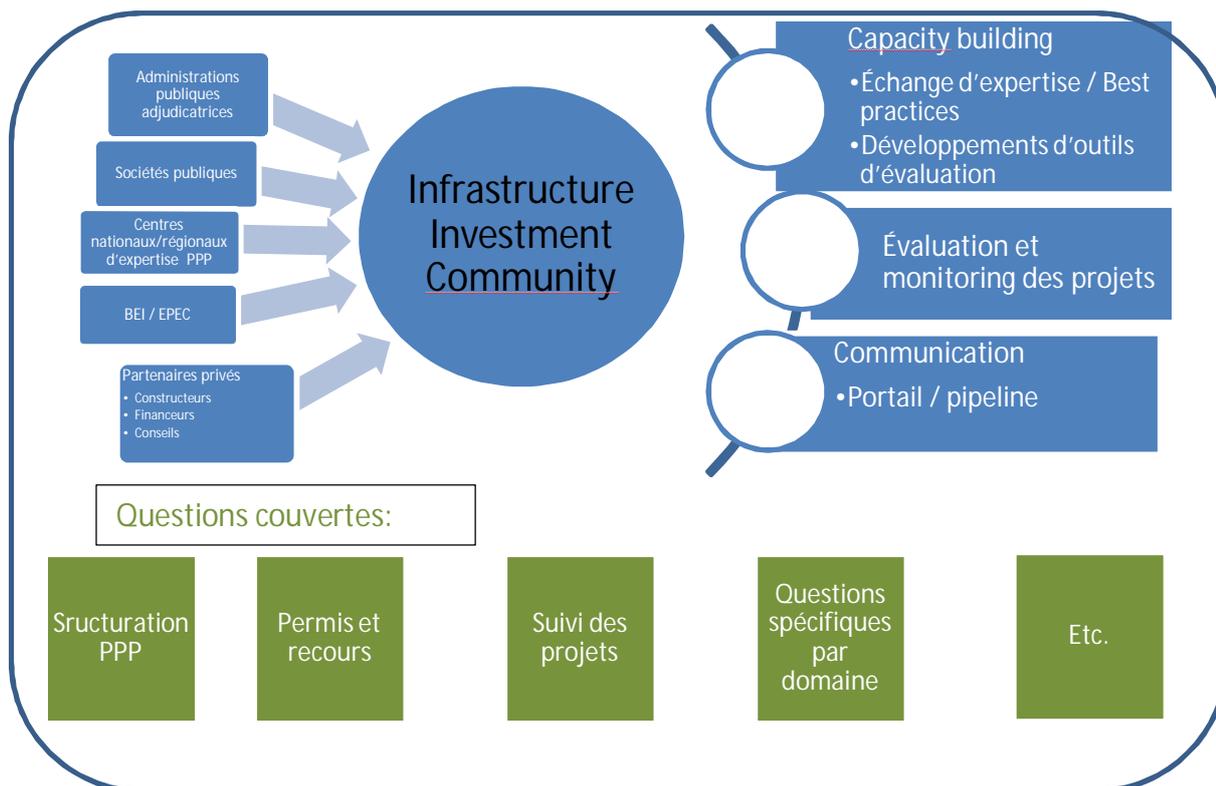


Ce comité interministériel aurait pour fonction:

- De susciter une information mutuelle sur les programmes d'investissement des différentes entités.
- Dans ce cadre, de permettre d'exploiter des synergies entre les programmes d'investissement, de coordonner les initiatives communes.
- De manifester un engagement politique durable pour les investissements publics soutenables et efficaces.
- D'engager les administrations à participer à s'inscrire dans les échanges d'expertise.
- De s'engager à appliquer dans la mise en œuvre de leurs projets d'investissement les recommandations techniques permettant de développer un marché compétitif pour les financements alternatifs.

- Communauté d'experts au niveau des administrations et des partenaires privés: Infrastructure Investment Community.

Cette communauté d'experts a pour but de structurer les échanges entre les différentes entités publiques adjudicatrices, ainsi qu'entre les entités publiques et les partenaires privés. Conformément à la structure institutionnelle du pays, elle serait instituée par le Premier ministre et par les ministres-présidents des Communautés et des Régions, et réunirait notamment par une mise en réseau les centres nationaux et régionaux d'expertise existants.



Cette communauté aurait pour fonction de mutualiser et renforcer les expertises dans différents domaines. Il s'agit notamment, pour la gouvernance et le financement des projets, de:

- Procédures de planification, de préparation, d'exécution des projets d'infrastructure.
- Développement et partage d'outils d'évaluation: Value-for-Money, PPP Comparator.
- Convergence dans les pratiques de Partenariat Public-Privé ainsi que des CPE et soutien au développement d'un marché PPP/CPE compétitif (cf. section 2 de ce rapport pour plus de détail).
- Monitoring ex-post de l'efficacité des investissements d'infrastructure: méthodes d'évaluation, résultats, best practices.
- Etc.

Les questions couvertes pourraient être élargies à celles étudiées par d'autres groupes du Pacte national pour les investissements stratégiques, telles que les procédures administratives et réglementaires, le suivi des projets, ou des cercles thématiques (mobilité, énergie, etc.).

Une cellule permanente serait créée, en vue de fournir un support en termes organisationnel, d'analyse et de communication externe. Cette cellule serait située au sein de la Chancellerie, compte tenu de la nature de ses activités, au service des différentes entités de l'État et du monde économique et social en général.

Pour ses activités, le IIC pourra s'appuyer sur le support des institutions internationales (BEI, CE, FMI), qui ont développé des supports méthodologiques et ont mis au point des outils de décision opérationnels pour soutenir la mise en œuvre d'une stratégie intégrée des investissements publics.

Encadré: Outils opérationnels de décision et support des institutions internationales pour les stratégies d'investissement

Banque européenne d'investissement (BEI)

Dans sa fonction de conseil, la BEI calcule la rentabilité économique de ses projets en s'appuyant sur des méthodes internationalement reconnues. Au-delà des considérations relatives à la viabilité financière, elle évalue également les coûts et les avantages socioéconomiques afin de s'assurer que les projets qu'elle finance apportent une contribution solide à la société dans son ensemble. Cette analyse sert de point de départ au cadre d'évaluation des projets, qui repose sur trois piliers, l'intérêt économique étant le principal facteur du premier pilier.

Centre européen d'expertise en PPP (CEEP)

Lié à la BEI, 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 quant à la solution du PPP.

Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Jaspers)

Il s'agit d'un partenariat d'assistance technique entre trois partenaires (la Commission européenne, la BEI et la BERD) qui fournit des avis indépendants aux pays bénéficiaires afin de leur permettre de mieux préparer des projets d'envergure de grande qualité qui seront cofinancés par deux Fonds structurels et d'investissement européens (le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion)

Service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) (Commission européenne)

Le service coordonne et fournit une assistance technique sur mesure aux pays de l'UE, en collaboration avec les services compétents de la Commission. L'objectif est d'aider les pays de l'UE à mettre en place des institutions et des administrations publiques plus efficaces, ainsi que des cadres de gouvernance plus rigoureux. L'appui fourni renforce la capacité des pays de l'UE à élaborer et mettre en œuvre des politiques en faveur de la création d'emplois et d'une croissance durable.

Mécanisme de support à la passation de marchés pour les grands projets (dans le cadre de la communication de la Commission «Encourager les investissements par l'évaluation ex ante volontaire»)

FMI

- Public Investment Management Assessment (PIMA) à Cadre d'évaluation de la gestion de l'investissement public dans un pays donné. Cet outil prend en compte les phases de planification, d'allocation des ressources et de mise en œuvre des projets d'investissement publics (45 indicateurs répartis sur 15 dimensions du processus de gestion)
- PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM) à Analytical tool used to assess y the potential fiscal costs and risks arising from PPP projects systematically.

Annexe 1 : Cadre de gouvernance des projets d'investissement: Exemples de pays voisins

Royaume-Uni

La gouvernance des investissements publics repose principalement sur 2 structures qui travaillent en étroite collaboration avec le HM Treasury (ministère des Finances et du budget) :

- National Infrastructure Commission (NIC) à Fixation des orientations stratégiques à long terme

The NIC aims to be the UK's most credible, forward-thinking and influential voice on infrastructure policy and strategy. The NIC provides the government with impartial, expert advice on major long-term infrastructure challenges.

The Commission currently has a Chair and 9 other non-executive commissioners. The Commissioners provide expert, impartial advice to the government on infrastructure, work with the Chair and each other to shape and develop the national infrastructure assessment and specific studies. The Commission secretariat stands at approximately 35 staff, led by its Chief Executive.

- Infrastructure and Projects Authority (IPA) à Apporte un support technique et opérationnel au processus de gestion des investissements (ensures these are translated into successful delivery)

Government's centre of expertise for infrastructure and major projects (IPA), reporting to the Cabinet Office (Prime Minister) and HM Treasury.

National Infrastructure Plan (NIP) provided an integrated strategy for how the government would plan, prioritise, finance and deliver critical projects and programmes in key economic infrastructure sectors: (transport; energy; communications; flood defence; water and waste; and science).

The IPA has around 150 staff and 5 core teams:

- Finance & International à Advise government on the availability and policy implications of private finance and support Public Private Partnerships (PPPs) across government.
- Operations à The Operations team is comprised of project delivery experts.
- Project Profession & Standards à Responsible for building the capability needed to deliver government projects.
- Strategy & Policy à Coordinate IPA's input into policy development and measure project performance across government. We publish strategically important documents such as the National Infrastructure and Construction Pipeline (NICP), Government Construction Strategy and the government's Annual Report on Major Projects.
- Infrastructure Delivery à Commercial specialists in economic and social infrastructure and housing.

France

La coordination de la politique d'investissement est assurée par le Commissariat général à l'investissement (CGI) – placé auprès du Premier ministre (créé par décret le 22 janvier 2010). Le Comité de surveillance du CGI est composé à la fois de mandataires politiques et de personnalités de la société civile.

- Il assure le pilotage du Programme national d'investissement (PIA) en supervisant l'action des opérateurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle du programme en lien étroit avec les ministères concernés.
- Il assure une mission d'expertise des investissements publics prévue par la loi: il tient notamment un inventaire permanent et organise des contre-expertises indépendantes.
NB: depuis 2012, la loi de programmation des finances publiques dispose que les projets d'investissement civil financés par l'État (et > 20 millions EUR), les établissements publics, les établissements publics de santé font l'objet d'une évaluation socioéconomique préalable. Lorsque le montant total du projet dépasse 100 millions EUR, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.
- Enfin, le CGI s'est vu confier en 2015 la mission d'animer la coopération avec la Banque européenne d'investissement dans le cadre du Plan Juncker.

Pays-Bas

Le processus de gouvernance concerne les investissements portés par le ministère des Infrastructures et de l'Environnement, soit les projets les plus importants relatifs à la mobilité, les transports, l'environnement et les voies d'eau. Tous ces projets doivent s'intégrer dans la procédure MIRT (Multi-year Plan for Infrastructure, Spatial Planning and Transport) et doivent passer pour prédécision par un Comité interministériel pour l'amélioration de la structure de l'économie (ICRE). Cette instance s'appuie sur les analyses techniques et de qualité du CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy) et PBL (Netherlands Environmental Assessment Agency).

Le recours potentiel au PPP doit être envisagé pour tous les projets supérieurs à 60 mio EUR.

Norvège

La procédure instaurée en Norvège (State Project Model) prévoit une phase d'analyse des projets d'investissement émanant des différents ministères (> 75 mio EUR) par des bureaux de consultants externes, agréés par le ministère des Finances.

L'analyse de ces consultants est réalisée en 2 phases et génère un document-rapport spécifique soumis aux autorités politiques pour décision:

- Quality assurance of the choice of concept (Qa1): cette phase doit permettre au gouvernement de prendre une décision de principe sur la sélection de l'investissement, et de procéder à une analyse plus approfondie des modalités de réalisation.
- Quality assurance of the management documentation (QA2): cette phase doit permettre au parlement d'approuver définitivement le projet sur la base des éléments concrets relatifs au planning, au coût et à l'impact économique.

Annexe 2 : Documents consultés

I. GOUVERNANCE GÉNÉRALE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Brutscher Ph-B. et Kappeler A. (2018), "*Addressing Europe's infrastructure gaps: Fiscal constraints and planning capacity matter*", Vox, CEPR's Policy Portal, 18 April 2018. Available at <https://voxeu.org/article/addressing-europe-s-infrastructure-gaps>

European Commission (2016), *Government investment in the EU: Evolution and challenges*, Report on Public Finances in EMU 2016, 63-111. Available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip045_en_0.pdf

European Commission (2017), *Government investment in the EU: the role of institutional factors*, Report on Public Finances in EMU 2017, 133-186. Available at https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2017_en

EIB Group (2016), *Breaking Down Investment Barriers at Ground Level*. Available at <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/breaking-down-investment-barriers-at-ground-level.htm>

International Monetary Fund (2015), "*Making public investment more efficient*", IMF Policy paper, June 2015. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.

OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A Framework for better governance*, OECD Publishing, Paris. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>

OECD (2017), *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272804-en>

Samset K. F., Volden G. H., Olsson N., Kvalheim E. V. (2016), *Governance Schemes for Major Public Investment Projects: A comparative study of principles and practices in six countries*, Concept report No 47, September 2016.

II. BONNES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PPP

Confédération de la Construction – ULB (2010), *Cadre juridique des partenariats public-privé*

Confédération de la Construction (2010): *Manuel pratique des PPP constructifs en Région wallonne*

EPEC (2011), *Guide EPEC des PPP – Manuel des bonnes pratiques*, juillet 2011, disponible sur <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-the-guide-to-guidance-english.htm?lang=-fr>

EIB - EPEC (2016), *Hurdles to PPP investments*, November 2016. Available at <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/hurdles-to-ppp-investments.htm>

Eurostat, EPEC, EIB (2016), *A guide to the Statistical Treatment of PPPs*, September 2016. Available at <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-a-guide-to-the-statistical-treatment-of-ppps.htm>

Kabinet Minister van Financiën (2017), *Hoe kan PPS bijdragen aan het stimuleren van investeringen in België?*, Position paper, oktober 2017. Available at <http://vanovertveldt.belgium.be/sites/default/files/articles/position%20paper.pdf>

Vlaams Parlement (2017) Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen, werknota (maart 2017)

Rapports récents sur l'utilisation des PPP.

Cour de comptes (France) (2017), *La politique immobilière du Ministère de la Justice – Mettre fin à la fuite en avant*, Rapport public thématique, décembre 2017. Disponible à <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-immobiliere-du-ministere-de-la-justice>

Cour des comptes européenne (2018), *Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités*, Rapport Spécial 2018-9, <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=45153>

HM Treasury – National Audit Office (2018), *PFI and PF2*, January 2018. Rapport sur les financements privés au Royaume-Uni, disponible à <https://www.nao.org.uk/report/pfi-and-pf2/>

Annexe 3 - Réunions informelles avec les stakeholders des PPP

La préparation de ce rapport a bénéficié de contacts informels avec un grand nombre d'acteurs, dont :

- Des experts porteurs de projets PPP au sein des administrations publiques.
- Des opérateurs financiers (banques, assurances, etc.) et leurs associations professionnelles.
- Des conseillers juridiques et experts en financement alternatif.
- La SFPI.
- Des représentants du Kenniscentrum PPS et du CIF.
- Des représentants et experts de la BEI et CEEP (Centre d'expertise européen sur les PPP - EPEC).