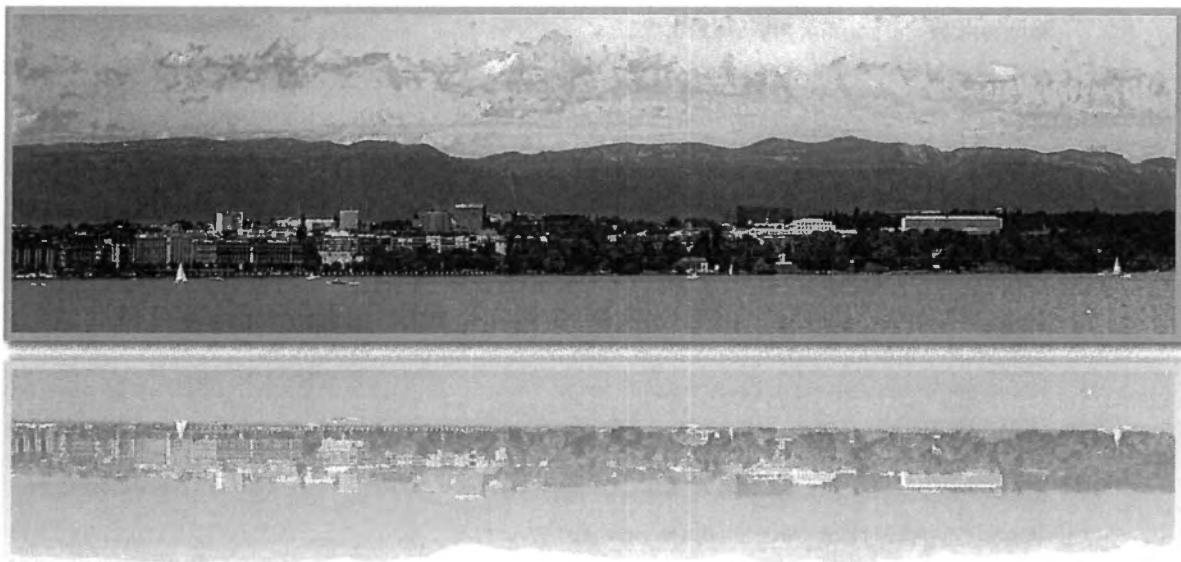


## **ETUDE DE FAISABILITE**



### **Rénovation des immeubles des Organisations Internationales à Genève SOLUTIONS DE STRUCTURATION EN PARTENARIATS PUBLICS PRIVES**

*Carouge, le 18 mars 2013 / Stc / Di*

## TABLE DES MATIERES

PRÉAMBULE .....	3
1. DÉFINITION DU PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ .....	3
2. FAISABILITÉ D'UNE STRUCTURATION EN PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ .....	4
2.1. NON TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ .....	4
2.2. NON RENONCIATION AUX PRIVILÈGES DE JURIDICTION ET IMMUNITÉS .....	4
2.3. DES SITUATIONS TRÈS HÉTÉROGÈNES .....	5
3. CONDITIONS-CADRE DU PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ .....	5
3.1. VÉHICULE DE PORTAGE .....	5
3.2. STRUCTURATION JURIDIQUE .....	6
3.3. FINANCEMENT / RÉMUNÉRATION .....	6
3.4. GARANTIE IMPÉRATIVE .....	6
3.5. DURÉE .....	6
3.6. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE .....	7
3.7. POINTS –CLEFS DU CONTRAT PPP .....	7
3.8. ALLOCATION DES RISQUES .....	8
4. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ POUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	8
4.1. AVANTAGES .....	8
a) <i>Échelonnement dans le temps des coûts de rénovation pour l'OI</i> .....	8
b) <i>Innovation et maîtrise d'œuvre efficiente</i> .....	8
c) <i>Loyer/redevance plafonné(e) sur la durée contractuelle</i> .....	9
d) <i>Efficiéce énergétique des immeubles et réduction des charges d'exploitation</i> .....	9
e) <i>Maintenance des bâtiments assurée sur le long terme</i> .....	9
4.2. INCONVÉNIENTS .....	10
a) <i>Coût du financement</i> .....	10
b) <i>Nécessité de changer les règles d'appel d'offres des OI</i> .....	10
c) <i>Besoins budgétaires annuels en apparence plus élevés</i> .....	10
d) <i>Une relation de long terme</i> .....	10
5. POSITION DU SECTEUR PRIVÉ .....	11
6. EXEMPLES CONCRETS DE PPP EN EUROPE .....	11
6.1. DES EXPÉRIENCES PPP RÉUSSIES .....	11
6.2. DES ANALYSES COMPARATIVES MAJORITAIREMENT FAVORABLES .....	11
7. CONCLUSION .....	12

## Préambule

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales (ci-après OI) sur son territoire. En 2013, 35 organisations y sont établies, dont 25 sur le seul canton de Genève. En sa qualité d'Etat hôte, la Suisse s'attache à mettre à disposition des OI un parc immobilier de qualité et attrayant.

Aujourd'hui, le constat est fait que de nombreux immeubles propriété des OI sises sur le territoire genevois nécessitent de lourds travaux de rénovation. Le coût global de ces travaux est devisé à plus d'un milliard de Francs suisses sur les 10 à 15 prochaines années.

Selon la politique de la Suisse en la matière, l'entretien de ces bâtiments est à la charge des OI propriétaires et une modification fondamentale de ce principe n'est pas à l'ordre du jour. Cependant, pour répondre aux nouvelles attentes des OI à l'égard de l'Etat hôte et faire face à la forte concurrence que subit la Genève internationale, la Suisse doit envisager des solutions alternatives et réalisables.

Parmi ces solutions figurent les partenariats publics privés (ci-après PPP).

L'objectif de la présente étude est de vérifier la faisabilité d'une structuration en PPP dans le contexte précité et, le cas échéant, de définir les conditions-cadres de sa mise en œuvre.

### 1. Définition du Partenariat Public Privé

Le PPP ne peut faire l'objet d'une définition unique, de par le caractère multiforme qu'il revêt.

Il est toutefois possible de définir les fondamentaux qui le caractérisent au sens large, d'un point de vue opérationnel, et qui, selon les experts en la matière, sont au nombre de quatre, soit :

- une durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le Partenaire public et le Partenaire privé sur plusieurs aspects d'un projet à réaliser ou d'un service à gérer ;
- un mode de financement du projet qui associe et implique le secteur privé ;
- un rôle important du Partenaire privé qui peut participer à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement) alors que le Partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre et le contrôle de leur respect ;
- une répartition des risques entre le Partenaire public et le Partenaire privé en fonction des capacités respectives de chacun à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci et de l'optimum économique qui s'en dégage.

D'une manière générale, il peut être distingué deux grandes familles de PPP : (i) les délégations de service public qui portent sur le transfert de la gestion de services et (ii) les contrats de partenariat qui sont un outil de financement de nouveaux ouvrages ou équipements. Les PPP considérés dans le cadre de la présente étude font partie de cette deuxième catégorie.

Le PPP constitue une solution de rechange au système traditionnel des marchés publics. Le Partenaire public charge le Partenaire privé de mettre sur pied un projet, de le financer et de l'exploiter pendant un laps de temps déterminé. Le Partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement (redevance) du Partenaire public.

## **2. Faisabilité d'une structuration en Partenariat Public Privé**

Ce chapitre vise à vérifier s'il existe des obstacles majeurs, liés à la nature propre des OI et aux contraintes y relatives, qui seraient inconciliables avec une structuration en PPP pour la rénovation des immeubles.

### **2.1. Non transfert de propriété**

La première contrainte à prendre en considération porte sur le fait qu'il ne saurait être envisageable pour les OI de devoir procéder à un transfert de propriété des immeubles à rénover dans le cadre d'une structuration en PPP, et ce même avec une option d'achat en fin de période contractuelle. De même, la cession à des tiers de la détention desdits immeubles pour une durée temporaire, sous forme par exemple de droit de superficie, est à proscrire.

Ceci n'est pas un obstacle, dans la mesure où il est possible d'organiser un montage en PPP sans que le Partenaire privé ait besoin de disposer de la propriété du bâtiment. Les schémas contractuels qui fondent les PPP peuvent en effet être très divers et être mis en œuvre dans des situations de propriété des immeubles très variées.

Il sera en revanche nécessaire que le contrat de PPP présente des protections suffisantes pour l'investissement que le Partenaire privé aura réalisé et financé.

### **2.2. Non renonciation aux privilèges de juridiction et immunités**

Les OI disposent de privilèges de juridiction et d'immunités qui peuvent présenter des inconvénients lorsqu'elles concluent des contrats avec des Partenaires privés. En effet, les accords de siège leur donnent des privilèges qui ont été à l'origine institués afin de leur permettre de conserver leur indépendance et protéger leurs agents vis-à-vis de l'Etat hôte.

Dans le cadre de contrats privés, ceci peut constituer un désavantage dans la mesure où de telles clauses mettent le Partenaire privé dans un état d'infériorité juridique qui le conduira à hésiter à s'engager : en effet, il lui sera difficile en cas d'inexécution du contrat - et notamment de non-paiement des redevances qui lui seraient dues - de faire respecter les termes du contrat en sa faveur selon les voies d'exécution qui lui sont habituelles.

L'asymétrie contractuelle existant entre l'OI et le Partenaire privé pourra de plus être de nature à affecter la possibilité que le Partenaire privé aura d'avoir accès à un emprunt bancaire à long terme pourtant indispensable au financement des travaux de rénovation.

Afin de circonvenir cette difficulté, la voie la plus efficace consistera à permettre au Partenaire privé de rééquilibrer la relation contractuelle en faisant en sorte que l'engagement contractuel de l'OI bénéficie de la garantie ou du cautionnement de la Confédération Suisse. Dans la mesure où ce cautionnement permettra au Partenaire privé de faire appel directement à la Confédération Suisse en cas de non-exécution du contrat par l'OI et notamment de non-paiement de la redevance de PPP, une telle disposition restaurera l'attractivité de ce type de contrat pour le secteur privé et notamment sa bancabilité.

### 2.3. Des situations très hétérogènes

Les travaux de rénovation projetés pour les bâtiments des OI revêtent des formes très différentes, allant de la rénovation lourde (pour l'OIT ou le Palais des Nations par exemple) à la démolition partielle-reconstruction (pour l'OMS), voire à la démolition totale-reconstruction (pour l'UIT).

On observe également une diversité des maîtrises foncières. Des OI sont propriétaires de leur terrain (OIT par exemple) avec pour certaines des soldes de droits à bâtir valorisables, d'autres sont au bénéfice de droit de superficie à 1 ou 2 degrés sur des terrains appartenant à des tiers (propriétés cantonale et communale essentiellement).

Comme évoqué au chapitre 1 ci-avant, le PPP n'est pas basé sur un modèle unique mais constitue un outil contractuel modulable et adaptable en fonction des situations. Il est donc tout à fait approprié pour répondre aux différentes problématiques rencontrées dans le contexte de rénovation des bâtiments des OI à Genève.

La complexité de la structuration juridique et financière d'un PPP dans le cadre juridique des OI en limite toutefois l'application à des opérations d'une envergure suffisante que nous évaluons à un plancher de CHF 100 millions par OI. Chaque opération peut être une combinaison de rénovation, démolition et valorisation de potentiel constructible.

## 3. Conditions-cadre du Partenariat Public Privé

### 3.1. Véhicule de portage

Le véhicule de portage du PPP sera une société anonyme de droit suisse.

Il revêtira, dans une large majorité des cas, la forme d'un véhicule entièrement privé, avec un actionariat qui pourra être constitué comme suit :

- une entreprise de construction, en charge des études et des travaux de rénovation,
- une société de contracting, en charge de la maintenance technique du bâtiment rénové pendant toute la durée du partenariat,
- un ou plusieurs investisseurs institutionnels de droit privé, susceptibles de contribuer pour partie au financement des fonds propres nécessaires,
- voire un établissement bancaire qui interviendrait comme pilote d'un syndicat bancaire pour le financement des crédits à long terme nécessaires.

La mise en place d'un véhicule d'économie mixte n'est cependant pas exclue, avec par exemple une participation de l'OI concernée. Il est précisé que, dans ce schéma, la Confédération suisse n'entrera pas au capital social et qu'il est fort probable qu'il en soit de même pour le Canton de Genève.

### 3.2. Structuration juridique

La structuration juridique du PPP pourra être la suivante (*cf. annexe 1*):

- l'OI, propriétaire et utilisatrice du bâtiment à rénover, accorde au Partenaire privé une concession (ou un bail présentant une sécurité juridique équivalente) sur son immeuble pour la durée du partenariat, moyennant l'obligation pour ce dernier de :
  - concevoir, piloter et financer les études et travaux de rénovation selon le cahier des charges établi par l'OI,
  - exploiter le bâtiment rénové pendant toute la durée contractuelle,
  - et, sur la même période, en assurer la maintenance et l'entretien ;
- en contrepartie, le Partenaire privé loue l'immeuble rénové à l'OI moyennant le paiement d'un loyer/redevance dans le cadre d'un contrat de bail de long terme.

### 3.3. Financement / rémunération

Le financement des études et des travaux de rénovation sera assuré en totalité par le Partenaire privé, pour partie au moyen de fonds propres (de 10% à 15% environ) et pour le solde (de 85% à 90% environ) par un emprunt bancaire courant sur la durée du partenariat.

En contrepartie, l'OI versera au Partenaire privé un loyer/redevance plafonné (sous réserve d'indexation) pendant toute la durée du partenariat, couvrant l'amortissement, les intérêts et la rentabilisation des études et des travaux, ainsi que l'entretien et la maintenance de l'immeuble.

Le ratio apparemment modeste de 10 % à 15% de fonds propres est conditionné par la qualité des garanties apportées par chaque entité juridique à la société anonyme de portage du projet selon le schéma de structure juridique en *annexe 1* : caution solidaire de la Confédération vis-à-vis du paiement de la redevance annuelle, garantie de bonne exécution de l'entreprise de construction, garantie de coût d'exploitation de l'entité responsable du facility management.

### 3.4. Garantie impérative

Comme évoqué au chapitre 2 ci-avant, le paiement du loyer/redevance par l'OI devra être garanti à 100%, pendant toute la durée du partenariat, par un cautionnement solidaire de la Confédération Suisse (rating AAA). Applicable à l'ensemble des paiements dus par l'OI au Partenaire privé, ce cautionnement tiendra ainsi compte de la totalité des coûts pris en charge par le Partenaire privé dans le cadre du PPP, y compris les frais de développement du projet de rénovation (par analogie avec les actuels prêts FIPOI). Il ne couvrira pas l'éventuelle valeur de retour au terme du partenariat (s'il devait y en avoir une), sauf si celle-ci devait faire l'objet d'une valorisation précise dans le contrat de PPP.

### 3.5. Durée

Le partenariat devra impérativement être d'une durée suffisante pour permettre au Partenaire privé d'amortir et de rentabiliser ses investissements, tout en donnant lieu à des loyers/redevances supportables par l'OI.

Dans ce contexte, une durée de 25 à 30 ans apparaît adéquate.

A l'issue de la période de concession, les installations, régulièrement entretenues, reviennent de plein droit à l'OI, sous réserve du paiement régulier du loyer/redevance et de la valeur éventuelle de retour si les conditions contractuelles ne prévoient qu'un amortissement partiel de certains investissements.

### 3.6. Modalités de mise en œuvre

Dans la pratique, il sera procédé comme suit :

- en premier lieu, l'OI devra procéder aux études préliminaires permettant de cadrer l'objet du PPP, dont une analyse de l'état des bâtiments existants, la définition du programme fonctionnel lié aux besoins de l'OI, une étude de faisabilité du potentiel de valorisation immobilière tel que droits à bâtir résiduels non exploités, etc. ;
- sur ces bases, l'OI va établir un cahier des charges définissant précisément ses attentes quant au projet à réaliser ;
- ensuite, l'OI organisera un appel d'offres de PPP, c'est-à-dire d'investisseur-concepteur-développeur-exploitant (en anglais DBFM « Design Build Finance Manage »), devant répondre à des critères économiques, mais également qualitatifs ;
- au terme de l'appel d'offre, le groupement de Partenaires privés désigné se constituera en la société anonyme porteuse du PPP ;
- dans le cadre des relations contractuelles qui seront alors conclues entre l'OI et la SA porteuse du PPP, cette dernière s'engagera sur (i) le pilotage des études et travaux de rénovation à ses risques et (ii) les coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien optimisés et maîtrisés permettant sur la durée contractuelle de garantir à ses risques un loyer/redevance plafonné(e) (sous réserve d'indexation) à l'OI ;
- l'OI procédera au versement du loyer/redevance dès les travaux objet du PPP achevés et les locaux rénovés mis à sa disposition (possible par étape).

### 3.7. Points –clefs du contrat PPP

Le contrat PPP devra définir sans ambiguïté l'allocation des risques entre les parties selon les principes décrits au point 3.8 ci-dessous.

Il devra également décrire dans toute la mesure du possible les modalités d'adaptations contractuelles en cas de modification d'une condition cadre.

Pendant, les parties co-contractantes s'engageant sur un partenariat de long terme, le contrat de PPP ne pourra anticiper toutes les situations d'exception susceptibles de se produire. Il y aura toutefois lieu d'y décliner autant que possible les différents cas de résiliation anticipée pouvant se produire et la manière dont les parties entendent les régler.

A titre d'exemple, une résiliation anticipée par l'OI sans faute du Partenaire privé pourrait donner lieu au remboursement de la dette restante, augmentée du manque à gagner pour le Partenaire privé.

En revanche, une résiliation anticipée par l'OI avec faute du Partenaire privé ne donnerait lieu qu'à un remboursement (éventuellement partiel) de la dette, sans prise en compte du manque à gagner, indépendamment de la réparation financière, par le Partenaire Privé, du préjudice causé à l'OI.

### 3.8. Allocation des risques

Dans le modèle de PPP, l'OI et le Partenaire privé se partagent les risques du projet. Chaque partie prend en charge les risques qu'elle est le mieux à même de maîtriser.

Le Partenaire privé prend notamment en charge les risques de retard ou de dépassement de coûts durant les phases de planification et de construction. A la mise en exploitation, il est responsable de la conformité de l'ouvrage aux exigences fonctionnelles définies dans le cahier des charges. Pendant la période d'exploitation, il assume les risques de dépassement de coût d'entretien et les dommages économiques résultant d'un défaut d'entretien. Il assume également le risque du financement de l'investissement jusqu'à son amortissement progressif sur la durée du cycle de vie.

L'OI est responsable de la définition du programme et des conditions cadre qu'elle introduit dans le cahier des charges de l'appel d'offres et du processus d'adjudication du marché. Elle est responsable de l'utilisation de l'immeuble conformément aux règles contractuelles qu'elle a elle-même élaborées. Elle a la responsabilité de disposer d'un budget incluant la redevance annuelle contractuelle du PPP.

La matrice détaillée d'analyse et d'allocation des risques figure en *annexe 2*. Elle démontre qu'une grande partie des risques peut être transférée au Partenaire privé.

Le financement du projet par le Partenaire privé oblige celui-ci à inclure dans son offre le coût des risques qu'il assume, à la différence d'un financement public qui occulte souvent le coût des risques, qui n'apparaît qu'ultérieurement à l'occasion de dépassements budgétaires.

## 4. Avantages et inconvénients du Partenariat Public Privé pour les Organisations Internationales

### 4.1. Avantages

#### a) Échelonnement dans le temps des coûts de rénovation pour l'OI

Bien que l'attention des OI ait été attirée depuis plusieurs années sur la nécessité de constituer des fonds de rénovation pour leurs immeubles, la majorité d'entre elles n'en a pas constitué, ou en a constitué un sans l'alimenter, voire en l'alimentant de manière irrégulière.

En conséquence, les OI n'ont aujourd'hui pas les fonds à disposition pour financer les travaux de rénovation nécessaires.

Une structuration en PPP constitue donc une alternative intéressante de financement des travaux de rénovation pour les Etats-membres de par l'échelonnement du coût y relatif par le biais de l'étalement des paiements correspondants sur la durée du partenariat.

#### b) Innovation et maîtrise d'œuvre efficiente

Les OI ne disposent pas (ou peu) de compétences internes en termes de maîtrise d'œuvre / maîtrise d'ouvrage.

Par une structuration en PPP, le Partenaire privé va non seulement (i) faire profiter l'OI de ses idées innovantes au niveau de la conception et de réalisation, ce qui conduira à des optimisations du projet, (ii) donner une efficacité au projet de par l'approche basée sur le cycle de vie, mais également (iii) permettre à l'OI de rester concentrer sur sa tâche prioritaire - sans renoncer aux fonctions de contrôle- en assumant lui-même toutes les prestations de maîtrise d'œuvre.

c) Loyer/redevance plafonné(e) sur la durée contractuelle

Avec une structuration en PPP, l'OI versera au Partenaire privé un loyer/redevance plafonné (sous réserve d'indexation) sur la durée du partenariat. Le montant du loyer/redevance est en effet un des éléments centraux du contrat de PPP et son montant est fixé à l'avance dans celui-ci pour toute la période contractuelle.

Ce point est important car il est de nature à rassurer les Etats Membres qui financent le budget de chacune des OI sur leur capacité à entrer dans un schéma de rénovation du siège de chaque OI concernée dans un cadre budgétaire précis, optimisé et maîtrisé quant à ses conséquences financières.

Dans un schéma de PPP, il est possible de s'assurer, par une structuration financière et contractuelle adéquate, que le programme de rénovation des immeubles des OI va certes entraîner à terme des besoins budgétaires annuels plus élevés pour les OI, mais dans le cadre de loyers/redevances plafonnés.

Ceci est important dans la mesure où les Etats Membres ont en général une confiance limitée dans la capacité des OI à maîtriser leurs dépenses, et se plaignent régulièrement des dépassements budgétaires qui entraînent pour eux la nécessité de verser des compléments imprévus de dotations aux OI, tout comme de leur incapacité à assurer un entretien suffisant de leurs immeubles à moyen/long terme.

En particulier, le PPP permet d'inclure dans le loyer/redevance annuel budgété le coût des risques assumés par le Partenaire privé sur la durée du cycle de vie.

d) Efficacité énergétique des immeubles et réduction des charges d'exploitation

Les aspects liés à l'efficacité énergétique seront primordiaux dans ces programmes de rénovation.

Compte tenu de la génération des immeubles des OI concernées à Genève, l'intégration de cet aspect dans le programme de rénovation est de nature à entraîner des économies importantes sur les coûts de chauffage/climatisation et d'électricité, ce qui permettra (toutes choses égales par ailleurs) de réduire le montant de loyer/ redevance de PPP qui sera à acquitter par l'OI. Le fait que le Partenaire privé, titulaire du contrat de PPP, soit en charge d'assurer dans la durée le niveau des coûts d'exploitation (et donc de chauffage/climatisation et d'électricité) d'un immeuble qu'il aura lui-même conçu et fait construire, sera de nature à renforcer cet élément.

e) Maintenance des bâtiments assurée sur le long terme

De par la nature même des termes contractuels du PPP, la maintenance et l'entretien des immeubles rénovés seront assurés pendant toute la durée du partenariat, évitant ainsi à l'OI de se retrouver dans une situation analogue dans 30 ans.

## 4.2. Inconvénients

### a) Coût du financement

La rémunération des fonds investis par les Partenaires privés est plus élevée qu'un prêt de la Confédération suisse, ou qu'un prêt bancaire qui serait accordé à l'OI concernée. Cependant, la garantie de caution solidaire de la Confédération suisse permet de réduire fortement l'écart de taux. Selon les contacts bancaires que nous avons pris, le taux de financement du crédit pourrait ainsi se situer au niveau Libor plus 40 à 150 points de base, selon la conjoncture des marchés financiers qui prévaudra.

Le gain d'efficacité dû au professionnalisme du team de projet et à l'optimisation globale des coûts sur la durée du cycle de vie devrait largement compenser ce surcoût financier comme le montrent les analyses comparatives faites sur des cas récemment réalisés (voir point 6.2 ci-après).

### b) Nécessité de changer les règles d'appel d'offres des OI

Le schéma du PPP impliquera le changement des réglementations d'appels d'offres au sein de l'OI pour permettre une adjudication globale et non pas prestation par prestation.

### c) Besoins budgétaires annuels en apparence plus élevés

Comme évoqué au point 4.1 ci-dessus, si les besoins budgétaires annuels de l'OI sont en apparence plus importants, il convient dans le même temps de noter que :

- ces coûts incluront le remboursement de l'investissement de rénovation de l'immeuble,
- les comparaisons les plus exhaustives ont établi que le coût complet des PPP apparaît en général moins élevé que celui d'un dispositif traditionnel puisque les gains d'efficacité sur la construction et l'optimisation globale des coûts sur la durée du cycle de vie compensent largement le surcoût financier comme le montrent les analyses comparatives faites sur des cas récemment réalisés (voir point 6.2 ci-après),
- ceci sera constaté dans un cadre plafonné sur la durée contractuelle.

### d) Une relation de long terme

Le fait de conclure un partenariat de longue durée engendrera inévitablement un contrat complexe qui impose une rigueur de gestion. Les conditions d'adaptation des modalités contractuelles à une évolution importante des besoins ou à une situation d'exception pendant la durée du cycle de vie reflètent cette complexité. Dans la mesure du possible, le contrat PPP prévoira des procédures de règlement économique de ces situations non prévisibles visant à maintenir les équilibres contractuels en présence.

## 5. Position du secteur privé

Dans le cadre de la présente étude, nous avons pu vérifier la pertinence des hypothèses de structuration de PPP et d'allocation des risques qui constituent le seuil d'attractivité auprès des différents partenaires à inclure dans un PPP (investisseurs institutionnels, développeurs-construteurs, exploitants et banques). Nous sommes arrivés à la conclusion que ce marché intéresse les acteurs suisses et européens aux conditions exposées ci-avant et permet donc une mise en concurrence efficiente.

## 6. Exemples concrets de PPP en Europe

### 6.1 Des expériences PPP réussies

Les schémas de PPP sont régulièrement utilisés avec succès dans de grands projets immobiliers.

Les immeubles des entités publiques, y compris ceux des OI, sont souvent l'objet de PPP.

En Europe, de nombreux bâtiments publics ont été construits ou rénovés à travers une structure de PPP, notamment des immeubles de bureaux, d'enseignement ainsi que des immeubles techniques spécialisés (universités, collèges, Palais des Congrès de Bruxelles, Projet Balard à Paris, Université de Versailles-Saint Quentin, 800'000 m<sup>2</sup> à Bruxelles, dont 400 000 m<sup>2</sup> pour les immeubles des institutions de l'Union Européenne).

### 6.2 Des analyses comparatives majoritairement favorables

Les études comparatives des PPP par rapport aux schémas traditionnels font apparaître le plus souvent un avantage au bénéfice des PPP.

Il est à noter que chaque projet de PPP fait l'objet de manière obligatoire, en France, d'une évaluation préalable visant à en comparer le coût avec des formules d'investissement traditionnelles. Cette procédure d'analyse comparative systématique a concerné plus de 200 projets à ce jour et il se dégage de ces études un certain nombre d'enseignements.

C'est ainsi que, pour la plupart des projets examinés, notamment en matière immobilière, ces comparaisons sont à l'avantage des schémas de PPP, ce qui signifie que le coût des formules de PPP apparaît moins élevé que celui des schémas contractuels traditionnels, et ce pour les raisons suivantes :

- une efficacité et une cohérence dans la conduite de la maîtrise d'ouvrage, conduisant à des économies de coûts d'investissement,
- un profil et un coût des risques moins élevé compte tenu (i) de matrice de risques qui reportent ceux-ci sur le Partenaire privé et (ii) d'un engagement contractuel de ce partenaire de les prendre à sa charge, ce qui protège le prescripteur public du projet.

C'est ce qui a été constaté dans des projets tels que les Universités de Paris 4 et Paris 7, le projet Balard, l'ARENA de Dunkerque, ainsi que des programmes de collèges.

## 7. Conclusion

Le Partenariat Public Privé est un modèle pertinent pour répondre aux besoins de rénovation des organisations internationales à Genève.

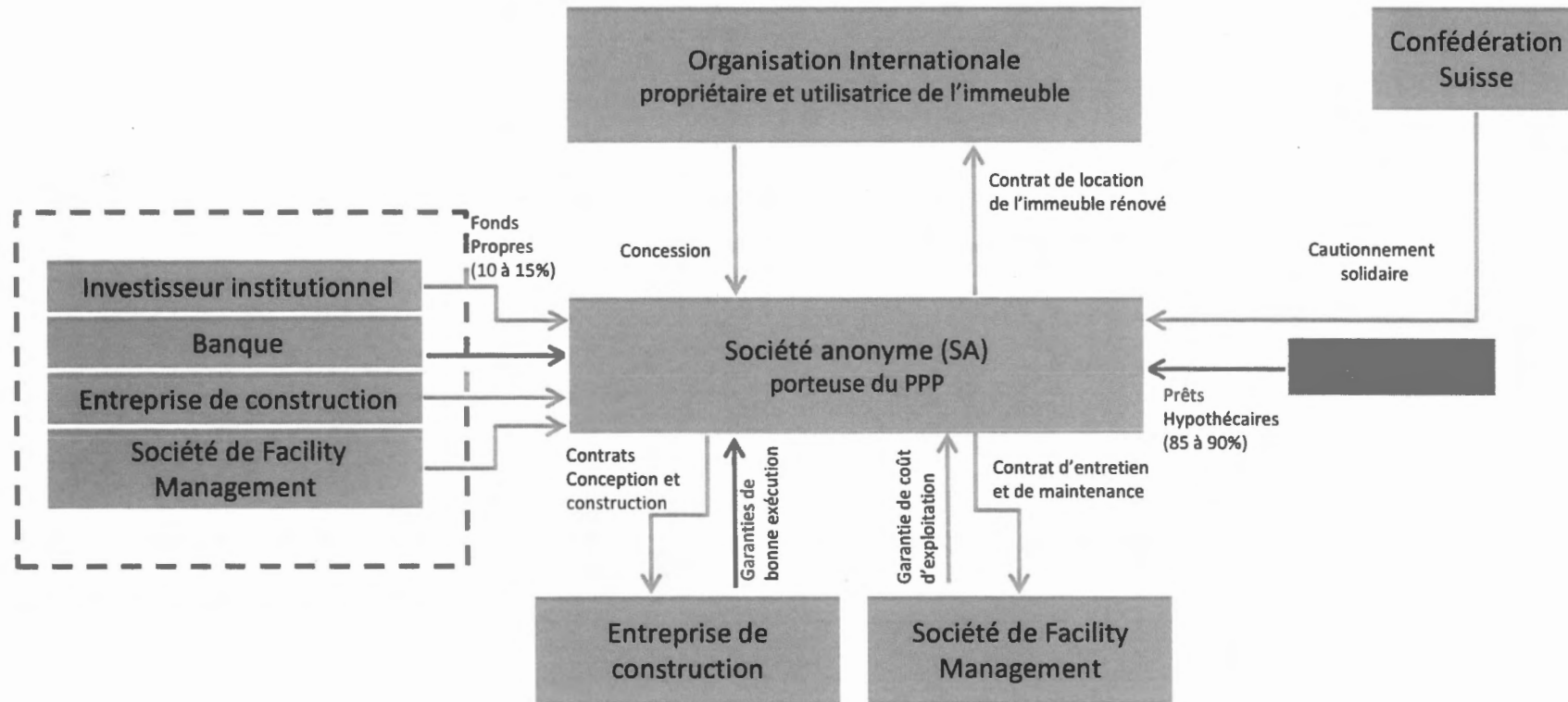
Ce modèle est applicable aux différents cas de figure de rénovation pure, rénovation avec démolition/reconstruction partielle ou totale et mise en valeur de potentiel constructible. Il constitue une réelle alternative aux modèles basés sur une rénovation pilotée par l'OI elle-même avec prêt de la Confédération Suisse ou avec prêt bancaire et caution de la Confédération Suisse.

Compte tenu des frais fixes de structuration, ce modèle ne se justifie que pour des opérations dépassant un seuil critique évalué à CHF 100 millions.

\* \* \*

Annexes faisant partie intégrante de la présente étude :

- Annexe 1 : structure juridique des PPP
- Annexe 2 : matrice des risques



## MATRICE DES RISQUES

N° du risque	Définition des risques		Evaluation des risques sans PPP			Evaluation des risques avec PPP			Impact PPP	Allocation des risques avec PPP			Gestion des risques	
	Type de risque	Définition du risque	Probabilité d'occurrence	Incidence	Degré d'exposition	Probabilité d'occurrence	Incidence	Degré d'exposition		Organisation Internationale	Partenaires privés	Confédération	Mesures	Commentaires
1.1	stratégique	délocalisation de l'OI	1	5	5	1	5	5	0	**		**	droit de retour de l'immeuble à la Confédération? À traiter dans le cadre politique des accords de siège	risque politique ne pouvant être transféré au Partenaire privé
1.2		refus de financement de l'investissement	3	5	15	1	5	5	++	**	**	*	transfert du financement au Partenaire privé avec caution de la Confédération sur le paiement de la rente annuelle	engagement budgétaire de l'OI réparti sur le cycle de vie + risque de dépassement de coût transféré au Partenaire privé
1.3		absence de maintenance	4	3	12	1	3	3	+++		***		obligation d'entretien avec pénalités contractuelles	risque assumé par le Partenaire privé qui a financé l'investissement
1.4		inadéquation aux besoins	3	3	9	2	3	6	+	**	**		un descriptif fonctionnel précis et vérifiable doit être défini par l'OI et fixé contractuellement	pénalités contractuelles à charge du Partenaire privé s'il ne respecte pas les prescriptions vérifiables
2.1	opérationnel	délai de planification	5	2	10	4	2	8	+	**	**		planification préliminaire sous responsabilité de l'OI jusqu'à appel d'offres en PPP puis planification détaillée à charge du Partenaire privé	une étude de faisabilité détaillée doit permettre à l'OI de définir le cahier des charges de l'appel d'offres + les délais de procédures administratives ne peuvent être transférés au Partenaire privé
2.2		délai de construction	4	2	8	2	2	4	++		***		pénalités contractuelles à charge du Partenaire privé	le Partenaire privé assume les défaillances de coordination entre conception et réalisation et les retards subséquents
2.3		défaut de conception	3	4	12	1	4	8	+++		***		pénalités contractuelles à charge du Partenaire privé s'il ne respecte pas les prescriptions vérifiables	en cas de défaut de conception, le Partenaire privé doit apporter les mesures correctives pour atteindre les prescriptions fonctionnelles contractuelles
2.4		défaut d'exécution	3	3	9	2	3	6	+		***		pénalités contractuelles à charge du Partenaire privé s'il ne respecte pas les prescriptions vérifiables	en cas de défaut de construction, le Partenaire privé doit apporter les mesures correctives pour atteindre les prescriptions fonctionnelles contractuelles
2.5		défaut d'entretien	4	3	12	2	3	6	+++		***		obligation contractuelle de maintenir les prescriptions fonctionnelles sur la durée du cycle de vie et conditions de retour en parfait état à la fin de la période de concession	l'optimisation des coûts sur la durée du cycle de vie impose un programme d'entretien rigoureux et professionnalisé au Partenaire privé
2.6		dommage aux tiers	2	4	8	1	4	4	++	*	**		transfert de la responsabilité de Maître d'Ouvrage par concession de l'immeuble au Partenaire privé	les conditions de transfert de l'immeuble au Partenaire privé (concession ou bail) définiront le degré de transfert de responsabilités
2.7		flexibilité de modifications ultérieures	4	2	8	4	4	16		***			définir dans le contrat les modalités transparentes d'adaptation de la redevance en cas de modification	exigence accrue de rigueur dans la définition initiale du programme et besoins de flexibilité des espaces à introduire dans le descriptif fonctionnel
3.1	financier	optimisation des coûts sur cycle complet	4	4	16	1	4	4	+++		***		appel d'offre global conception / construction / exploitation en PPP avec mise en concurrence sur la durée du cycle de vie de l'ordre de 30 ans	sélectionner des groupes de Partenaires privés disposant des compétences en matière de conception, de construction et d'exploitation
3.2		disponibilité budget annuel de maintenance	3	5	15	1	5	5	+++	**	**		les coûts de maintenance sont contractuellement intégrés dans la redevance annuelle que paye l'OI au Partenaire privé pendant toute la durée de la concession	risque de cautionnement à charge de la Confédération en cas de défaillance de l'OI à tenir ses engagements contractuels
3.3		dépassement de budget d'investissement	5	5	25	2	5	10	+++		***		le dépassement de coût d'investissement est à charge du Partenaire privé dans les limites contractuellement définies	nécessite une rigueur dans la définition du programme fonctionnel et une précision contractuelle dans le transfert des risques au Partenaire privé
3.4		dépassement de budget d'exploitation	3	4	12	1	4	8	+++		***		la redevance annuelle est plafonnée contractuellement quel que soit le coût effectif de maintenance pour respecter le cahier des charges fonctionnel	toute modification par l'OI du cahier des charges fonctionnel reste à sa charge
3.5		défaillance du partenaire privé	1	5	5	3	5	15		***			clause contractuelle de retour anticipé en cas de défaillance du Partenaire privé	risque limité pour l'OI car elle garde la propriété de l'immeuble et l'investissement est porté par le Partenaire privé
4.1	juridique	insécurité de droit	1	5	5	3	5	15		**	**	**	préciser contractuellement les conditions d'appel de la caution de la Confédération	les conditions d'appel de la caution de la Confédération définissent le degré de rééquilibrage des relations contractuelles des effets des privilèges de juridiction et d'immunité des OI
4.2		recours procédures d'adjudications	3	2	6	2	2	4	+	***			rigueur et transparence du processus d'appel d'offre et d'adjudication	un seul appel d'offres pour les phases conception / construction / exploitation réduit le nombre d'occasions de recours
5.1	marché	efficience de concurrence	3	3	9	3	3	9	0	***			nécessité du cautionnement de la Confédération comme condition d'attractivité et de bancabilité du projet pour motiver les soumissionnaires	modèle attractif pour les acteurs européens expérimentés en PPP pour les opérations importantes avec limite inférieure à CHF 100 millions
5.2		renchérissement des prix	5	3	15	5	3	15	0	***			clauses d'indexation avec différenciation des coûts d'investissement et des coûts d'exploitation	impossibilité d'anticipation d'inflation des prix sur une période de 30 ans
6.1	environnement	salubrité des lieux	2	4	8	1	4	4	+		***		obligation contractuelle du Partenaire privé de maintenir les locaux salubres	
6.2		impact environnemental	3	3	9	2	3	6	+	*	***		définir les objectifs en matière de protection de l'environnement dans le cahier des charges de l'appel d'offres	l'évaluation des impacts sur l'environnement se fait de façon globale pour la durée du cycle de vie
6.3		bilan énergétique	3	3	9	2	3	6	+		***		coûts d'énergie inclus dans la redevance annuelle	forte motivation du partenaire PPP à optimiser les coûts d'exploitation dès la conception

**LEGENDE :**

**EVALUATION DES RISQUES**

Degré d'impact	PROBABILITE D'OCCURRENCE				
	1	2	3	4	5
1	1	2	3	4	5
2	2	4	6	8	10
3	3	6	9	12	15
4	4	8	12	16	20
5	5	10	15	20	25

+	Impact positif de la structuration en PPP
0	Pas d'impact du fait de la structuration en PPP
-	Impact négatif de la structuration en PPP

**IMPACT PPP**