



Les PPP en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Petit essai de mise en perspective

Xavier Dupret
Novembre 2020
34.000 signes

Depuis de nombreuses années déjà, la question des bâtiments scolaires en Fédération Wallonie Bruxelles fait débat. C'est au milieu des années 2000 que l'idée d'associer le secteur privé à la gestion des bâtiments scolaires a commencé à percoler dans le débat public en Belgique francophone.

Il est vrai que la situation est, par endroits, préoccupante. En octobre 2018, une quarantaine de membres du corps enseignant de l'Athénée royal d'Uccle² ont observé un arrêt de travail pour réclamer des travaux de rénovations dans leur école qu'ils décrivaient comme « insalubre ». Ils entendaient, par cette action, attirer l'attention des pouvoirs publics sur des fuites de gaz, des défauts au niveau de l'installation électrique ainsi que des problèmes récurrents d'humidité.

Désinvestissement de longue date

A la même époque, l'Athénée royal de Ganshoren connaissait aussi des difficultés de même nature. Mi-octobre, 100 personnes se sont rassemblées aux alentours de l'école pour dénoncer l'état de vétusté du bâtiment. Il est vrai que l'Etat belge a, dans les années 1980, désinvesti, pression budgétaire oblige, le financement de bon nombre d'infrastructures publiques (parmi lesquelles les bâtiments scolaires).

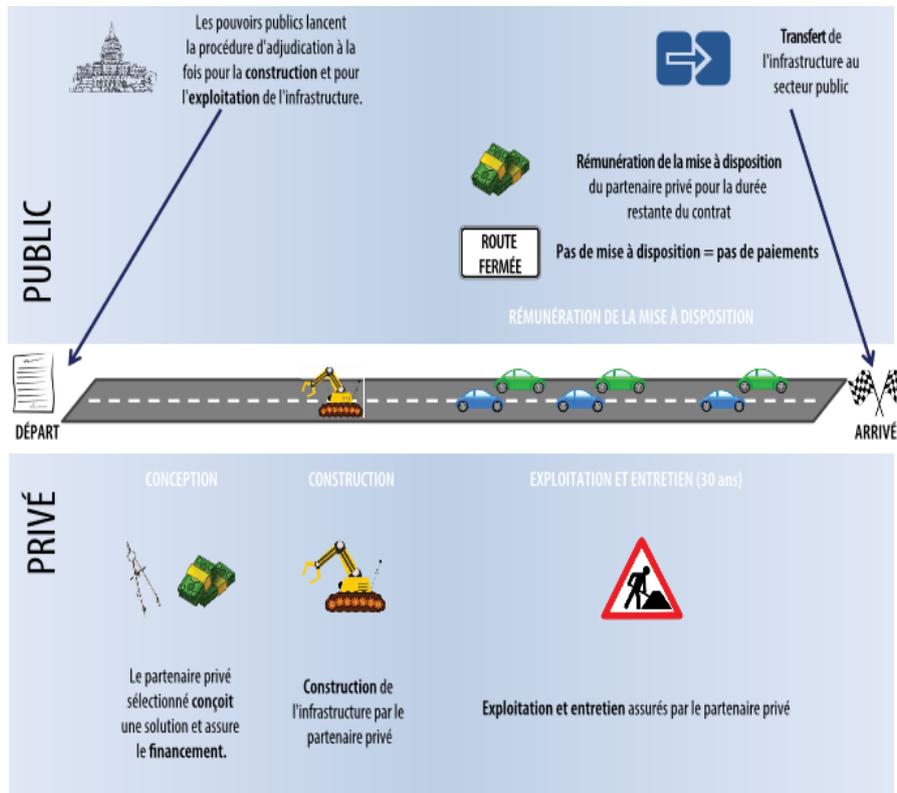
A ce sujet, Vincent Vandenberghe, économiste de l'éducation à l'UCL, fait observer que « les trois réseaux ne sont pas hétérogènes. Les écoles communales et provinciales tirent mieux leur épingle du jeu, même s'il y a aussi des problèmes. Les deux réseaux officiels subventionnés ont plus de difficultés »¹.

Le désinvestissement des pouvoirs publics en ce qui concerne les bâtiments scolaires constitue une facture du passé qui inquiète le gouvernement de la Communauté française depuis bien longtemps déjà. Pour remédier à cet inquiétant état de choses, des formules associant le secteur privé aux pouvoirs publics dans l'aménagement et la maintenance des bâtiments scolaires, pour un montant d'un milliard d'euros, ont été étudiées chez nous, il y a de cela une bonne dizaine d'années. En l'espèce, la formule qui a émergé correspond aux partenariats public-privé (PPP). Ces derniers désignent un « partenariat entre un organisme public et une société privée qui prend la forme d'une relation à moyen ou à long terme dans laquelle les partenaires ont convenu de travailler en étroite collaboration afin d'améliorer les services dans l'intérêt du public. Des arrangements sont prévus pour convenir du partage des risques, des bénéfices et des avantages, ainsi que de l'utilisation des compétences, de l'expérience et du financement provenant de nombreux secteurs »².

De surcroît, un PPP implique le transfert de la propriété économique d'un bien public vers le secteur privé. Il diffère cependant d'une opération de privatisation pure et simple dans la mesure où la totalité des risques n'est pas transférée au partenaire privé. De plus, ce dernier finira par restituer le bien à l'opérateur public. Le graphique qui suit démonte les ressorts des PPP du point de vue de l'interaction entre les secteurs privé et public et de la répartition des risques.

¹ Moustique, Nicolas Sohy, *Derrière les bâtiments scolaires en ruine, un enseignement en péril*, édition mise en ligne du 14 novembre 2019.

² Kim Möric, *Partenariat Public Privé* (diapositive n°4), DLA Piper, 2012. Url : https://www.uvcw.be/no_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf. Date de consultation : 19 septembre 2020.



Source : Cour des Comptes Européenne, Rapport spécial, Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités, rapport n°9, 2018, p.15.

Le cas de figures représenté par cette illustration désigne un PPP où le privé supporte le risque de disponibilité. Si cette route est fermée, l'entreprise qui l'a construite ne recevra pas de paiements. Dans le cadre d'un PPP, il y a « transfert au secteur privé du risque d'achèvement du projet, d'une part, et soit du risque d'utilisation soit du risque de disponibilité du projet, d'autre part »³. En définitive, les PPP désignent « des montages permettant au secteur privé de fournir, d'exploiter sur le long terme et d'entretenir des infrastructures publiques »⁴. A la fin de cette période d'exploitation qui dure en général plusieurs décennies, le secteur public bénéficie du transfert de l'infrastructure publique. La formule de PPP la plus courante en Belgique est le D.B.F.M (*Design. Build. Finance. Maintain*) dans lequel le partenaire privé s'occupe à la fois de la conception, de la construction, du financement, de la gestion ainsi que de la maintenance à long terme de l'infrastructure.

³ Banque Européenne d'Investissement (BEI), Rapport d'évaluation, Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI, Rapport de synthèse, Mars 2005, p.12.

⁴ BEI, op.cit., p.11.

En ce qui concerne les bâtiments scolaires, les premiers ballons d'essai du secteur privé en direction de la Fédération Wallonie-Bruxelles remontent au milieu des années 2000. A l'époque, les PPP ont clairement la cote dans toute la partie francophone du pays. C'est ainsi qu'en mai 2003, le Code du logement wallon est modifié de manière à permettre aux opérateurs publics d'« agir en partenariat avec une autre personne morale »⁵. On signalera que la Flandre, à la même époque, modifie également sa législation pour faciliter la conclusion de collaboration entre les autorités publiques et des investisseurs privés.

Dans d'autres pays, les PPP étaient, depuis longtemps déjà, devenus la norme en matière d'infrastructures publiques. Au Royaume-Uni, par exemple, la quasi-totalité des écoles et des hôpitaux est financée dans le cadre de PPP et c'est le financement public « pur » de ce type d'infrastructures qui fait figure d'exception⁶.

La débudgétisation

On remarquera d'entrée de jeu que les pouvoirs publics n'ont, en Fédération Wallonie-Bruxelles, pas choisi de gaieté de cœur d'explorer la formule des PPP. Voici ce que le ministre en charge des bâtiments scolaires, Christian Dupont (PS), répondait, en 2008, à une parlementaire également membre du PS (madame Joëlle Kapompole) au sujet des collaborations entre les pouvoirs publics et le secteur privé en Communauté française de Belgique : « Si la Communauté française avait un milliard d'euros à sa disposition ou pouvait s'endetter directement, nous aurions sans doute tous et toutes choisi cette solution. La complexité du cadre normatif due aux contraintes extérieures rend la chose impossible »⁷.

Les problèmes structurels de la Fédération Wallonie-Bruxelles sont bien connus des observateurs du fédéralisme belge. D'un point de vue budgétaire, cette entité ne dispose pas de compétence fiscale propre et est intégralement financée par une partie des recettes de TVA que lui reverse le fédéral. Ce qui signifie que financer de nouvelles politiques par le recours à l'impôt est impossible dans le chef de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Dès lors, les exigences d'orthodoxie budgétaire édictées au niveau européen revêtent pour elle un caractère particulièrement contraignant.

⁵ Décret modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, publié le 1er juillet 2003, *Moniteur belge*, 15 mai 2003.

⁶ E.-R. Yescombe, *Public-Private Partnerships, Principles of policy and finance*, Elsevier, Oxford, 2007, p. 39.

⁷ Réponse du Ministre Dupont à madame Joëlle Kapompole, Parlement de la Communauté française, Compte rendu intégral, CRI 4, 12 novembre 2008, p. 11

Et c'est ici que les PPP s'avèrent intéressants. Avoir recours aux PPP permet, en effet, de « contourner » les exigences budgétaires de l'Europe via des pratiques de débudgétisation.

Sous certaines conditions, les PPP ne sont, en effet, pas enregistrés dans le périmètre de la dette des pouvoirs publics qui y ont recours. Et c'est très précisément cet avantage qu'évoque assez clairement le ministre Dupont dans sa réponse précédemment citée lors d'un débat parlementaire de novembre 2008. *In concreto*, la débudgétisation permet de sortir un investissement de la dette d'une entité publique. En ce qui concerne les PPP destinés aux bâtiments scolaires en Fédération Wallonie-Bruxelles, l'objectif de débudgétisation en a même constitué la motivation essentielle. « Alors que les pouvoirs publics parviennent à peine à sortir 100 millions d'euros par an, les PPP permettraient de lever un milliard d'euros en trois ans. Ce PPP a été envisagé en raison des grandes difficultés de la Communauté à faire face aux travaux urgents nécessaires. En effet, sa capacité d'emprunt, comme celles des autres entités fédérées, est limitée par les critères de Maastricht, lesquels imposent un taux minimal d'endettement aux États ayant adopté l'euro. La Communauté ne peut emprunter entre 800 millions et un milliard d'euros sous peine de mettre à mal le pacte de stabilité »⁸.

Jusque-là, les choses semblent particulièrement prometteuses, sur le papier, du moins. Pour le dire simplement, la dette est portée au passif du partenaire privé et ne sont comptabilisées comme dépenses primaires que les redevances annuelles versées par les pouvoirs publics. L'investissement devient, ce faisant, un service annualisé. Hélas, le diable se cache parfois dans les détails. La littérature économique, quand on veut bien faire l'effort de sortir des sentiers battus, s'intéresse à ces détails. Et le moins que l'on puisse dire est qu'on n'est pas à l'abri de certaines surprises.

Concernant les PPP de type D.B.F.M correspondant comme nous l'avons précédemment à une approche intégrée des travaux à réaliser, Jean Tirole (prix Nobel d'économie 2014 peu suspect de penchants hétérodoxes) se montrait circonspect dans un article paru dans une prestigieuse revue. Selon Tirole, l'approche intégrée serait susceptible de « conduire à une perte d'efficacité opérationnelle dans la mesure où le meilleur constructeur n'est pas nécessairement la meilleure solution pour l'entretien »⁹. D'autres sources vont même jusqu'à limiter très strictement l'apport potentiel des formules D.B.F.M et recommandent de ne l'envisager que dans les cas où « la

⁸ L'Echo, Un milliard d'euro du privé pour les écoles, édition mise en ligne du 29 mai 2008.

⁹ E. MASKIN, J. TIROLE, « Public-Private Partnerships and Government Spending Limits », *International Journal of Industrial Organization*, 2008 n°26, p.413.

construction nécessite un concept innovant, conduisant à une intégration/fusion des risques de construction et opérationnels »¹⁰.

Ces approches théoriques de nature critique ont été validées par un récent rapport de la Cour des Comptes européenne (CCE) Cette dernière redoute, au passage, un « risque de concurrence insuffisante »¹¹, vu l'importance des travaux et le faible nombre de soumissionnaires. De plus, la Cour fait remarquer que des retards dans la mise en œuvre des travaux peuvent résulter de lourdeurs inhérentes au PPP.

Ces dernières résultent de l'obligation de recenser et négocier tous les aspects relatifs au projet (financement, exploitation et maintenance) qui ne relèvent pas de la procédure de marché traditionnelle pour les projets. Au total, la CCE constate que pour 9 projets achevés passés en revue, 7 présentaient des retards s'étalant de 2 à 52 mois et un surcoût (dépassement de budget) de 19,23% (1,5 milliard sur 7,8 milliards €)¹².

On complètera utilement ces constats en faisant observer que la formule DBFM s'inscrit dans une tendance structurelle à la financiarisation de nos économies. Dans ce type de formules, le constructeur privé devient un financeur des pouvoirs publics. Hélas, il se trouve que les financements privés s'avèrent plus coûteux que les emprunts publics. La conclusion de PPP peut, dès lors, se révéler moins intéressante financièrement pour les pouvoirs publics qu'une formule d'endettement classique. Cette réalité financière a, d'ailleurs, conduit certains pays à poser des limites légales au recours à des PPP.

C'est ainsi qu'en 2018, la CCE signalait que « l'Irlande prévoyait de plafonner les dépenses relatives aux PPP à 10% de l'ensemble des dépenses en capital agrégées sur une base annuelle, tandis qu'en Grèce, le montant total des paiements pour les PPP relevant du cadre législatif correspondant ne devait pas dépasser 10% du programme d'investissement public annuel et le montant total annuel de la rémunération de la mise à disposition en faveur des opérateurs privés ne devait pas dépasser 600 millions d'euros »¹³.

¹⁰ John Quiggin, « Risk, PPPs and the Public Sector Comparator, Forum : Public-Private Partnerships », Australian Accounting Review, 2004, vol. 14, n°2, pp.58-59.

¹¹ CCE, rapport spécial N°9 (2018) de la Cour des Comptes Européenne (CCE), p. (glop)

¹² CCE, op.cit, p.27.

¹³ CCE, op.cit, pp.52-53.

Un certain changement de réglementation

Comme on peut le constater, les PPP ne présentent pas que des avantages, ce d'autant que la réglementation européenne relative aux pratiques de débudgétisation s'est montrée de plus en plus restrictive. Il va, en effet, de soi que si les normes comptables édictées au niveau européen par le biais du Système Européen de Comptabilité (SEC) étendent le périmètre de la dette publique, un tel redimensionnement entraînera de profondes répercussions pour les pouvoirs publics qui désireraient conclure des PPP à des fins de déconsolidation.

C'est précisément ce qui s'est produit lors de la dernière modification, en 2010, des normes SEC (normes SEC 2010, d'application depuis le 1er septembre 2014). Ces dernières postulent, et il s'agit là d'une modification majeure, que, par exemple, la participation de Belfius à une société d'exploitation en charge d'un PPP dans le cadre du projet de tram à Liège serait de nature à faire entrer ladite société d'exploitation dans le périmètre de l'endettement des pouvoirs publics. C'est Eurostat qui est chargée d'appliquer les normes SEC sur présentation du dossier par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Or, en ce qui concerne le PPP relatif au tram liégeois, « Eurostat note également que Belfius [partenaire actionnarial au projet via la structure MobiLiège Invest] est détenue à 100% par l'État fédéral belge »¹⁴. Les critiques d'Eurostat portaient sur le fait que la Région wallonne percevait une partie des bénéfices du projet dans la mesure où MobiLiège S.A, était une coentreprise de Belfius et que cette dernière est détenue intégralement par le fédéral. De surcroît, Eurostat s'étonnait de ce que les risques n'étaient pas suffisamment supportés par le partenaire privé dans la mesure où, en cas d'indisponibilité du service, des pénalités financières n'étaient pas appliquées *ipso facto*.

En juillet 2015, une deuxième mouture du projet de tram liégeois est à nouveau retoquée par Eurostat. Là encore, est pointé comme problématique le fait que le partenaire public partage les risques du partenaire privé dans la mesure où le consortium chargé de la mise en œuvre du projet associe indirectement des personnes publiques. De surcroît, le transfert gratuit de l'actif au bénéfice des pouvoirs publics en fin de contrat était également dénoncé par Eurostat.

¹⁴ Pagano Giuseppe, Vandernoot Julien, Buchet Antoine et al., « Les investissements publics à l'épreuve des normes européennes : les cas du tram de Liège, de CITEO et de l'Oosterweel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/3 (n° 2328), pp. 5-44.

En fin de compte, puisqu'« Eurostat estimait que l'investissement de 380 millions d'euros dans le projet devait être classé comme financement public et inscrit en tant que tel au bilan du gouvernement wallon. Ce dernier a opté pour une structure révisée, annulant son contrat avec MobiLiège »¹⁵.

Il est vrai que le passage aux normes comptables SEC 2010 « a étendu le périmètre des unités institutionnelles considérées comme des administrations publiques, à la suite de la formalisation d'un critère qualitatif dans la distinction entre production marchande et non marchande »¹⁶. Ces considérations de nature profondément technique (et donc politique) ont exercé une influence politique (et donc pratique) décisive à travers tout le continent. « Le 21 mai 2013, le règlement européen n° 549/2013 a introduit le « SEC 2010 » En soi, l'événement a pu paraître anodin et son intérêt anecdotique. En effet, un système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC) n'est rien d'autre qu'une série de précisions techniques destinées, en principe, à quelques spécialistes [et] relatives à la manière d'établir la comptabilité nationale ou régionale, c'est-à-dire, en substance, à la façon d'établir des agrégats globaux au niveau des États ou des régions »¹⁷. Pourtant, l'application des normes SEC 2010 risque de faire encore bien des vagues à l'avenir en Belgique.

La participation actionnariale à une quelconque structure chargée de mettre en œuvre un PPP de la part d'un agent économique « 100 % public » tel que Belfius sera, à l'avenir, vraisemblablement interprétée d'office par Eurostat comme un indice de production insuffisamment marchande dans la mesure où une participation conséquente de la banque publique belge peut laisser à penser que « c'est l'administration publique qui, de manière indirecte, réalise l'investissement et s'endette »¹⁸. Dans cette optique, Belfius, précisément en raison du contrôle public qui s'exerce sur son conseil d'administration, pourrait être amenée à pratiquer un traitement préférentiel, et à ce titre dérogeant à la discipline de marché, envers les pouvoirs publics, lesquels seraient en définitive les vrais gestionnaires et propriétaires de l'actif faisant l'objet d'un PPP. Ce type de pratiques est absolument inconcevable dans l'esprit régissant les normes SEC 2010.

¹⁵ Keith Barrow, IRJ (International Railway Journal), *Preferred bidder chosen for Liège light rail project*, 20 septembre 2018, Url : <https://www.railjournal.com/passenger/light-rail/preferred-bidder-chosen-for-liege-light-rail-project/>. Date de consultation : 5 novembre 2020.

¹⁶ Pagano Giuseppe, Vandernoot Julien, Buchet Antoine et al, op.cit.

¹⁷ Pagano Giuseppe, Vandernoot Julien, Buchet Antoine et al, ibid.

¹⁸ E. Lecuivre et H. Bogaert, Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen, CERPE, Université de Namur, Cahier n°90, décembre 2017, p.39.

A l'avenir, l'application des normes SEC 2010, à en juger par le cas du tram liégeois, conduira mécaniquement à une augmentation des annuités à charge des pouvoirs publics belges dans le cadre de PPP qui devront, d'une part, éviter d'organiser un transfert à titre gracieux de l'actif en fin de contrat et ne pourront plus, d'autre part, apparaître en tant qu'actionnaires au sein des sociétés mettant en œuvre les partenariats. Dans cet ordre d'idées, la participation de Belfius au capital des sociétés de projet en charge de l'exécution des PPP se compliquera. Or, Belfius finance les pouvoirs publics à des taux inférieurs à ceux du marché.

Il y a donc fort à craindre que les normes SEC 2010 n'accroissent un certain nombre de dispositions défavorables aux pouvoirs publics qui s'appliquaient déjà dans le cadre des précédentes normes de comptabilité nationales mises en œuvre par Eurostat (normes SEC 95). Dans un avis daté du 11 janvier 2013, l'ICN adoptait les dispositions suivantes à propos d'un projet de PPP de la Fédération Wallonie-Bruxelles impliquant la création de 5 écoles au sein du réseau officiel. « Selon la Communauté Française, le coût maximal des travaux pour les 5 lots est estimé à 35 millions d'euros. (...) En cas de refinancement par la Banque européenne d'investissement (BEI), intervenant à n'importe quel moment de l'exécution du présent contrat, le partenaire privé doit remettre à la Communauté française 49% de l'avantage financier obtenu. (...) Les dispositions mentionnées dans le contrat relatives au mécanisme de partage de l'avantage financier obtenu en cas de refinancement par la Banque européenne d'investissement (BEI) ne vont pas à l'encontre du corollaire mentionné dans le *Manual on Government Deficit and Debt* (édition 2012) quant à la capacité du partenaire privé à obtenir la totalité ou la majeure partie du profit qui découlerait de la fourniture des services selon les conditions mentionnées dans le contrat à un moindre coût que celui prévu, étant donné que ces dispositions ne se réfèrent qu'à un éventuel refinancement par la BEI qui a fait l'objet d'une demande préalable émanant de la Communauté Française auprès de la BEI »¹⁹.

Résumons-nous. Les prêts de la BEI se caractérisent par des taux d'intérêt notablement inférieurs à ceux du marché. Or, pour un montant supérieur à 25 millions d'euros, la BEI ne consent que des prêts individuels directs aux Etats membres.

Autrement dit, sans l'intervention de la Fédération Wallonie-Bruxelles, il est impossible de faire procéder à un refinancement de la part de la BEI. Pourtant, aux termes des normes SEC telles

¹⁹ INC, Avis SEC, Projet PPP du Ministère de la Communauté Française - Construction de 5 écoles, 11 janvier 2013, pp 1-2. Url: https://inr-icn.fgov.be/sites/default/files/communaute_francaise_-_projet_ppp_-_construction_de_5_ecoles_2.pdf, Date de consultation : 4 novembre 2010.

qu'appliquées par Eurostat, l'allégement ainsi obtenu ne profite pas intégralement à la Communauté française. Cette dernière n'en bénéficie qu'à raison de 49%. Cela signifie que les redevances annuelles dues par la Communauté ne seront diminuées que de 49%. Il y a là un manque à gagner évident pour la Fédération Wallonie-Bruxelles dont la situation financière n'a, c'est bien connu, rien de bien florissant. En tout état de cause, ce type de dispositions modifie profondément le jeu d'acteurs entre secteurs privé et public.

En jouant sur les taux de cette façon, les entreprises de construction se transforment *in fine* en financeurs des pouvoirs publics. Il en résulte, en tout état de cause, que des opérations de refinancement impliquant une diminution sensible des taux d'intérêt ne profitent pas forcément de manière significative aux pouvoirs publics.

Hypothétiques pistes

La pandémie de Covid-19 pourrait quelque peu modifier les termes du débat concernant les PPP dans la partie francophone du pays. Un plan de relance européen a été adopté cet été. Ce plan porte sur 750 milliards d'euros dont 390 milliards de subventions. 5,5 milliards ont été attribués à la Belgique. Avant de pouvoir exécuter cette initiative, il fallait que le Parlement européen et les Etats membres de l'UE accordent leurs voix quant à la définition d'un mécanisme conditionnant le versement de fonds européens au respect de l'Etat de droit. Depuis le 5 novembre de cette année, c'est chose faite²⁰. « Sauf surprise, ce mécanisme devrait être adopté sans difficulté par les eurodéputés mais aussi par le Conseil en dépit de l'hostilité de certains États membres en délicatesse sur les questions d'État de droit. En effet, l'accord requiert la majorité qualifiée et non l'unanimité des vingt-sept États »²¹. Mais nous ne sommes pas au bout de nos surprises car le budget et le plan de relance de l'Union européenne doivent être ratifiés à l'unanimité, donc avec les voix de la Pologne et de la Hongrie, pays visés par le mécanisme de promotion de l'Etat précédemment évoqué.

A l'heure où ces lignes étaient écrites (17 novembre 2020), Budapest et Varsovie disposaient donc du pouvoir de retarder l'adoption d'une relance concertée au niveau européen. C'est, comme l'on peut s'en douter, une mauvaise nouvelle pour les pouvoirs publics belges.

²⁰ L'Echo, *Un obstacle majeur levé pour débloquer le budget et le plan de relance de l'UE*, édition mise en ligne du 5 novembre 2020.

²¹ Anne Rovan, Le Figaro, *État de droit : un obstacle majeur levé pour débloquer le budget de l'UE*, édition mise en ligne du 5 novembre 2020.

A ce stade du débat notionnel, on fera observer que la rénovation des bâtiments scolaires est susceptible d'être éligible au titre des projets à mettre en œuvre dans le cadre de l'initiative de relance européenne. A ce sujet, on mentionnera que ce budget de relance s'inscrit pleinement dans les engagements de la Commission qui a placé le numérique et la transition énergétique au cœur de la stratégie de croissance du Vieux Continent²². De ce point de vue, il est *a priori* possible de situer la rénovation des bâtiments scolaires dans le droit fil de cette double exigence formulée par la Commission. Des bâtiments délabrés se caractérisent, en effet, inévitablement par des déficiences en matière énergétique ainsi que par des obsolescences de nature technique dans certains cas incompatibles avec la volonté de promotion du numérique.

Il semble acquis que l'apport en subsides de 5,5 milliards de la Commission européenne fera l'objet, et c'est inévitable car nous sommes en Belgique, d'un grand *pow-wow* communautaire. La priorisation des bâtiments scolaires de la Communauté française pourrait faire l'objet d'un grand consensus intrafrancophone. En effet, la construction est un secteur intensif en main d'œuvre. C'est un point important à noter alors que la politique de l'emploi est du ressort des Régions. On notera aussi que l'octroi de subsides sera sans conséquences sur l'endettement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

On prendra également soin de préciser que dans ce dossier, rien n'est tout blanc ou tout noir. Une rénovation un peu ambitieuse des bâtiments de la Communauté française de Belgique ne coûtera pas moins de 1,2 milliards d'euros. Il est évidemment impensable que la totalité de cette indispensable dépense soit, d'aventure, financée exclusivement grâce aux subventions du plan de relance européen. Naturellement, si l'opposition de la Hongrie et/ou de la Pologne entrave l'adoption d'une initiative de relance européenne, la Fédération Wallonie-Bruxelles ne pourra compter sur aucune forme de subsidiation extérieure pour faire face au délabrement de ses bâtiments scolaires.

Des modalités concrètes de PPP impliquant une moindre charge pour les finances publiques en termes de redevances pourraient être examinées. Le recours généralisé aux PPP de type DBFM en Belgique est, en effet, questionnable. Des formules impliquant une scission des contrats de

²² La Tribune, *En Europe, la Commission propose un plan 750 milliards d'euros pour relancer une économie atrophée*, édition mise en ligne le 27 mai 2020.

construction, d'exploitation et/ou de maintenance devraient pouvoir s'envisager de façon à choisir le meilleur agent pour chacune de ces missions spécifiques.

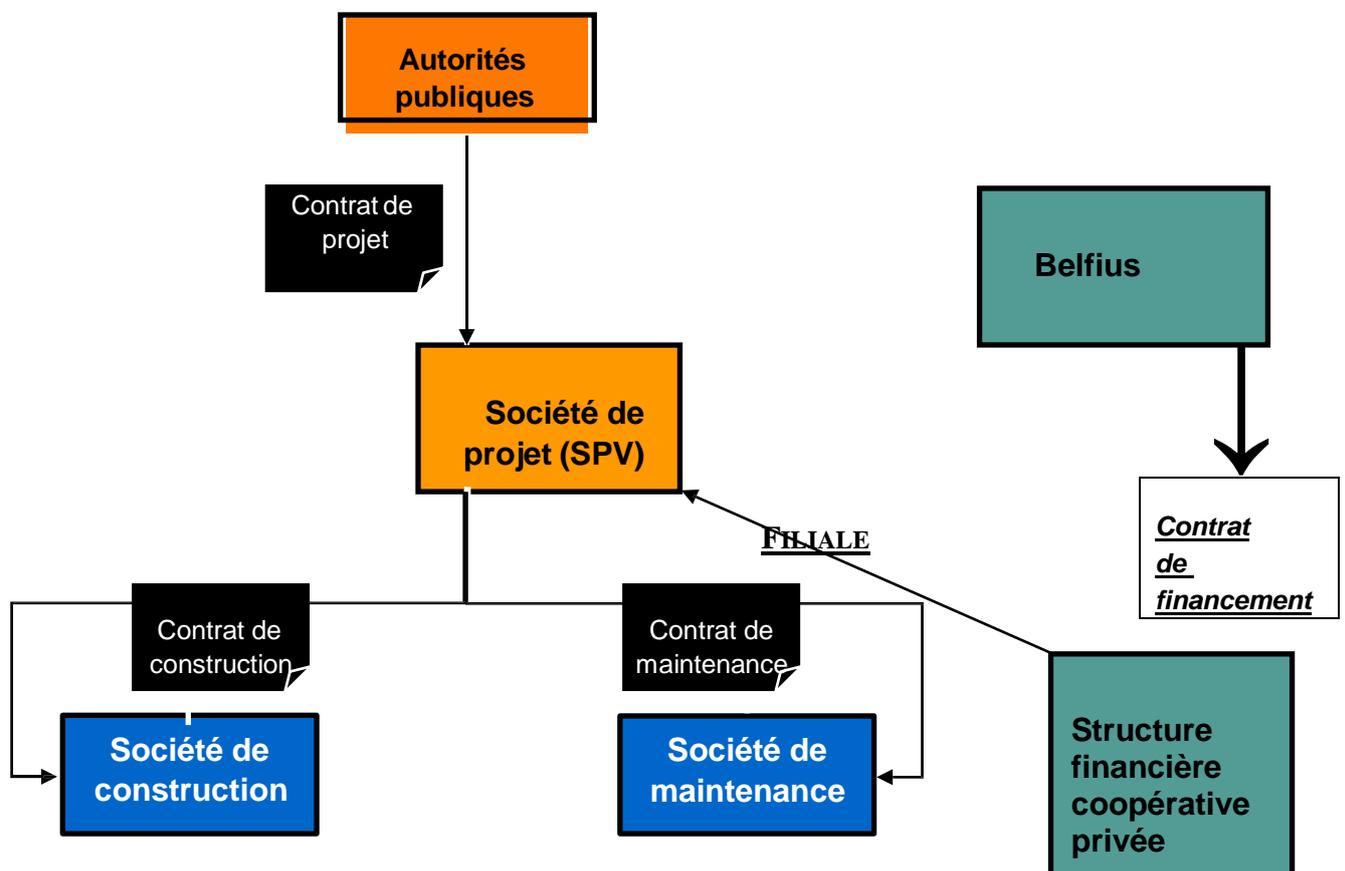
Contester la portée idéologique des nouveaux critères SEC 2010 constitue indéniablement un exercice intéressant du point de vue la philosophie politique. Il n'en reste pas moins que ce type de mise en perspectives offre peu de solutions concrètes (et donc politiques) en ce qui concerne la gestion publique.

Tenons pour acquis qu'il sera impossible à moyen terme de pratiquer des PPP à partir de structures contrôlées à 100% par le public. Telle est, en effet, la philosophie des normes SEC 2010. Accepter ce prérequis n'empêchera pas en théorie de lever des fonds auprès de Belfius à des taux inférieurs à ceux du marché. Et puisque nous savons déjà que les structures qui mettront en œuvre les PPP, dès lors qu'il est question de conclure une opération de débudgétisation, ne peuvent faire l'objet d'une quelconque forme de contrôle public, les pouvoirs publics devront prendre soin de sélectionner des partenaires davantage susceptibles de refléter dans le montant des redevances exigées la faiblesse des taux consentis par Belfius. Au passage, on relèvera que le niveau particulièrement bas en ce moment des taux d'intérêt est évidemment imputable aux répercussions sur les marchés financiers de la crise de la Covid. Par exemple, le taux d'intérêt d'une obligation publique belge à 10 ans était, en date du 6 novembre 2020, négatif (-0,39% pour être plus précis). Plus la conjoncture économique s'améliorera, éventuellement quand un vaccin sera mis concrètement en œuvre contre le coronavirus et plus la perspective de taux bas se dissipera. La Communauté française n'a donc pas l'éternité devant elle pour agir.

Des structures financières coopératives, en Belgique ou ailleurs en Europe, pourraient peut-être s'avérer susceptibles de mettre en avant des exigences de rémunération davantage compatibles que le privé « classique » avec les intérêts bien compris de la Communauté française. La logique d'action de ces structures, en raison de leur taille modeste, serait, en effet, plus en phase avec un objectif de compression des redevances à verser aux porteurs de projet dans le cadre des PPP. Il y a là une piste à explorer. Naturellement, ces petites structures devraient supporter un gros effet levier pour mener à bien des projets de grande envergure. L'effet levier consiste à avoir recours à l'endettement afin de soutenir la rentabilité des capitaux propres. Pour que l'effet levier soit fonctionnel, le taux de rentabilité du projet sélectionné doit impérativement être supérieur au taux d'intérêt des capitaux empruntés. Dans le cas qui nous occupe, un emprunt à taux comprimés auprès de Belfius constituera la pierre d'angle de ce type de projet. S'il est possible de mettre en œuvre une

telle solution de financement, cet apport de Belfius, à taux, disons-le tout net, préférentiels, ne devrait pas théoriquement s'avérer trop délicat à faire avaliser par Eurostat puisque Belfius ne participant pas directement à l'actionnariat des sociétés de projet en question, la question du contrôle public ne se pose *a priori* pas. En revanche, le fait de créer une filiale comportant un gros effet levier est peut-être susceptible de poser un problème en termes de consolidation comptable à des structures qui devront porter un emprunt pour plusieurs centaines de millions en face de capitaux propres réduits.

Une formule de partenariat telle qu'évoquée précédemment correspondrait à une configuration de ce type.



Source : d'après Kim Mörig, Partenariat Public Privé (diapositive n°19), DLA Piper, 2012. Url : https://www.uvcw.be/no_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf. Date de consultation : 18 novembre 2020.

Pour éviter les effets pervers des DBFM tels que mentionnés auparavant, il conviendrait, en effet, de scinder les contrats de construction et de maintenance des bâtiments scolaires. Evidemment, le SPV avec lequel les autorités publiques concluraient un contrat de projet de ce type devra disposer,

côté ressources humaines, des compétences qui lui permettront de négocier avec les grandes entreprises actives dans la maintenance et la construction. Recruter de tels profils n'est assurément pas une sinécure et conditionnera, à coup sûr, la capacité à conclure des PPP qui permettraient en théorie de ne pas pénaliser financièrement les pouvoirs publics tout en laissant la possibilité à ces derniers de procéder à des opérations de déconsolidation.

En conclusion, il apparaît que les nouvelles dispositions comptables SEC 2010 constituent bel et bien un frein à l'investissement public et que la Fédération Wallonie Bruxelles n'a, pour l'heure, pas le choix. Il lui faudra, par conséquent, beaucoup tâtonner à l'avenir pour trouver le moyen de procéder à de très nécessaires investissements publics tout en veillant à leur débudgétisation.

A moins, bien sûr, que la crise du coronavirus n'amène les autorités européennes à assouplir leurs exigences en matière de débudgétisation des investissements publics. Mais pour l'heure, il s'agit là d'un vœu pieux. Hélas, mille fois hélas...

Epilogue (actualisation en date du 27 décembre 2020)

Le Soir, dans son édition papier du 8 décembre 2020, nous apprenait que la Fédération Wallonie-Bruxelles avait tranché en défaveur des PPP. Plutôt que de s'associer au secteur privé pour la rénovation des bâtiments scolaires, le gouvernement de la FWB a choisi d'activer deux sources de financement, à savoir, les subventions du plan de relance européen, d'une part, et d'autre part, un prêt de la Banque européenne d'Investissement (BEI). La Fédération a donc choisi la formule la moins coûteuse puisque les taux d'intérêt sont bas en cette période de crise. De surcroît, la BEI étant une banque dont l'actionnariat est à 100% public (puisque'il s'agit de l'institution financière des États membres de l'Union européenne), elle n'exige pas de commissions élevées au détriment de ses clients, c'est-à-dire les pouvoirs publics du Vieux continent. Cependant, les considérations qui précèdent concernant les PPP ne perdront, dans les années à venir, rien de leur pertinence car le retour aux équilibres budgétaires classiques, une fois cette phase de relance clôturée, impliquera logiquement une politique de normalisation des taux et de retour aux normes budgétaires prévues par les traités européens.