

Partenariat public-privé PPP Innergia

Expertise sur le modèle d'affaires du Groupe Innergia

Réalisation et exploitation d'infrastructures publiques par une société de droit privé à participation publique pour assurer des prestations de service public autofinancées dans les domaines de la production et la distribution d'énergies renouvelables, de la production d'eau potable et du traitement des eaux usées, de la collecte et de l'élimination des déchets et ordures, ainsi que tout investissement ou financement durable lié à l'efficacité énergétique et contribuant à la neutralité carbone.

Rapport du 17 novembre 2021

Alain Schönenberger
Eco'Diagnostic
16 chemin des Clochettes
1206 Genève

Université de Neuchâtel
Institut de recherches économiques
Rue Abram-Louis Breguet 2
2000 Neuchâtel

Tel. 022 789 14 22 – 079 679 68 90
schoenenberger@ecodiagnostic.ch

Table des matières

CONTEXTE ET OBJECTIFS	4
DÉFIS IMPORTANTS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE.....	4
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	5
APPROCHE DÉCENTRALISÉE ET CONCURRENTIELLE	5
AUTRES PRESTATIONS PUBLIQUES	6
OBJECTIFS DE L'EXPERTISE.....	7
PARTIE I : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP).....	9
1. TYPOLOGIE SIMPLE DES MODÈLES DE RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES PPP	9
2. LE CONTRACTING ET LE CONTRAT DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE	11
3. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ AVEC SPV À PARTICIPATION PUBLIQUE	12
3.1 MONTAGE LÉGAL ET FINANCIER.....	12
3.2 STATUT FISCAL DE LA SOCIÉTÉ VÉHICULAIRE DU PPP	15
4. EVALUATION DU PPP INNERGIA	16
4.1 COLLABORATION ENTRE PARTENAIRES PUBLIC ET PRIVÉ	16
4.2 COÛTS DE FINANCEMENT	19
4.3 COMPÉTITIVITÉ-PRIX	20
4.4 CRITÈRES ESG	21
PARTIE II : COMPTES ET FINANCES PUBLICS	23
5. LE MODÈLE DES COMPTES HARMONISÉS MCH2	23
6. LE TRAITEMENT DU PPP DANS LES COMPTES PUBLICS	25
7. FINANCEMENTS ET FONDS SPÉCIAUX.....	26
8. GARANTIE ET ANNEXES AUX COMPTES PUBLICS	27
9. LIQUIDITÉS ET ENDETTEMENT	28
9.1 LIQUIDITÉS.....	28
9.2 RÈGLES BUDGÉTAIRES ET FREIN À L'ENDETTEMENT	28
CONCLUSION.....	29
ANNEXES.....	31
ANNEXE I: LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ PPP INNERGIA	31
ANNEXE II: SOURCE ET COÛT DU FINANCEMENT	32
ANNEXE III: TRAITEMENT COMPTABLE DES LEASINGS FINANCIER ET OPÉRATIONNEL	35
RÉFÉRENCES.....	36

Tables des illustrations

Figure 2.1: le modèle du contracting	12
Schéma 3.1: arbre de décision de consolidation	14
Tableau 5.1: année d'introduction du modèle comptable MCH2 aux niveaux cantonal et communal	24
Schémas A1-1: PPP INNERGIA – 2 Phases d'Implémentation du Modèle.....	32
Figure A2-1: charges d'intérêts des communes des cantons romands et du Tessin, en 2019	33
Figure A2-2: taux de tous les crédits d'investissements à taux fixes, en pourcents, 2010 à 2021	34
Tableau A2-3: taux des crédits d'investissement à taux fixe, en pourcents, 2021 (6 mois)	35
Tableau A3-1: comptes de passif et de charges relatifs au leasing.....	35

Avertissement

Ce document est une adaptation de l'expertise relative à la réalisation d'infrastructures publiques, écrit conjointement avec le professeur Stéphane Genoud, responsable du Management de l'énergie de l'Institut Entrepreneuriat & Management de la HES-SO Valais/Wallis. Le précédent rapport du 16 mars 2020 porte sur une autre forme de partenariat public-privé, soit le leasing opérationnel.

Contexte et objectifs

Défis importants en matière énergétique

À la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima au Japon en 2011, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé la sortie progressive de la Suisse de l'énergie nucléaire. Il est prévu que les quatre centrales nucléaires encore existantes vont être mises hors service au terme de leur durée d'exploitation conforme aux critères techniques de sécurité et elles ne seront pas remplacées. Avec le réchauffement climatique et par rapport à d'autres changements fondamentaux dans le contexte international de l'énergie, cette décision nécessite une transformation du système énergétique suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050 qui poursuit les priorités fixées dans la Stratégie énergétique 2007 en les renforçant avec de nouveaux objectifs.

Le marché de l'électricité en Suisse est déterminé par de nombreux facteurs tant sur le plan des conditions cadre que celui de l'offre et de la demande :

Conditions cadre

- Lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle mondiale.
- Consolidation des marchés à l'échelle européenne, voire mondiale, qui s'ensuit aussi sur le plan économique de la concurrence et de la sécurité d'approvisionnement.
- Politiques publiques actives pour lutter contre le réchauffement climatique et la pollution (promotion de l'efficacité énergétique, réglementations, augmentation de diverses taxes, hausse du prix du CO₂).
- Développement de diverses innovations et progrès technologiques, en cours et à venir, qui influent simultanément la demande et l'offre d'énergie/d'électricité (amélioration de l'efficacité énergétique, introduction du smart metering, par exemple).

Au niveau de la demande

- Croissance prévisible de la demande d'énergies pour assurer la (modeste) croissance économique, malgré les efforts en efficacité énergétique.
- Croissance de la mobilité électrique.
- Substitution du fossile par de l'électricité au moyen des pompes à chaleur ou par des infrastructures d'énergies renouvelables.

Au niveau de l'offre

- Fermeture décidée des centrales nucléaires, en Suisse, aussi en France, et plus rapidement en Allemagne, ainsi que la contestation des centrales à charbon (et à gaz), avec pour conséquence de la limitation du potentiel d'importations nettes d'électricité. Décision du gouvernement allemand d'arrêter les centrales au charbon et l'exploitation du charbon, 2020-2038.
- Stagnation ou réduction possible de la production hydraulique pour des raisons climatiques, mais aussi limitation des investissements en la matière pour des raisons de coûts et environnementales.
- Promotion et augmentation de la production des nouvelles énergies renouvelables (NER), soit les énergies solaires, éoliennes ou de biomasse, voire la géothermie, pour tenter de combler l'excès de demande prévisible.
- Nécessité de développer un marché d'envergure pour permettre un revenu suffisant aux installations qui assure la production en cas de conditions météorologiques défavorables, et en corolaire, renforcement du réseau d'électricité afin de garantir les conditions d'injection des NER décentralisées.
- Concevoir des approches de marché qui assure l'approvisionnement d'électricité et limite la volatilité des prix.

Transition énergétique

Pour parvenir aux objectifs de la transition énergétique 2050, soit une réduction importante de la consommation finale d'énergie et des émissions de CO₂, le développement des infrastructures énergétiques durables est préconisé notamment au niveau local dans la nouvelle loi sur l'énergie du 1^{er} janvier 2018, qui veut promouvoir les communautés locales de consommateurs (micro-grids). Les collectivités publiques, les communes avant tout, devront donc investir dans des infrastructures énergétiques leur permettant d'offrir de nouvelles prestations « neutres en carbone » à leurs administrés. Les grands axes de la politique énergétique sont au nombre de trois :

Efficiences énergétique

Une utilisation rationnelle de l'énergie est indiquée, tout en maintenant le confort et la production, pour faire des économies dans la consommation et réduire les importations d'énergies (non neutres). La loi prévoit diverses mesures incitatives visant à réduire la consommation des bâtiments, des transports et des appareils électriques.

Énergies renouvelables

La loi sur l'énergie vise à promouvoir les énergies renouvelables indigènes. Sont visées aussi bien l'énergie hydraulique traditionnelle que les autres énergies renouvelables comme le solaire, le bois, la biomasse, l'éolien et la géothermie. Ces sources d'énergie renouvelables devraient se substituer aux importations d'énergies fossiles.

Distribution et production d'électricité

Avec la décentralisation de la production, l'Ordonnance fédérale sur l'approvisionnement électrique préconise l'introduction de systèmes intelligents de gestion du réseau à basse tension (smart grids), afin de pouvoir gérer la production dispersée d'une façon efficiente et efficace et de maîtriser les risques de rupture dans l'approvisionnement. La Stratégie énergétique 2050 accélère les procédures de transformation dans l'approvisionnement en électricité et le développement du réseau de lignes.

Approche décentralisée et concurrentielle

L'urgence climatique impose des nouvelles approches technico-économiques. La production et la distribution à large échelle exigent des investissements conséquents (avec ses économies d'échelle) qui s'inscrivent sur de longues périodes nécessaires pour pouvoir amortir les infrastructures, avec les risques économiques (fluctuations des prix, financement, par exemple), techniques (sécurité), et politiques (phénomène NIMBY, par exemple). Avec le développement des énergies renouvelables, on va passer progressivement d'une production centralisée d'énergie dans les domaines des fossiles et du nucléaire à une production plus décentralisée au profit des consommateurs locaux. L'économie circulaire, les contrats à la performance énergétique, le développement des services énergétiques, le recours à des investisseurs privés et à d'autres solutions de financement font partie des instruments disponibles et à développer. Au niveau des collectivités publiques, l'approche décentralisée impliquerait d'inscrire les objectifs de politique énergétique dans leurs actions et politiques publiques pour mettre en place un approvisionnement sûr et fiable axé sur les ressources locales et compatible avec les différentes situations territoriales.

Les nombreuses collectivités publiques (2'200 communes et 26 cantons) ont des compétences propres susceptibles de développer et d'orienter la production et la distribution des énergies sur leur territoire. Déjà les collectivités publiques sont d'importants consommateurs à travers leur propriété immobilière

et l'exploitation de nombreuses infrastructures de service public, telles que les immeubles administratifs, les bâtiments scolaires, les installations de protection civile, les établissements hospitaliers et médico-sociaux. Elles fournissent ou sous-traitent des prestations de service public « marchandes » qui s'autofinancent, par le biais de prix, taxes, émoluments, etc. dans le domaine énergétique, la collecte et le traitement des déchets ou l'évacuation et le traitement des eaux usées. Ainsi, les collectivités publiques devront développer des modèles de production et de consommation d'énergie et de prestations publiques qui assurent l'exploitation durable, au sens environnemental, de leurs infrastructures publiques, en y associant les acteurs privés (ménages et entreprises consommateurs, sociétés privées ou publiques de production et de distribution). Dans le domaine énergétique, citons comme exemple, la mise sur pied d'installations de cogénération produisant l'énergie (électrique) et la chaleur dans le cadre d'un réseau local de chauffage à distance (CAD). Un tel réseau CAD peut être alimenté en énergie par une usine d'incinération des ordures ménagères, une chaudière à bois, une centrale de couplage chaleur-force alimentée au gaz naturel/biogaz ou au bois, ou un site industriel qui produit de la chaleur à valoriser, etc. Les systèmes qui seront mis en place doivent s'adapter au mieux aux conditions locales, laissant ainsi aux preneurs de décision locaux le choix final.

Les avantages de cette approche décentralisée du développement des infrastructures publiques susceptibles de contribuer à la transition énergétique sont multiples :

- contrôle et amélioration de l'efficacité énergétique,
- production et consommation programmables dans un contexte concurrentiel,
- réduction de l'impact environnemental par le recours à des solutions non ou peu polluantes et libres de CO₂ (biomasse par exemple)¹,
- proximité des décisions et amélioration de l'acceptation politique des projets énergétiques.

Une décentralisation de l'approvisionnement en énergies renouvelables exige sur le plan économique et financier des investissements compétitifs en termes de coûts, de la performance et de la qualité des infrastructures, face aux fluctuations des prix de l'énergie. Cette décentralisation de la production et de la consommation présente un défi technique encore important, celui d'assurer et d'intégrer les technologies innovantes mais aussi celles qui sont éprouvées et récentes. Aussi, faut-il, dans un effort de coordination, investir dans l'infrastructure technique centrale et globale pour rendre possible la gestion des productions et des consommations décentralisées.

Autres prestations publiques

Il y a une nécessité et un grand potentiel d'investissement, dans l'optique de la transition énergétique, relative à la production, la distribution et la consommation d'énergies. Le partenariat public-privé (PPP) peut aussi s'appliquer à tout autre investissement lié à l'efficacité énergétique contribuant à la neutralité carbone. Il ne faut en effet pas oublier que d'autres infrastructures de service public sont susceptibles de contribuer au développement durable et de faire l'objet d'une solution à participation publique. Il s'agit en particulier de prestations qui sont ou peuvent s'autofinancer grâce à la contribution financière des usagers et des consommateurs (par le biais de prix, tarifs, ou émoluments), tels que la production d'eau potable, le traitement des eaux usées, la collecte et l'élimination des déchets et ordures.

¹ L'évaluation de la réduction de l'impact environnemental doit évidemment aussi tenir compte des charges de gaz à effet de serre qui sont évitées grâce à la réduction de l'électricité ou du gaz naturel importée.

Le PPP est proposé dans les domaines qui sont largement autofinancés. Le rapport annuel publié par l'Administration fédérale des finances sur le financement par émoluments examine le taux de couverture des coûts de différentes prestations de service public des administrations publiques dans les cantons. En moyenne, les émoluments acquittés au titre des prestations des offices de la circulation routière, des questions juridiques, de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets représentent environ 77 % des coûts enregistrés dans ces groupes de tâches durant les trois années 2017 à 2019 considérées. Ainsi, 23 % des coûts sont couverts par des recettes fiscales ou des transferts. En 2019, les indices partiels des deux derniers champs d'activités montrent une couverture moyenne des charges de 80% - variant selon les cantons entre 148% (BS) et 60% (TI) - dans le domaine des eaux², et de 70% - entre 100% aux GR et 45% en TG - en matière de déchets³.

Tant la gestion des déchets que le traitement des eaux demandent des investissements et infrastructures importants, éventuellement leur adaptation, pour réduire leur impact négatif sur l'environnement, susceptibles d'être financés et exploités dans le cadre d'un partenariat public-privé. La vente des prestations constitue ainsi le chiffre d'affaires de la société de réalisation et d'exploitation du PPP susceptible de couvrir à terme toutes les charges d'exploitation, y compris les amortissements pour dégager les liquidités nécessaires au remboursement des engagements financiers et payer les intérêts de la dette. Ce modèle d'affaires n'est pas directement applicable dans le cas des mesures visant l'efficacité énergétique; mesures qui se basent essentiellement sur les incitations financières des subventions.

Il existe donc un potentiel certain pour une collaboration entre les communes et le secteur privé, du moins dans les domaines de l'eau et des déchets, afin d'assurer les investissements nécessaires favorisant la neutralité environnementale. Steiner et al. (2021, chapitre 10) indique qu'en général, la collaboration des communes avec des entreprises privées est peu présente, contrairement à la collaboration intercommunale. Cette collaboration, qui peut prendre des formes très diverses selon les tâches, concerne surtout les domaines qui nécessitent des connaissances spécialisées et dépend d'une réglementation complexe (au niveau technique, légal, répartition des tâches entre les collectivités publiques). La collaboration avec le privé est la plus fréquente en informatique (28% des communes), dans l'aménagement du territoire (22%), et la garde extrafamiliale des enfants (17 %). A l'exception de l'approvisionnement en énergie (16%) et du traitement des déchets (15%), la part des collaborations privées-publiques dans les autres domaines est encore faible, par exemple de 5% dans l'approvisionnement en eau ou 3% seulement en matière de protection de l'environnement.

Objectifs de l'expertise

Les modèles d'affaires d'Innergia basés sur le PPP, dont le leasing opérationnel est une possibilité qui a été traitée dans un rapport précédent, devrait permettre la réalisation et le financement d'infrastructures techniques relevant de certaines tâches publiques, à des coûts compétitifs, de manière décentralisée, et sans obstacles décisifs sur le plan des finances publiques. Le modèle d'affaires décrit et analysé dans ce qui suit s'adresse avant tout aux collectivités publiques locales de petite et moyenne taille.

² L'enquête ne porte que sur les administrations publiques, à l'exclusion des entreprises publiques, qui se financent majoritairement par le biais des prix du marché ou qui échappent au contrôle des pouvoirs publics (GE, AI et UR). A part BS, quatre autres cantons couvrent leurs coûts : LU, FR, SO et NE.

³ Les communes de Genève se financent dans ce domaine par la fiscalité, et non pas par une taxe sur les sacs poubelles. Le canton d'UR a confié la gestion des déchets à une entreprise publique. En vertu d'un arrêt du Tribunal fédéral de 2011 (ATF 137 I 257), une part maximale de 30 % des coûts de gestion des déchets peut être couverte par des recettes fiscales

Les infrastructures publiques techniques visées sont les infrastructures complexes relatives à la production et la distribution d'énergies, à l'assainissement de l'eau et au traitement des déchets dans lesquelles les collectivités publiques sont directement impliquées, soit:

- la production, la distribution et l'efficacité en matière d'énergies,
- l'évacuation et le traitement des eaux usées, ainsi que le captage, la production et la distribution d'eau potable,
- la collecte et le traitement de déchets et d'ordures, et dans certains cas,
- l'efficacité énergétique (isolation des bâtiments publics et privés).

Les infrastructures et les projets d'investissement visés sont en particulier ceux qui contribuent à la transition énergétique et à la neutralité carbone, respectivement au développement durable avec ses critères économiques, sociaux et environnementaux, de manière décentralisée et innovatrice. En général, l'objectif du Groupe Innergia est d'offrir aux collectivités publiques locales la maîtrise de leurs prestations de service public notamment dans le domaine des énergies, leur neutralité carbone et durabilité, en réalisant au travers de PPP Partenariats Publics Privés (financés par des investisseurs institutionnels) les infrastructures techniques nécessaires. La proposition d'Innergia porte plus généralement sur des prestations de service public autofinancées dans les domaines d'activité évoqués ci-dessus.

En effet, si jusqu'ici la production et la distribution d'énergie étaient centralisées à travers les infrastructures mises en place par des entreprises publiques ou mixtes, la transition énergétique et l'objectif de durabilité vont inmanquablement engendrer des changements de paradigmes avec la prise de contrôle des infrastructures et des services publics y relatifs par les collectivités locales et leurs administrés, qui s'intéressent à l'utilisation des ressources locales (bois, biogaz, géothermie) et la consommation locale.

Cette expertise a pour objectif de présenter et d'analyser le modèle d'affaires « PPP Innergia », tel que proposé par le groupe Innergia pour la réalisation et l'exploitation d'infrastructures publique, dans le domaine de l'énergie en priorité. La première partie I présente brièvement les grands principes et les modes principaux du partenariat public-privé (section 1), dont fait partie le contracting (section 2), principal modèle de partenariat pratiqué aujourd'hui pour fournir des prestations d'efficacité énergétique, et le PPP Innergia intégrant une société privée à participation publique (section 3). Le PPP Innergia est examiné des points de vue légal, financier, et organisationnel. La section 4 évalue le PPP Innergia sur les plans de la collaboration entre le public et le privé dans les dimensions des risques, des coûts, de l'efficacité et de l'économie. Une sous-section est consacrée aux critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance (ESG), auxquels le modèle de PPP Innergia proposé adhère entièrement.

La partie II montre la compatibilité du PPP Innergia avec le système des comptes publics et les objectifs de finances publiques. A cette fin, la section 5 présente le contexte du modèle harmonisé des comptes (MCH2), pour ensuite enchaîner sur le traitement comptable du PPP Innergia dans les comptes publics (section 6). La section 7 traite des « financements et fonds spéciaux », instrument comptable qui peut être utilisé pour affecter des recettes non fiscales spécifiques à un fonds instauré en vue de faciliter la gestion financière de prestations spécifiques. Sont finalement abordées, avant de conclure, les implications du PPP Innergia relatives aux garanties et annexes des comptes publics (section 8) et à celles relatives à la gestion des liquidités et de l'endettement (section 9).

Partie I : Le partenariat public-privé (PPP)

L'association et la collaboration des secteurs public et privé sont fréquemment utilisées dans le cadre du financement et de la réalisation d'infrastructures qui remplissent des besoins d'intérêts collectifs tels que définis sur les plans constitutionnel et légal.

Le partenariat public-privé (PPP), parmi lequel on compte le PPP Innergia, est un arrangement contractuel entre la collectivité publique et le(s) partenaire(s) privé(s) ayant comme objectif de fournir des prestations de service public, de telle sorte que les objectifs de prestations de la collectivité soient alignés avec les objectifs de profit des partenaires privés. Les parties conviennent d'une répartition des risques et des recettes. Généralement, la collectivité publique remplit des fonctions de contrôle et de planification (avec ou sans participation financière), et achète les prestations, qui sont fournies gratuitement ou revendues (taxes, émoluments) aux usagers.

Les PPP résultent le plus souvent du manque d'expertises des collectivités (techniques, mais aussi comptables, juridiques, et de négociation) et des besoins de financement. Les PPP, dont le PPP Innergia, développent leur plein potentiel dans un environnement politique et économique stable. Une autre condition de réussite est l'existence de réglementations claires et adaptées, par exemple sur le plan juridique ou au niveau du traitement comptable.

1. Typologie simple des modèles de réalisation d'infrastructures publiques PPP

Les modèles et formes de coopération et de partenariat sont très nombreux. Passant d'un extrême à l'autre, de l'absence du secteur privé à l'absence du secteur public dans la réalisation d'un projet, mentionnons les options suivantes :

Réalisation complète et délivrance des prestations par la seule collectivité

La réalisation complète d'une infrastructure par le secteur public est exceptionnelle. En général, la collectivité ne dispose pas des ressources et des compétences nécessaires, notamment dans la planification et la construction d'une infrastructure technique complexe.

Approvisionnement traditionnel auprès du secteur privé

Le secteur public se procure les installations, les équipements et les services associés auprès du secteur privé selon la qualité et le volume requis en négociant les prix avec les fournisseurs privés, souvent dans le cadre d'un appel d'offres.

Partenariat public-privé PPP

Sur le plan théorique, le PPP est une association à long terme des secteurs public et privé, qui repose sur l'expertise du partenaire privé, axée sur les prestations rendues, et non pas seulement sur la réalisation. Le PPP est généralement organisé à travers la création d'une entité privée (special purpose vehicle SPV, entité spéciale créée pour la mise en œuvre du PPP) réunissant et coordonnant les activités des entreprises privées de production, de service et de financement mandatées. La gamme des solutions de participation publique et privée est étendue selon la forme de la participation du secteur privé dans les différentes étapes de réalisation et d'exploitation, qui comprennent la conception et le développement du projet, la construction, la maintenance et l'entretien, l'exploitation, le financement de l'infrastructure, et le transfert de la propriété à la collectivité publique. L'organisation et la configuration du modèle Innergia proposé sont décrites dans l'annexe I.

Les principales raisons de la création d'une entité à usage spécial dans le cadre d'un partenariat public privé sont :

- le partage des risques techniques et financiers, qui sont isolés légalement et partagés les autres investisseurs,
- la possibilité de céder la propriété des actifs en fin de réalisation de l'infrastructure, en vue de son exploitation,
- la possibilité théorique de transférer les prêts contractés à des investisseurs de marché (titrisation, mise en pool).

Ces questions et d'autres liées aux comptes publics sont traitées dans les sections qui suivent. Le contrat de partenariat règle la configuration et les conditions précises de la société de véhicule créée dans le cadre du PPP et des transactions admises.

- Leasing opérationnel

Le leasing opérationnel, en tant que PPP, est une technique par laquelle la collectivité publique s'associe à une entité privée dans le but de concevoir, financer, construire et, durant une période donnée, exploiter une infrastructure destinée à offrir des prestations de service public aux administrés de la collectivité publique. A l'expiration du contrat, l'infrastructure est transférée à la collectivité publique. Les partenaires privés sont des spécialistes techniques (constructeurs et fournisseurs) de l'infrastructure, promouvant le projet en entreprise générale à travers la société du projet, et qui en assure aussi le financement auprès d'investisseurs institutionnels. Ce leasing se distingue clairement du leasing purement financier, par le nombre des parties prenantes impliquées contractuellement et par l'objectif de la réalisation du bien mis en leasing par les seuls deux partenaires, la collectivité publique et le partenaire privé qui règle le financement.

- Leasing financier

Le leasing financier ou le crédit-bail est une solution de financement qui réunit trois parties, soit l'utilisateur (collectivités publiques, mais aussi selon les biens concernés les ménages, et les entreprises) du bien sous leasing (immobilier, infrastructure, biens de consommation et d'investissement), le partenaire financier qui assure le financement de l'acquisition du bien, et qui détient la propriété du bien en le louant à l'utilisateur, et un constructeur ou fabricant qui produit et vend le bien. Le financeur encaisse les redevances périodiques auprès de l'utilisateur du bien et preneur de leasing. Au terme du contrat, le preneur de leasing a en principe le choix de restituer le bien, ou de l'acquérir à un prix prédéfini lors de la conclusion du contrat, ou parfois de renouveler le contrat éventuellement à des conditions plus favorables.

- Concession

L'autorité publique octroie à une entreprise privée, par exemple dans les télécommunications, les autoroutes, ou la gestion de l'eau, le droit d'exploiter une infrastructure donnée contre l'encaissement des recettes qui sont dérivées de l'utilisation de l'infrastructure. Le concessionnaire paie aux autorités responsables une redevance. L'infrastructure peut être la propriété du secteur public durant son exploitation ou non. L'infrastructure est généralement construite par le concessionnaire, et est transférée à l'autorité qui a délivré la concession.

- Contracting

Le contracting revient à confier la planification, le financement, la réalisation et l'exploitation d'installations de production à une entreprise spécialisée présente sur le marché. Dans le domaine des installations énergétiques, ce modèle est développé et promu par les sociétés (publiques) de production et de distribution d'énergies dans leurs domaines de compétences (électricité et énergies renouvelables,

gaz naturel). Il vise notamment les acteurs privés (ménages, entreprises de tout secteur) et le secteur public local. Le contracteur peut aussi porter sur l'assainissement des installations (existantes) et de leur remplacement le cas échéant.

Solution purement privée, privatisation

Une privatisation est un transfert de la propriété d'une grosse partie, voire de la totalité, d'une infrastructure d'une collectivité ou d'une entreprise publique au secteur privé. En cas d'émergence d'une solution privée ou d'une privatisation, les autorités publiques veulent souvent ou doivent garder le contrôle sur le volume, la qualité et le prix des prestations selon les principes du service public.

2. Le Contracting et le contrat de performance énergétique

Le propriétaire des bâtiments et infrastructures, quelle que soit le domaine d'activités et le type d'infrastructure (logements, immeubles de bureaux, bâtiments administratifs, et les constructions spéciales : hôpitaux, écoles, centres commerciaux, etc.) qui ont besoin de chaleur ou de froid, achète directement les services auprès de la société de services énergétiques (Energy Service Company ESCO), qui fournit et garantit ces services, en volume et en qualité, pendant la durée contractuelle de 20 à 30 ans. Au terme du contrat, les installations sont démantelées ou éventuellement remplacées par de nouvelles sous un nouveau contrat.

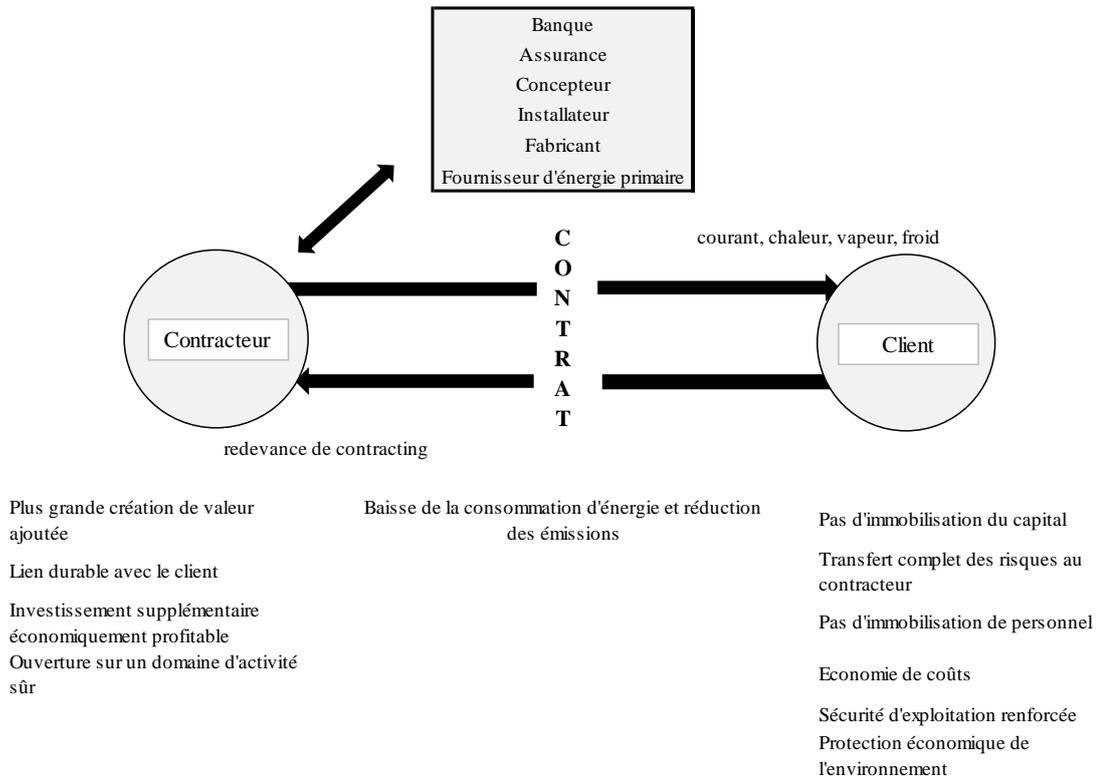
Le prix de l'énergie finale à la consommation se compose généralement d'une taxe de base qui couvre les coûts fixes des installations (amortissements, intérêts, etc.) indépendamment des achats du client et d'un prix de la consommation effective d'énergie (kWh) qui couvre les coûts variables (énergie primaire, entretien et suivi). L'entreprise contractante n'a pas le contrôle sur la demande effective des services énergétiques.

Souvent, avec la reprise d'installations existantes qui sont renouvelées ou remplacées, la société de services propose un contrat de performance énergétique (CPE). La société ESCO élabore un projet d'installation qui devrait permettre des économies d'énergies, en garantissant le volume d'économies. Elle met ensuite en œuvre le projet chez le client, en régie propre ou en collaboration. Dans ce cas, l'entreprise contractante exerce un certain contrôle sur la demande d'énergie. Sa rémunération dépend des économies d'énergie réalisées ou déterminées à l'avance. Si les objectifs d'économies sont dépassés, le fournisseur reçoit un bonus ; à l'inverse si les économies ne sont pas atteintes, c'est un malus.

Le projet peut faire appel à différents modes de financement: via le fournisseur d'énergie uniquement, par le client lui-même ou aussi en faisant appel au marché financier.

La figure 2.1 indique les principaux arguments avancés en faveur de cette solution d'approvisionnement en énergie, soit l'économie d'énergie réalisée (par rapport à une mesure de référence – baseline à déterminer), l'absence d'immobilisation de capital et de personnel, ainsi que le transfert des risques financiers et techniques au contracteur. Le risque technique (technologie utilisée; utilisation d'énergies renouvelables) est minimisé, dans la mesure où le contracteur est un « spécialiste » des infrastructures techniques complexes dont la collectivité publique partenaire n'a pas à s'occuper.

Figure 2.1: le modèle du contracting



Source : *Swisscontracting.ch*

3. Le partenariat public-privé avec SPV à participation publique

Le « véhicule à usage spécial » (special purpose vehicle SPV) est une entité juridique distincte créée par les partenaires⁴. Dans le cas du PPP proposé par Innergia, la SPV est une société de droit privé distincte qui détient ses propres actifs et passifs. En règle générale, l'établissement créé a un objectif spécifique. Les formes juridiques typiques de ces entités sont les sociétés anonymes ou à responsabilité limitée. Les pouvoirs publics peuvent participer au capital de la société. Le degré de contrôle des collectivités publiques dépend notamment de l'importance de leur prise de participation, minoritaire à moins de 50%, majoritaire à plus de 50%.

Examinons les implications réglementaires du PPP à participation publique telle que définie au niveau de la mise en œuvre, des exigences de marché public et de la sécurité des investissements (section 3.1), ainsi que du point de vue fiscal (impôt sur le bénéfice et TVA, section 3.2).

3.1 Montage légal et financier

Le financement et la réalisation de l'infrastructure (construction ou acquisition) se font à travers une société anonyme à but non lucratif créée spécialement à cet effet. Cette société à créer, sise dans la

⁴ Une présentation graphique des deux phases de construction et d'exploitation du PPP innergia se trouve dans l'annexe I.

commune contractante, devient propriétaire du bien immobilier ou de l'infrastructure, et est responsable de la gestion technique de l'infrastructure. Le financement sous forme de capital-actions et de prêts est assuré par des investisseurs privés. La collectivité publique sponsor peut prendre le contrôle de la société grâce au droit d'emption sur la participation majoritaire au capital du partenaire privé. La prise de participation, respectivement la création d'une entreprise dite publique, pose la question de la soumission éventuelle de la société privée aux réglementations des marchés publics, de la sécurité des investissements réalisés, mais aussi de son traitement fiscal (section 3.2).

Marché public

L'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)⁵ stipule que les pouvoirs publics ainsi que les entreprises publiques ou privées qui assurent un service public et qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux sont soumis à l'accord, pour autant qu'ils exercent des activités en Suisse dans l'un des secteurs énoncés ci-après, que les acquisitions soient effectuées dans le domaine d'activités en question et non dans d'autres domaines et que ces activités ne soient pas soumises à une concurrence efficace⁶, ni exemptés pour d'autres raisons (propriété intellectuelle par exemple). Les activités concernées sont, entre autres, la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'eau potable ou l'alimentation des réseaux fixes en eau potable, en énergie électrique, en gaz ou en chaleur.

Pour les marchés soumis aux accords internationaux, sont soumis à l'accord les pouvoirs publics ainsi que les unités administratives centrales ou décentralisées, y compris les collectivités de droit public, du canton, du district et de la commune au sens du droit cantonal et communal, exception faite de leurs activités à caractère commercial ou industriel. On y retrouve également :

- les autres collectivités assumant des tâches cantonales ou communales dans la mesure où elles n'ont pas d'activités à caractère commercial ou industriel,
- les projets et prestations qui sont subventionnés à plus de 50 pourcents du coût total par les fonds publics.

L'octroi d'une concession ou la délégation d'une tâche publique est considéré comme un marché public lorsque le soumissionnaire se voit accorder des droits exclusifs ou spéciaux qu'il exerce dans l'intérêt public en contrepartie d'une rémunération ou d'une indemnité, directe ou indirecte. Demeurent réservées, les dispositions spéciales.

Un établissement et partenaire qui assure la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure ne doit pas être consolidé dans les comptes de la collectivité publique si l'on répond par la négative à la deuxième et troisième question de l'arbre de décision (schéma 3.1). Dans le cas où la société véhiculaire est contrôlée par les pouvoirs publics⁷, une consolidation dans les comptes est conseillée mais pas obligatoire. Au minimum, la société doit figurer dans le tableau des participations et, le cas échéant, dans le tableau des garanties. Une participation majoritaire de la commune (ou du canton) n'est pas obligatoire et prévue dans le modèle Innergia, mais la commune devrait être en règle générale

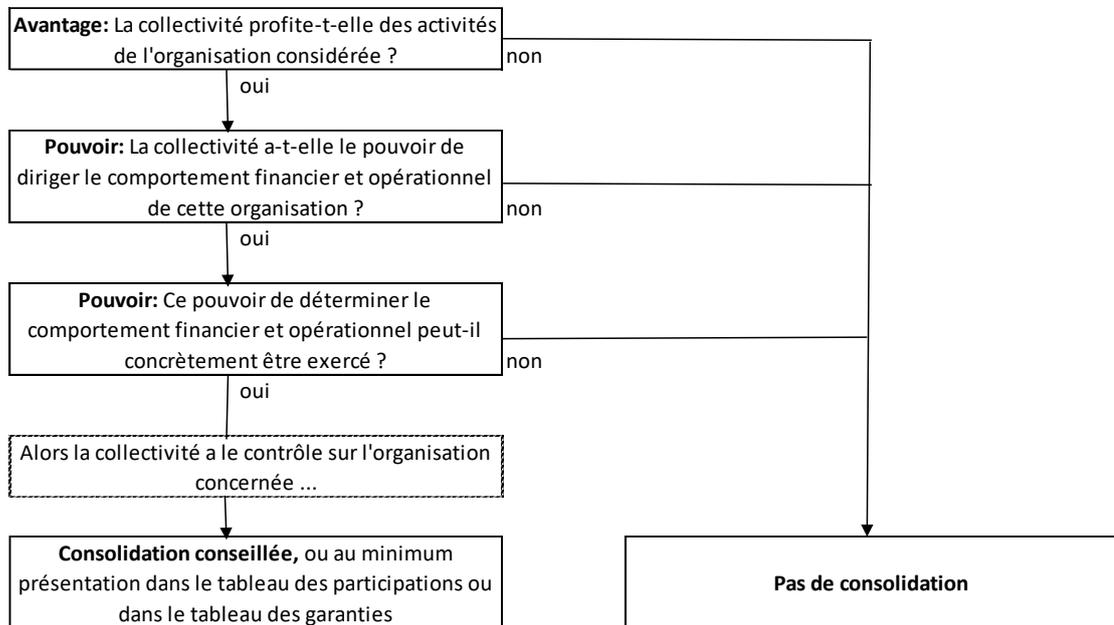
⁵ Révision de l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP) du 15 novembre 2019, Message type. Version 1.0 du 16 janvier 2020 (<https://www.bpu.ch/fr/dtap/concordats/aimp/aimp-2019/>).

⁶ Au sens économique, le terme « concurrence efficace » se réfère à une situation où la concurrence sur les marchés est simplement possible et que les effets bénéfiques attendus de la concurrence se déploient. La concurrence effective est celle qui prévaut dans les faits ; il ne suffit pas que la loi se borne à assurer aux entreprises la liberté concurrentielle.

⁷ Selon la recommandation 13 relative à la consolidation, l'établissement concerné doit satisfaire les critères suivants (non cumulatifs) : l'organisation est structurellement liée à la collectivité publique ; la collectivité publique est impliquée de manière déterminante dans l'organisation concernée, la collectivité publique contribue de façon déterminante aux frais d'exploitation de, la collectivité publique peut influencer l'organisation concernée de façon déterminante, ou la collectivité publique a une responsabilité envers l'organisation concernée.

représentée au conseil d'administration.

Schéma 3.1: arbre de décision de consolidation



Source : MCH2, Recommandation 13 Vision consolidée

D'autres considérations soutiennent encore l'idée que la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure par la société véhiculaire du PPP ne soient pas soumises aux dispositions du marché public. Selon les cas, la fourniture des prestations nécessite généralement le développement d'une infrastructure unique faisant appel à des compétences techniques spécifiques. Il s'agit donc d'un produit et d'une offre unique qui ne doivent pas être soumis aux règles des marchés publics pouvant porter atteinte à la propriété intellectuelle⁸. Les opérations de l'organisation sont majoritairement financées grâce aux prix payés par les usagers et consommateurs ; les éventuelles subventions touchées de la part des collectivités étant marginales et ne couvrant pas majoritairement les frais d'exploitation, même si parfois certaines prestations accessoires ou complémentaires sont subventionnées (par exemple projets de recherche). Dans le cas d'un leasing (opérationnel), on peut aussi exclure l'application des règles du marché public aux redevances versées par la collectivité publique, puisque celles-ci sont en concurrence directe avec d'autres offres, pouvant naturellement se baser sur d'autres modèles d'affaires.

En conclusion, à ce stade, l'offre « PPP Innergia » n'est pas soumise aux règles des marchés publics.

Sécurité des investissements

La société à but spécial se charge de l'étude et de la réalisation du projet avec des entreprises de construction et d'équipements mandatées à cet effet. La gestion et l'exploitation de l'infrastructure construite ou refinancée peuvent être confiée, en principe, à la seule collectivité publique si elle le

⁸ Alors qu'elles sont normalement soumises à l'AIMP, les sociétés énergétiques publiques (Romande Energie, SIG, Groupe E, etc.) ne mettent plus en soumissions publiques les réseaux CAD qu'elles construisent et offrent en contracting, du fait qu'elles font face à une concurrence efficace. Ces sociétés publiques ne s'estiment pas être soumises aux dispositions sur les marchés publics pour leurs infrastructures en contracting.

désire, en acquérant la majorité ou la totalité des actions du partenaire privé (à un prix prédéterminé).

Le placement des investisseurs à des taux fixes est cautionné par la collectivité publique. La collectivité publique octroie aux investisseurs respectivement à la société à but spécial une caution, soit une garantie de bonne fin, pour le montant total placé (coûts du projet), en échange d'une cédule hypothécaire (créance garantie par le gage immobilier). Ces transactions sont opérées hors bilan de la collectivité publique, mais mentionnées dans l'annexe aux comptes annuels. Par contrat, la collectivité publique octroie à la société un droit de superficie et les servitudes nécessaires pour le terrain sur lequel sont construits l'infrastructure et ses réseaux.

Le modèle proposé se base sur le postulat de l'autofinancement des infrastructures, sans financement additionnel public (subventions, transferts). Il concerne donc des tâches dont les revenus couvrent les charges courantes, y compris les amortissements comptables et les charges de financement. Les revenus proviennent des utilisateurs et bénéficiaires des prestations⁹.

3.2 Statut fiscal de la société véhiculaire du PPP

Il s'avère que la société privée créée pour réaliser, financer et exploiter l'infrastructure bénéficie de l'exonération fiscale.

Impôts sur le bénéfice et le capital

L'exonération fiscale (totale) est consentie, selon le circulaire no 12 de l'AFF du 8 juillet 1994 : exonération de l'impôt pour les personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique, aux conditions cumulatives suivantes :

- les sociétés anonymes renoncent à distribuer des dividendes sur le capital-actions et des tantièmes (attribution des bénéfices réalisés par la société en faveur des administrateurs),
- l'activité exonérée doit s'exercer exclusivement au profit de l'utilité publique ou du bien commun, et ceci de façon effective (exclusion des sociétés de thésaurisation, par exemple),
- les fonds sont irrévocablement consacrés à la poursuite des buts qui justifient l'exonération de l'impôt.

A noter, il semble que certains cantons refuseraient par principe de reconnaître l'utilité publique d'une société de capitaux, par rapport aux associations ou fondations, du fait que dès qu'il y a un actionariat, on ne peut pas partir de l'idée que l'entreprise soit désintéressée. Toutefois, l'exonération est aussi accordée pour des objectifs de service public¹⁰. L'objectif de service public est par nature étroitement lié aux tâches qui font partie des attributions habituelles de la collectivité publique, dans ce cas, assurées par une société de droit privé, peu importe que ces tâches se fondent expressément sur un acte de droit public. Il s'agit donc de fait d'une délégation de la tâche publique.

En cas de dissolution, la fortune doit revenir à une autre personne morale qui bénéficierait aussi de l'exonération de l'impôt en poursuivant des buts semblables, pour continuer de bénéficier de l'exonération fiscale. C'est bien le cas du PPP proposé, puisqu'au terme du contrat, la propriété des infrastructures et leur exploitation reviennent à la collectivité publique par transfert de la majorité ou la totalité des actions.

⁹ Souvent les flux financiers liés aux prestations autofinancées, qui ne sont pas délégués à un organisme distinct, figurent selon le plan comptable dans des comptes de financements ou fonds spéciaux (voir section 7).

¹⁰ On entend par service public la fourniture de prestations de base de qualité, définies selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toute la région concernée à des prix abordables et selon les mêmes principes (cf. Message du CF relatif à l'initiative populaire « En faveur du service public », du 14 mai 2014). En principe, certaines tâches dites « publiques » peuvent être assurées par le marché, c'est-à-dire par des entreprises privées non subventionnées, mais dont les activités sont soumises à une réglementation étatique.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Une entreprise est soumise à la TVA si elle remplit les conditions suivantes :

- exerce une activité professionnelle ou commerciale à titre indépendant,
- agit en son propre nom envers les tiers, et
- vise à réaliser, à partir de prestations, des recettes ayant un caractère de permanence,
- réalise un chiffre d'affaires d'au moins 100'000 francs provenant de prestations effectuées sur le territoire suisse et à l'étranger, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exclues du champ de l'impôt.

Toutes les prestations que se fournissent entre elles les collectivités publiques et les organisations qui sont détenues uniquement par elles ou qui sont fondées exclusivement par elles sont exclues du champ de l'impôt. Ce n'est pas le cas de la société véhiculaire, sans but lucratif, qui est donc assujettie à la TVA. Les prix facturés par cette société aux usagers et consommateurs sont imposables.

En l'absence de prestations, les éléments suivants, notamment, ne font pas partie de la contre-prestation :

- les subventions et autres contributions de droit public, même si elles sont versées en vertu d'un mandat de prestations ou d'une convention programme,
- les contributions cantonales, versées par les fonds pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées ou la gestion des déchets aux établissements qui assurent ces tâches,
- les émoluments, les contributions et autres montants encaissés pour des activités relevant de la puissance publique.

4. Evaluation du PPP Innergia

La plupart des avantages des PPP qui sont généralement mis en évidence par rapport à la réalisation propre des installations par la collectivité publique sont assurés par le PPP d'Innergia. Les partenaires privés, en concurrence les uns par rapport aux autres, sont incités à proposer au départ des projets efficaces et à assurer une exploitation optimale du point de vue économique. La répartition des risques de réalisation et d'exploitation est réglée par la configuration et les obligations contractuelles de la société créée qu'il convient d'examiner sur les plans technique et économique. C'est aussi le cas du PPP Innergia par rapport au modèle de contracting (cf. figure 2.1 ci-dessus). Dans le cas du contracting, la société de contracting prend de plus grands risques dans le cadre de l'exploitation de l'infrastructure, alors que le PPP Innergia se concentre sur la réalisation et le financement.

4.1 Collaboration entre partenaires public et privé

La collaboration réussie des acteurs privé et public doit être bien sûr au bénéfice des deux partenaires. Les caractéristiques du PPP Innergia sont discutées au regard de ses avantages et ses éventuels inconvénients par rapport aux modèles d'organisations alternatifs courants. Les options disponibles peuvent être évaluées par rapport au transfert des risques effectués, au contrôle qu'exerce la collectivité publique sponsor sur l'infrastructure, aux conditions d'exploitation, et généralement aux aspects financiers et économiques (coûts de financement, de réalisation).

Le risque technique

Un avantage important avancé en faveur du contracting ou d'un régime contractuel similaire (concessions, franchises), par rapport à une réalisation propre, est le transfert à des spécialistes qui maîtrisent les risques techniques inhérents à la réalisation de nouvelles infrastructures (ici

approvisionnement en eau chaude sanitaire, en chaleur ou en froid, en particulier lorsqu'il s'agit d'installations destinées à alimenter plusieurs bâtiments ou des usagers finaux nombreux). Le risque peut être lié par exemple au choix (erroné) de la solution technique, à la rupture de l'approvisionnement, à l'usure physique des installations ou à l'impact de nouvelles réglementations énergétiques. L'incertitude quant à la compétence technique du partenaire privé est souvent un motif de « sous-traiter » la réalisation de l'infrastructure à des producteurs et fournisseurs qui exploitent déjà des infrastructures semblables.

En général, la collaboration étroite de la collectivité publique dans les décisions d'exploitation peut être à l'origine d'un transfert de technologie et d'une promotion des investissements à caractère collectif. On peut s'attendre à ce que le recours à des partenaires privés augmente l'efficacité des installations, pour au moins trois raisons :

- il y a une incitation pour le partenaire privé de prévoir des installations efficaces et de grande qualité, tout en offrant un prix des prestations finales compétitives, grâce à la longue durée de vie des infrastructures et installations, impliquant une durée d'amortissement longue,
- les installations étant soumises à des exigences légales et normatives nationales et internationales sur la sécurité, celles-ci doivent être réalisées par des spécialistes disposant des certifications et compétences garantissant leur conformité légale, minimisant le risque d'accidents et excluant des éventuelles responsabilités pénales pour la collectivité publique,
- les installations techniques sont souvent complexes et réalisées sur mesure. La maîtrise d'ouvrage et d'œuvre peut être difficilement assurée par les seules autorités publiques de milice.

Contrôle exercé par le partenaire public

Dans le cadre du contracting, la collectivité publique exprime ses préférences quant aux objectifs de la réalisation d'une infrastructure dans un cahier des charges et appel d'offres. Une fois l'infrastructure réalisée et mise en place, du fait de la conception du modèle de contracting, la commune perd le contrôle de la tarification des prestations de service public. En effet, l'ESCO – la « energy service company » - facture directement aux clients le prix des prestations (énergétiques), et impose dans la plupart des cas une clause d'indexation selon l'évolution des prix (des énergies primaires, par exemple).

Contrairement au contracting qui est une solution figée sur une période de 20 ou 30 années pendant laquelle la commune partenaire n'a aucun contrôle, la création d'une société véhiculaire à participation publique conserve une flexibilité d'action. En tout temps, il est possible de faire évoluer l'infrastructure en fonction des développements technologiques et/ou réglementaires (libéralisation complète du marché de l'électricité par exemple), moyennant un accord à trouver sur le financement des nouvelles infrastructures. C'est aussi le cas dans le modèle du leasing opérationnel¹¹. Il est par exemple possible d'intégrer de nouvelles installations de production, qui utilisent et valorisent des ressources locales, telles que les pellets de bois dans le cas d'un réseau de chauffage à distance.

¹¹ Dans le cas du leasing opérationnel, la collectivité publique garde le contrôle économique des prestations qu'elle offre elle-même à ses administrés avec un autofinancement assuré grâce à la facturation des prestations. Aussi, le preneur de leasing a la possibilité de racheter l'infrastructure en tout temps à une valeur déterminée à l'avance, soit au moment de la conclusion du leasing.

Le coût de financement

Le financement est organisé par la société privée. Les risques de financement sont assumés par le concessionnaire, l'ESCO dans le cas du contracting, le partenaire privé dans le cas du leasing opérationnel, ou la société de portage SPV dans le cas d'un PPP. Le coût de financement exigé dans le cadre du contracting s'oriente d'un côté sur les taux de refinancement, d'autre part sur le rendement exigé par les propriétaires actionnaires publics ou privés du concessionnaire. Le coût de financement d'un PPP recourant à une société véhiculaire est compétitif, comme le montre la section 4.2. Aussi, les PPP tels qu'ils sont traités dans les comptes publics s'accommodent très bien à des situations financières critiques de la commune, notamment en cas d'endettement qui dépasse ou risque de dépasser les limites de l'endettement fixées par les cantons (section 9).

Les gains d'efficience

Grâce au recours à un partenaire privé, qui détient un savoir-faire et des compétences pointues, la réalisation de l'infrastructure devrait être plus économique à tous les niveaux : dans le choix de la conception, des solutions techniques et des fournisseurs, dans la gestion du projet, et dans l'exploitation de l'infrastructure. Le partenaire privé est en principe incité de bien contrôler la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure qui lui est confiée pour éviter des surcoûts. Il en va du respect de la calculation financière qui est faite au départ sur laquelle repose finalement les prix des prestations et, dans le cas du leasing ou de la concession, le montant des redevances. Toutefois, l'encaissement direct des prix des prestations donne à la société véhiculaire du PPP Innergia des possibilités plus grandes d'adapter les prix, mais sous contrôle de la collectivité publique.

Les éventuelles économies d'échelle dans la réalisation des installations et la production ultérieure des services rendus peuvent tendanciellement faire baisser les coûts/prix unitaires, mais elles sont limitées lorsque les projets sont de relative petite taille (infrastructure décentralisée), et spécifiques par rapport à la configuration donnée des besoins et des utilisateurs finaux. Aussi, les coûts de transaction liés à la contractualisation et au nombre élevé d'intervenants, en particulier dans le secteur privé, peuvent être importants. Ces aspects touchent tous les fournisseurs d'infrastructure. Il est donc important que le partenaire privé puisse standardiser le montage de la structure organisationnelle, contractuelle et financière de son offre.

La flexibilité du PPP permet en principe l'intégration de nouvelles technologies au fur et à mesure des développements techniques et de l'évolution réglementaire. À titre d'exemple, on peut très bien démarrer avec une centrale de chauffe au bois, puis la faire évoluer vers la cogénération énergies thermique et électrique à base de bois et/ou géothermie avec des moyens de stockage permettant à la commune de devenir autonome et neutre en carbone à terme. De même, il est possible de proposer aux consommateurs raccordés des échangeurs de chaleur des services de chauffage l'hiver et de climatisation l'été.

Risque économique de l'exploitation

Le contracting couvre les risques économiques tels que la variabilité des coûts des énergies primaires ou du coût de financement ou ceux liés aux nouvelles réglementations énergétiques (sauf clauses contractuelles spécifiques). In fine, ces risques sont répercutés sur les usagers et clients finaux grâce à la marge qui est prise dans la tarification des services énergétiques. Dans le cas du PPP les coûts d'exploitation sont facturés directement aux clients et usagers. La tarification des prestations doit couvrir les charges courantes, y compris l'amortissement des installations et le coût de la dette, sans marge bénéficiaire.

L'efficacité énergétique

Contrairement au contrat de performance énergétique, variante du contracting, le PPP ne contient pas nécessairement de clause d'efficacité énergétique. L'efficacité énergétique peut toutefois être inscrite comme objectif de la société véhiculaire. Le potentiel des économies d'énergie (par une modification des comportements, ventilation, éclairage, eau chaude, chaleur, chauffage, etc.) est estimé à entre 5 à 35% selon les domaines d'application.

Dans le cas du leasing opérationnel, la tarification est du ressort de la commune. Toutes les éventuelles économies réalisées par le partenaire privé grâce à l'optimisation de l'exploitation des installations, respectivement les éventuels surcoûts d'exploitation, sont répercutés sur la collectivité. C'est donc à la commune partenaire de décider si et comment elle adapte la tarification. L'adaptation des prix dans le cas du PPP Innergia est du ressort de la société à but spécial, mais soumise à l'approbation du partenaire public.

L'économicité

Le PPP tel que proposé par Innergia s'adresse exclusivement aux collectivités et établissements publics, qui par rapport aux particuliers et entreprises privées, sauf exception, peuvent émettre des garanties et cautions crédibles et sûres pour assurer un financement avantageux des opérations, quelle que soit la situation financière (section 4.2). Globalement, il apparaît que la solution de PPP est compétitive, par rapport aux solutions actuelles de contracting proposées par les fournisseurs d'électricité (section 4.3).

4.2 Coûts de financement

Actuellement, le coût moyen des engagements financiers des communes romandes varie en moyenne, selon les cantons en 2019 entre 1,20% (GE) et 1.76% (VS), 1,21% pour la moyenne de toutes les communes suisses (annexe II). Le coût de refinancement actuel, et certainement encore dans le moyen terme, des communes est très bas. Les taux d'intérêt se situent en moyenne à 1,53% si l'on se réfère aux crédits d'investissements à taux fixes (des banques), quels que soient la durée, le montant et le risque de défaut. Depuis une dizaine d'années, les taux se situent autour de 1% pour les crédits les moins risqués (aux collectivités publiques locales), de durée de plusieurs années et des montants élevés (voir annexe II pour les taux et rendements financiers actuels).

Les taux demandés par les investisseurs de Cosmofunding¹², susceptibles de financer les projets d'infrastructure avec des PPP Innergia, doivent évidemment s'aligner sur les taux de marché tels que mis en évidence dans l'annexe II. Il s'avère que les taux actuels des crédits d'investissements à taux fixes des établissements bancaires, qui dépendent du risque estimé (défauts de paiement) respectivement de la qualité ou du rating (bonité) des emprunteurs, du montant et de la durée des prêts sont inférieurs à 1% pour les investissements visés par le PPP Innergia. Ainsi, le coût du financement ne constitue définitivement pas un obstacle pour la commune à s'endetter, si nécessaire, pour réaliser des projets d'infrastructure d'intérêt public. Mais ce sont plutôt les éventuelles limites d'endettement qui constituent un obstacle au financement étranger des investissements. Dans le cas du PPP Innergia toutefois, comme il est montré dans la partie II, le modèle est neutre du point de vue de l'endettement dans les comptes publics, ce qui n'est pas le cas du leasing financier ou d'une réalisation propre et un financement par emprunt classique.

¹² Partenaire financier d'Innergia, Cosmofunding est une plate-forme de marché monétaire et de capitaux digitale qui met en contact les promoteurs de projets d'investissements et les investisseurs institutionnels. Elle a été lancée par Vontobel en 2018. Cette plate-forme se focalise sur le financement des collectivités et des sociétés publiques (cf. annexe I).

4.3 Compétitivité-prix

Dans les faits, le coût de financement n'est qu'un facteur mineur dans le coût total des projets d'infrastructure et du prix qui serait demandé à l'utilisateur pour les services (énergétiques) rendus. Sur le marché, les collectivités publiques et les usagers, toutes choses égales par ailleurs, veulent bénéficier de prix compétitifs pour les services de consommation finaux (prix du KWh d'électricité ou de chaleur, prix des m3 dans le traitement des eaux, ou dans le traitement des déchets). Le PPP proposé par Innergia est surtout attractif si les prix des services (énergétiques) sont avantageux par rapport à ceux des modèles concurrents, le contracting avant tout.

Le coût total périodique est composé des éléments suivants, soit

- du coût du capital (CAPEX), c'est-à-dire l'amortissement de l'installation qui reflète l'obsolescence et l'usure, augmentée du coût de financement,
- des coûts d'opération (OPEX), constitués d'une part par le coût de l'énergie primaire (achat de bois, d'électricité, ou de carburants selon l'équipement choisi), et le coût de l'entretien (surveillance, réparation, frais divers d'exploitation).

Le coût de financement du capital investi devrait s'élever à moins de 1% ces prochaines années. Le montant total de l'infrastructure, qui est amortie sur la durée de vie, estimée de 25 années d'un chauffage à distance par exemple, est déterminé par le coût de construction, englobant toutes les phases de réalisation, de la planification jusqu'à la mise en service. Ainsi, l'amortissement annuel (linéaire) serait alors de quelque 4% (l'inverse de la durée de vie estimée ou prise en considération), ou moins, dans la mesure où les taux d'amortissement seraient proportionnellement plus faibles, si la durée de vie devait être plus longue.

Remarquons qu'une éventuelle marge bénéficiaire de la société à but spécial du PPP Innergia peut être comprise dans la tarification, pour financer par exemple des investissements complémentaires. Des limites existent toutefois car la société spéciale ne poursuit pas de but lucratif. Dans le cas du contracting ou de la concession, une marge bénéficiaire est comprise dans le prix des prestations facturées aux consommateurs (selon les KWh consommés, par exemple). Le respect d'un prix compétitif des prestations opérées par la société privée à participation publique du PPP implique de proposer la réalisation des installations techniquement au point et qui ont des durées de vie longues permettant des taux d'amortissement plus bas, toutes choses égales par ailleurs.

Le coût variable des prestations énergétiques dépend de la performance des installations choisies, mais aussi de l'éventuelle source d'approvisionnement en énergie primaire (gaz, bois ou autres sources renouvelables), selon les prix de marché. Le coût de cet approvisionnement est nul lorsqu'il s'agit de la géothermie. L'entretien nécessaire au bon fonctionnement des installations est assuré, comme la réalisation de l'infrastructure, par le fournisseur et constructeur dans le cas du contracting. Dans le cas du PPP Innergia, cet entretien est assuré à prix coûtant par la société spéciale créée.

Un benchmark des chauffages à distance fait il y a 4 ans pour un distributeur d'énergie montre qu'un prix de 17 centimes par KWh à la vente aux consommateurs finaux pour un réseau de chauffage neutre en carbone est compétitif¹³. Le PPP Innergia, selon les offres d'installation qui sont en cours, assure un

¹³ Le guide de l'ASCAD sur le chauffage à distance de 2018 donne quelques éléments d'information sur le coût de revient de la chaleur au KWh. Pour le bois par exemple, le calcul des coûts de chaleur indique 15 centimes le KWh sur une base 2016, et 20,5 cts/KWh pour une base de long terme 2016 – 2050. Les prix des du KWh pour les infrastructures recourant aux autres sources primaires d'énergie sont, pour les eaux, les STEP et les usines d'incinération, tournent autour de 13,5 centimes (2016) respectivement 16,5 centimes dans le futur. La géothermie, un peu plus coûteuse, reviendrait à quelques 18,5 centimes respectivement à 21 centimes le KWh de chaleur. La production de chaleur fossile coûte 13,5 centimes le KWh pour 2016, et 20,5 centimes à plus long terme. L'indice des prix à la consommation montre que le prix de la chaleur des CAD pour les consommateurs

prix final égal ou inférieur, alors que les prix du contracting tendent à être au-dessus.

Le coût d'acquisition de l'énergie primaire (bois ou autres) doit bien sûr être compris dans les prix finaux du contracting et du PPP Innergia, soit pour le bois 6 ct/kWh environ. Dans le cas d'une centrale géothermique, il n'y a pas d'achat de combustible, mais l'investissement de base est plus élevé. Le prix du kWh tend à être d'autant plus bas que la centrale installée est grande grâce aux économies d'échelle, toutes choses égales par ailleurs.

Les premières offres émises par Innergia montrent que les prix des prestations finales, par kWh, sont très compétitifs par rapport à la solution du contracting. Cela s'explique notamment par les risques clients et d'exploitation supportés par les sociétés de service énergétique (qui sont supportés par la collectivité publique dans le cas du leasing opérationnel ou par la société privée à participation publique dans le cas du PPP Innergia), ainsi que par les exigences de rendement financier relativement élevé. Un facteur favorable est le fait que ces sociétés disposent aujourd'hui, de fait, d'un pouvoir de marché dominant, voire monopolistique, faute de modèles d'affaires alternatifs pratiqués. Une érosion possible des marges bénéficiaires du contracting et de la fourniture traditionnelle d'énergie pourrait avoir lieu dans un futur proche de la décentralisation de la production et de la libéralisation complète du choix des fournisseurs par les consommateurs finaux.

4.4 Critères ESG

Les critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance (ESG) constituent de plus en plus fréquemment les trois piliers de l'analyse extra-financière. Les critères ESG s'orientent sur les principes d'un investissement responsable (PRI) développés sous les auspices des Nations-Unies (UNEP Finance Initiative et UN Global Compact, www.unpri.org/pri). Certains investisseurs excluent d'ores et déjà les projets ne remplissant pas les critères ESG. Les éléments considérés sont multiples et variés, et il n'existe pas de liste définitive des critères à prendre en compte (impérativement) :

- Le **critère environnemental E** tient compte de l'impact direct et indirect sur l'environnement, notamment lors de la gestion des déchets, la consommation d'énergies, les émissions de gaz à effet de serre, et en général, la prévention des risques environnementaux (en matière de biodiversité, de pollution, par exemple), le tout sur le cycle de vie (bilan écologique).
- Le **critère social ou sociétal S** se réfère à l'impact sur les parties prenantes (salariés, partenaires, sous-traitants, usagers et communautés locales), par exemple en matière de prévention des accidents, la formation du personnel, les normes de travail et de sécurité, la chaîne de sous-traitance (supply chain) et le dialogue social.
- Le **critère de gouvernance G** porte sur la manière dont le projet est mené ou l'entreprise est dirigée, administrée et contrôlée (relations avec les actionnaires, conseil d'administration et direction, transparence de la rémunération des dirigeants, vérification des comptes, lutte contre la corruption).

Grâce aux critères ESG, il est possible d'évaluer les caractéristiques des projets (ou entreprises) dans une perspective de développement durable par rapport aux impacts environnementaux, sociétaux et les bonnes pratiques en matière de gestion. Pour les investisseurs institutionnels (de Cosmofunding), mais aussi pour la collectivité publique cliente, il est de plus en plus important, voire impératif, que leurs investissements puissent être reconnus non seulement comme « verts » (faible impact environnemental, production et utilisation de sources d'énergie alternatives, par exemple), mais aussi remplissant les autres aspects d'un investissement durable.

évolue depuis 10 ans de concert avec ceux du bois, de l'électricité, et de l'huile de chauffage, alors que le prix du gaz s'y écarte fortement avec d'amples fluctuations.

Dès lors, un investissement dans un PPP tel que préconisé par Innergia, soit une infrastructure technique à la pointe (énergie renouvelable ou assainissement), doit remplir les critères ESG. Désormais, les placements privés effectués dans la société opérationnelle du PPP Innergia font systématiquement l'objet d'un rating par l'agence de notation Fedafin, ceci avant même que la plateforme Cosmofunding lance un appel d'offres auprès des investisseurs institutionnels. L'examen des critères ESG vient en complément et de façon distincte de l'évaluation purement financière essentielle (rating) axée sur les risques des pertes et de défaut/faillites. Le rating Fedafin comprend les éléments ESG suivants :

- E : consommation de ressources, émissions, innovations, biodiversité, CO₂, gaspillage et eau,
- S : personnel, droits de l'homme, société, responsabilité en matière de produits, clients, capital humain, sécurité, cohésion sociale,
- G : actionnaires, management, responsabilité sociale, reporting, structure d'entreprise, transparence, valeurs,

qui potentiellement, sur le plan économique, pourraient avoir un impact sur les recettes et les dépenses (cash-flow) du projet et ultimement sur le rating du crédit.

Pour les projets d'infrastructure, les éléments suivants relatifs aux critères ESG peuvent être relevés pour justifier le choix des projets et l'utilisation du leasing opérationnel par les collectivités (communes) ou leurs établissements publics.

- E : production et consommation d'énergies renouvelables, permettant de limiter les émissions directes de gaz de serre, mais aussi conception du projet d'infrastructure évitant des impacts négatifs sur l'environnement.
- S : infrastructures construites selon les exigences et prescriptions légales quant à la sécurité des installations (notamment en matière de droit fédéral sur la sécurité s'appliquant aux infrastructures hydromécaniques et réseaux sous pression (par exemple, les réseaux de chaleur à distance CAD, d'eau, d'hydrogène ou de gaz naturel).
- G : structure et contractualisation transparente du leasing, répartition claire des responsabilités, participation de la collectivité publique, compatibilité du modèle du point de vue des finances publiques (application du modèle comptable et des réglementations financières).

En conclusion, les investissements dans des infrastructures durables (énergies renouvelables et efficacité énergétique, assainissement, eau potable, déchets) réalisées dans le cadre d'un PPP Innergia, via une société technique spécialisée à but non lucratif (special purpose vehicle SVP), de façon totalement transparente, cautionnés par la collectivité publique bénéficiant de nouveaux services publics durables, remplissent tous les critères ESG pertinents.

Partie II : Comptes et finances publics

Le modèle d'affaires d'Innergia devrait permettre la réalisation et le financement d'infrastructures techniques relevant de certaines tâches publiques, à des coûts compétitifs, de manière décentralisée, sans impact sur le taux d'endettement des collectivités publiques locales, dont certaines auraient atteints la limite d'endettement selon les éventuelles prescriptions du canton. Innergia propose un partenariat public-privé sous forme d'un PPP avec une société privée à participation publique (réalisation et financement d'infrastructures techniques dont l'exploitation dégage des recettes de vente).

Les avantages du PPP Innergia pour les finances et les comptes de la collectivité publique comprennent notamment les éléments suivants :

- pas d'accroissement de l'endettement, avantageux notamment pour les collectivités publiques dont l'endettement a atteint un niveau critique, eu égard aux marchés financiers ou/et des règles relatives à la limite de l'endettement,
- préservation des liquidités pour une utilisation éventuelle alternative, y compris désendettement et équilibre budgétaire,
- conservation de la gestion économique des prestations et de la maîtrise des prestations par la collectivité publique (facultative).

Cette deuxième partie expose et vérifie les caractéristiques du modèle d'affaires proposé en termes de finances et de comptes des collectivités publiques (communes et petite et moyenne taille). Il s'agit donc d'examiner si le PPP Innergia dont l'objectif est la réalisation, le financement et l'exploitation d'infrastructures publiques autofinancées n'entre pas dans le bilan des partenaires publics, ni dans le calcul de l'endettement des communes et n'impacterait pas sur l'équilibre financier.

Les deux points principaux d'investigation sont les suivants :

- vérifier la réglementation comptable par rapport aux recommandations émises du modèle harmonisé des comptes MCH2, notamment relatif au PPP respectivement aux investissements et immobilisations, et
- examiner par ailleurs les pratiques comptables relatives aux infrastructures visées, la production et distribution d'énergies, ou l'assainissement des eaux (fonds spéciaux ou autres instruments).

5. Le modèle des comptes harmonisés MCH2

Le modèle comptable harmonisé MCH2 fournit les bases de présentation des états financiers des cantons et des communes. Il a été développé à partir de MCH1 par le Groupe d'étude pour les finances cantonales à la demande de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF). En s'appuyant sur les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) et en coordination avec le nouveau modèle comptable de la Confédération, le Groupe d'étude a développé les 20 recommandations constitutives du MCH2. Ces recommandations, ainsi que l'ensemble du manuel y relatif, ont été adoptées en janvier 2008 par la CDF, qui a conseillé les cantons et les communes de mettre en œuvre ces recommandations aussi rapidement que possible, soit dans les 10 ans (2008-2018). L'implémentation du modèle harmonisé par les cantons et les communes est indiquée dans le tableau 5.1 selon l'état à fin 2020¹⁴.

¹⁴ Depuis, le canton de Vaud a repoussé l'introduction de MCH2 au niveau communal à l'année 2024. Les cantons de Fribourg et

Tableau 5.1: année d'introduction du modèle comptable MCH2 aux niveaux cantonal et communal

	canton	communes		canton	communes
AG	2014	2014	NW	2010	2010
AI	2015	n.d	OW	2012	2012
AR	2014	2014	SG	2014	2019
BE	2017	2016	SH	2018	2020
BL	2010	2014	SO	2012	2016
BS	2013	---	SZ	2016	2021
FR	2011	2021	TG	2012	2014
GE	2014	2018	TI	2014	2020
GL	2011	2011	UR	2012	2012
GR	2013	2013	VD	2014	2024
JU	2012	2020	VS	2018	2022
LU	2012	2019	ZG	2012	2015
NE	2018	2018	ZH	2009	2019

Il faut rappeler que les cantons (englobant leurs communes) n'ont pas d'obligation juridique de suivre (toutes) les recommandations de la CDF. La CDF a bien fourni le texte d'une loi-modèle sur les finances des collectivités publiques, mais les cantons (avec ses communes) peuvent adopter et ont adopté des dispositions légales (y compris la réglementation d'exécution) de manière autonome¹⁵.

La législation cantonale prescrit les règles qui sont appliquées aux communes relatives à leur gestion et organisation administratives et aux comptes et finances publics. La législation comprend en principe une loi sur les communes et divers règlements qui précisent les dispositions de la loi. Le gouvernement cantonal par le biais de son Service de surveillance des communes, veille au respect et à l'application des dispositions légales et réglementaires. La mission de l'autorité cantonale de surveillance des communes consiste en général en un support juridique et technique, selon les cantons, dans le domaine politique, administratif et financier.

De plus, les communes peuvent disposer d'un service spécialisé de contrôle financier respectivement d'un système de contrôle interne. Un organe de révision indépendant est chargé du contrôle des comptes, qui doit s'assurer que la comptabilité et les états financiers sont conformes aux prescriptions de la loi et des règlements, ainsi qu'au référentiel comptable (MCH2).

de Schwytz ont introduit MCH2 au niveau des communes en 2021, et le Valais le prévoit pour 2022.

¹⁵ Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) observe comment les cantons et les communes mettent en œuvre MCH2. Il s'intéresse particulièrement aux choix que font les collectivités publiques lorsque MCH2 offre plusieurs possibilités (par exemple en matière d'amortissement ou de seuil d'activation des investissements). Il lui appartient également de relever les pratiques qui s'écartent des recommandations du MCH2.

6. Le traitement du PPP dans les comptes publics

Il existe une grande diversité de modes de collaboration entre les administrations publiques et le secteur privé. Un partenariat public-privé présente les caractéristiques suivantes (selon le CSPCP) :

- collaboration à long terme par contrat tenant compte du cycle de vie,
- fourniture d'une prestation publique,
- mise à disposition d'un équipement (mobilier ou immobilier),
- responsabilité conjointe des partenaires,
- mise en commun des ressources (capitaux, équipement, savoir-faire),
- répartition des risques entre les partenaires.

Le document publié sur les PPP (voir rubrique FAQ) auquel il est fait référence dans ce qui suit traite des PPP « pour lesquels le partenaire privé (exploitant) apporte un équipement qui aurait été comptabilisé dans le compte d'investissements si le partenaire public avait réalisé lui-même l'équipement ».

Dans le cadre du PPP, une « licence ou concession de service public », en analogie aux normes IPSAS, est supposé lorsque l'exploitant est un partenaire privé, qui:

- construit ou améliore significativement un équipement, dans la perspective de fournir une prestation de service public qui est prescrite légalement,
- exploite et entretient l'équipement et fournit au mandant une prestation de service, et
- reçoit en contrepartie une indemnisation (du mandant ou des bénéficiaires).

C'est donc bel et bien le rôle qui est assigné au partenariat du modèle d'affaires proposé, du fait que la « concession de service public » est attribuée à la société spéciale du PPP Innergia tel que proposé. Concernant plus spécifiquement le traitement bilanciel de l'infrastructure, selon la réponse à la question sur les PPP, « la collectivité publique doit inscrire l'équipement en question comme actif à son bilan, si les deux conditions suivantes sont remplies »:

- la collectivité a la maîtrise sur les prestations que l'exploitant doit fournir au moyen de l'actif concerné et régleme cette prestation, en particulier ses bénéficiaires et son prix,
- à l'échéance du contrat, la valeur résiduelle des droits et obligations conférés par le contrat sur l'équipement, pour autant qu'elle soit significative, est transférée par l'exploitant à la collectivité mandataire (propriétaire, usufruitier ou autres).

Comme le spécifie la réponse du CSPCP sur le traitement comptable du PPP, « si la collectivité n'a pas la maîtrise sur l'actif, c'est le partenaire contractuel privé qui porte l'actif à son bilan ». Dans le cadre du PPP Innergia, la collectivité publique ne dispose que d'une maîtrise indirecte et limitée sur les prestations offertes par la société privée spéciale (SPV), et les équipements avec leurs droits et obligations ne sont en principe pas transférés à la collectivité publique ; l'exploitation de l'infrastructure reste dans la société SVP, avec une structure de propriété modifiée.

En effet, pour offrir les prestations demandées par la collectivité publique partenaire, la société SPV s'engage bien à construire et/ou exploiter une infrastructure spécifique, dont elle a la maîtrise technique spécialisée pouvant garantir son fonctionnement et sa conformité légale. La société est la propriétaire de fait et de droit de l'infrastructure qui doit figurer dans son bilan, condition nécessaire du modèle d'affaires proposé. Ainsi, le partenaire privé, soit la société véhiculaire créée (à but non lucratif), amortit dans ses comptes son actif tout au long de la durée de vie de l'équipement. En conséquence, la réalisation du nouvel équipement ne doit pas figurer dans le compte d'investissement de la collectivité publique.

Au terme du contrat de réalisation, le cas standard est la reprise totale ou partielle des titres de participation (actions) détenus par le partenaire privé (et de son actif) par la commune ou d'autres

investisseurs (une association de consommateurs et usagers, par exemple) pour une valeur symbolique ou à la valeur nominale des actions à la fin du contrat. Si la collectivité publique peut sortir en tout temps du contrat en achetant ou rachetant l'infrastructure à la valeur résiduelle, qui est connue et convenue d'avance, elle n'en a pas l'obligation. En cas de reprise de la société privée par l'exercice du droit d'emption, celle-ci devient propriété de la collectivité publique et rentre dans le périmètre de consolidation de la collectivité publique (inscription au bilan).

Dans le cadre du modèle comptable harmonisé, la notion de participation recouvre le fait, pour une collectivité publique, de participer au capital d'une entité tierce. Cette notion recouvre les faits (non cumulatifs) d'être impliqué dans l'entité concernée, de contribuer de façon déterminante aux frais d'exploitation, de pouvoir largement l'influencer ou d'avoir des obligations envers entité tierce (recommandation 13 sur la consolidation de MCH2). Les participations détenues par la collectivité publique font partie de son patrimoine administratif lorsque les prestations sont de service public ou prescrites légalement. Ces participations sont inscrites dans le groupe des comptes 145 « Participation, capital social PA-patrimoine administratif », regroupant les participations en tout genre, qui justifient des droits de propriété (copropriété). Les participations sont comptabilisées et inscrites à l'actif indépendamment du seuil d'inscription de l'investissement dans le compte des investissements. La participation à la société spéciale du PPP Innergia devrait figurer, plus précisément, au compte 1456 « Participations aux organisations privées à but non lucratif ». En analogie, les éventuels prêts octroyés sont enregistrés dans le groupe des comptes 144 « Prêts PA ».¹⁶

7. Financements et fonds spéciaux

Dans le cas de la mise en œuvre et de l'exploitation d'une infrastructure spécifique par la collectivité publique en son nom, le modèle comptable prévoit la possibilité d'isoler les flux financiers de charges et de revenu dans un compte de financement ou un fonds spécial. Il va de soi que l'investissement effectué devra être inscrit au bilan de la collectivité (patrimoine administratifs).

Le financement spécial correspond à une allocation complète ou partielle de recettes à l'accomplissement d'une tâche spécifique (autofinancement). Les principes suivants définissent les activités autofinancées :

- le principe de causalité, c'est-à-dire il existe un rapport direct entre le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs de la prestation ;
- le principe d'équivalence, pour dire qu'il existe une correspondance entre les prestations (publiques) et les prix demandés (taxes, émoluments, patentes, contributions ou redevances), les recettes étant proportionnelles au volume des prestations, et finalement,
- le principe de couverture des coûts, qui signifie que les charges encourues doivent être, dans le temps, couvertes par les revenus (taxes de raccordement, de base, d'exploitation)¹⁷.

¹⁶ Le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP, MCH2) propose de traiter de façon différente les leasings financier et opérationnel. Voir annexe III.

¹⁷ Les comptes relatifs au financement spécial doivent être équilibrés au terme de la période comptable, en transférant les excédents de revenus respectivement des charges au bilan (financements spéciaux de capital de tiers ou de capital propre, respectivement créances envers les financements spéciaux). Un possible excédent de charges (déficit) est compensé par une attribution au fonds provenant du capital propre (utilisation du fonds) et, symétriquement, un excédent de revenus (surplus) est compensé par un prélèvement sur le fonds. Les montants au bilan montrent soit l'engagement cumulé de la collectivité publique envers le fonds soit la créance cumulée du fonds par rapport à la collectivité. En revanche, un simple compte peut être instauré au cas où le financement n'est pas seulement assuré par des contributions directes des utilisateurs et bénéficiaires, mais aussi via d'un impôt d'affectation, des contributions d'autres collectivités, d'entreprises ou de ménages, ou lorsque l'équilibre annuel entre les charges et les revenus n'est pas exigé (par exemple dans les domaines des parkings, ou des abris de protection civile).

Les impôts généraux tels que les impôts sur le revenu ou le bénéfice ne peuvent pas être affectés. Par analogie à l'inscription des charges et revenus d'exploitation dans le compte de résultat, les dépenses et les recettes d'investissements relatives aux tâches du fonds figurent dans le compte d'investissement.

Les tâches qui sont soumises au financement spécial varient d'une collectivité publique à une autre (canton, respectivement ses communes). Il s'agit de tâches qui sont exécutées et contrôlées étroitement par les pouvoirs publics, et qui ne sont pas gérées par une unité institutionnelle autonome dotée d'un pouvoir de décisions propre sur les prestations, les taxes et prix, qui n'ont pas ou peu d'influence sur les prestations offertes ou demandées. Typiquement il s'agit des trois tâches suivantes: la collecte des ordures ménagères et des déchets, les réseaux d'égouts et d'épuration et le service des eaux. Dans tous les cantons, ces 3 tâches constituent une prérogative communale¹⁸.

8. Garantie et annexes aux comptes publics

La société privée recourt à des mandataires supposés être hautement spécialisés dans la conception, la construction et la maintenance des infrastructures techniques complexes permettant la fourniture des services spécifiques offerts aux administrés de la collectivité publique. Ceux-ci doivent assumer les risques techniques du partenariat et pour ce faire, ils émettent des garanties financières de bonne fin durant la phase de construction. Si le mandataire privé, le Groupe Innergia en l'occurrence, ne parvenait pas à réaliser l'infrastructure prévue pour fournir les services convenus, l'investisseur financier et/ou la caution de la collectivité publique seraient remboursés par les garanties bancaires données.

Pendant la phase d'exploitation, les mécanismes suivants donnent des garanties au partenaire public en cas de défection du partenaire privé, qui s'organise dans le cadre d'une seule société anonyme « SPV » par infrastructure et/ou par commune :

- résiliation anticipée du droit de superficie sans indemnité,
- remise d'une cédula hypothécaire sur l'infrastructure,
- garanties financières de 1^{er} ordre sur l'équipement/l'infrastructure et sa fonctionnalité.

Ainsi, le partenaire public est garanti d'obtenir la fourniture des prestations énergétiques voulues, sans quoi sa caution ne sera pas utilisée ou remboursée, ou l'infrastructure reprise.

A noter, sur le plan du droit budgétaire, la caution octroyée par la collectivité dans le cadre du PPP doit être voté et accordé par le législatif communal. Elle devrait alors figurer dans le « tableau d'investissements / crédits-engagements » en annexe aux comptes, avec le contrat de PPP. L'annexe aux comptes annuels apporte des informations complémentaires sur le PPP, soit la description du contrat, la durée et les règles qui influencent les flux de fonds futurs, l'activation éventuelle de l'équipement concerné, les engagements pris, et les clauses de renégociation.

En général, l'annexe aux comptes annuels doit présenter en particulier un tableau des provisions, un tableau des participations et des garanties et cautionnements, ainsi qu'un tableau des immobilisations. La recommandation 16 du MCH2 mentionne encore que l'annexe doit comporter des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état des finances, du patrimoine et du résultat, ainsi que les risques financiers (contrats de leasing, liste des crédits d'engagement, etc.), mais aussi le constat sur le respect d'un éventuel frein à l'endettement.

¹⁸ Notons qu'en général, en raison de leur autonomie et de leur financement significatif par le biais de taxes causales (plus de 50% des coûts de production), les installations de traitements des eaux usées (STEP) et de traitement des ordures (UTO), les usines à gaz, les centrales électriques et thermiques sont considérées comme des producteurs marchands. Leurs comptes ne sont par conséquent pas consolidés avec ceux des collectivités publiques tutelles.

9. Liquidités et endettement

Le PPP Innergia est aussi un mécanisme de financement qui permet aux collectivités publiques de réaliser les infrastructures autofinancées nécessaires à leur fonctionnement. La liste des engagements financiers relatifs au PPP inscrits dans les comptes se limite aux cautions octroyées.

9.1 Liquidités

La collectivité publique contractante du PPP Innergia n'a donc pas besoin de financer la réalisation de l'infrastructure. La préservation des liquidités/de la trésorerie a les avantages suivants :

- utilisation alternative des liquidités à des fins diverses (théoriquement): au bilan, placements financiers (lucratifs), remboursement de la dette et d'engagements financiers, reconstitution du capital propre et des liquidités; au niveau de l'exploitation et des investissements : financement d'autres projets, voire alternativement possibilité d'une réduction d'impôts,
- réduction des charges financières dans le cas où le coût des intérêts du leasing ou du PPP est inférieur au coût de financement alternatif (coût d'opportunité) de la collectivité,
- évitement d'un accroissement des engagements financiers (dette), notamment dans une situation critique qui actionnerait les dispositions relatives au frein de l'endettement (si existantes).

Le financement et la gestion financière sont assurés pleinement par la société réalisatrice et responsable de l'exploitation de l'infrastructure. Comme toute société, elle établit les états financiers annuels et doit assurer les liquidités nécessaires à la continuité des opérations.

9.2 Règles budgétaires et frein à l'endettement

Les règles budgétaires, souvent connues par la dénomination « frein à l'endettement », sont des mesures qui posent des limites à la politique financière par le biais de la fixation numérique d'objectifs sur le niveau et l'évolution d'agrégats budgétaires. Elles essaient de corriger par voies légale et réglementaire les incitations et les pressions à la dépense pour promouvoir la responsabilité budgétaire et la soutenabilité de la dette. Les catégories de mesures budgétaires sont au nombre de quatre : limite explicite sur la dette, règles d'équilibre budgétaire, la limitation des dépenses, ou la détermination des plafonds ou des seuils au niveau des recettes, ou une combinaison de deux ou plusieurs règles.

Les objectifs visés peuvent s'exprimer à différents niveaux et moyens, à travers des indicateurs financiers, la planification budgétaire, ou l'introduction et l'application de règles comptables spécifiques. Sur ce dernier plan, on rappelle que le système des comptes harmonisés MCH2 n'est qu'un référentiel pour les cantons (et leurs communes). Les pratiques adoptées dans la législation budgétaire peuvent dévier des recommandations MCH2 et, dans certains domaines, les cantons ont la liberté de choisir entre plusieurs pratiques proposées respectivement d'appliquer leur propre solution. Des exemples sont les instruments de politique budgétaire spécialement prévus dans le système comptable, tels que les amortissements supplémentaires, les préfinancements, ou les opérations sur capital et fonds. Le choix du montant minimal des dépenses d'investissements à porter dans les comptes et au bilan est laissé aux cantons. En matière d'amortissements, les cantons ont aussi le choix de fixer les taux et la méthode, linéaire ou dégressive, par type d'investissements.

La compatibilité du PPP Innergia par rapport au frein à l'endettement est assurée, même si la collectivité publique se trouve dans une situation financière critique, au cas où l'investissement et les engagements étaient portés au bilan ce qui devrait faire actionner les dispositions des règles budgétaires.

L'infrastructure achetée ou construite figure dans le bilan de la société à but spécial et est amortie par celle-ci en conséquence, et n'impacte pas le niveau de l'endettement. Le financement (engagements) apparaît dans le passif de la société véhiculaire, et non dans celui de la collectivité publique partenaire.

Conclusion

En général, le partenariat public-privé (PPP), en particulier le PPP Innergia, présente des avantages importants par rapport à la réalisation propre des infrastructures. Les deux avantages principaux examinés du PPP Innergia sont

- la réalisation de gains d'efficacité qui sont dus à l'apport d'expertises techniques et financières du partenaire privé, qui conçoit, planifie, construit et exploite l'infrastructure pour le compte de la collectivité qui initie l'infrastructure, conformément aux dispositions légales,
- l'accès à des sources de financement additionnelles, relativement bon marché,
- l'externalisation (partielle) des risques d'exploitation dans la société SVP.

Le partenaire public, soit la collectivité publique locale (commune ou associations de communes), exige du partenaire privé en premier lieu la réalisation de l'infrastructure, ainsi que la mise en œuvre de la fourniture fiable et durable de prestations (énergétiques) de service public dont il a besoin et qu'il doit (selon les prérogatives communales) ou veut fournir à ses administrés. Selon le modèle proposé par Innergia, le partenaire privé assume les risques de la réalisation, et met en place le financement. Au terme du contrat, ou à la demande de la commune, l'infrastructure est cédée à la collectivité aux conditions financières fixées par la reprise totale ou partielle de la participation du partenaire privé à la société véhiculaire.

Dès lors que les rôles et les risques des partenaires sont bien définis et répartis, le partenariat public-privé (PPP) est admis comme solution dont les flux financiers ne doivent pas être consolidés selon les recommandations du système harmonisé des comptes MCH2 applicable aux communes. Sont réservées les dispositions éventuelles des cantons qui dérogent aux recommandations. Il est dès lors nécessaire que les autorités de surveillance cantonales se prononcent explicitement sur la compatibilité du modèle d'affaires afin que leurs communes puissent contracter une solution PPP (y compris leasing opérationnel par exemple), sans obstacles du point de vue des règles comptables et budgétaires.

Le PPP tel que proposé permet la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure (énergétique) sans augmenter la charge fiscale ni aggraver le déficit du compte de résultats, lorsqu'il est possible, comme c'est le cas, de faire supporter le coût de réalisation et d'exploitation par les (seuls) usagers selon le principe de l'autofinancement. En particulier, il n'a pas d'influence sur l'endettement de la commune et celle-ci n'est donc pas contrainte par les éventuelles limites à l'endettement. Il constitue donc un mécanisme de réalisation et de financement d'infrastructures publiques, qui peut être utilisé avec avantages par les collectivités à un moment où ces dernières doivent trouver des financements de projets en particulier pour assurer la transition énergétique et les objectifs de protection de l'environnement. Il est permis de penser que l'accès facilité à des financements privés axés sur le projet spécifique est susceptible d'accélérer le développement de projets et d'augmenter le nombre d'infrastructures réalisées.

Par rapport aux solutions de contracting proposées par les sociétés de services énergétiques (ou par rapport au modèle de la concession), il convient de souligner les avantages suivants du PPP proposé:

- l'externalisation, assortie d'une garantie de conformité légale, de la conception, de la

- réalisation, et de l'exploitation de l'infrastructure,
- le respect (strict) des critères relatifs à l'environnement (par exemple sur le plan de la neutralité en carbone), au social et à la gouvernance (ESG),
 - des coûts de financement relativement bas et une maîtrise des risques grâce aux mécanismes de garanties réciproques émises entre la commune cliente, la société de réalisation privée mise en place et ses financeurs,
 - un prix des prestations (à l'unité, KWh par exemple) avantageux et compétitifs,
 - un droit de regard sur la gestion économique des prestations et la maîtrise des prestations par la collectivité publique.

Toutefois, contrairement au contracting de performance, variante du modèle de contracting, le PPP ne contient pas de clause d'efficacité énergétique, dont le risque serait couvert par la marge intégrée dans la tarification des prestations fournies.

Les enjeux actuels et futurs liés au marché de l'énergie (électrique) et à la transition énergétique se situent en premier lieu au niveau local, dans le cadre des efforts collectifs et des conditions cadres qui sont déterminées par la Confédération et les cantons. Au terme de cet examen du partenariat public-privé proposé par Innergia, applicable en premier lieu aux infrastructures énergétiques mises en œuvre par les communes, il apparaît que le recours à cet instrument contractuel, innovant dans le cas suisse, impliquant un partenaire privé permettrait, étant donné ses avantages pour les collectivités publiques, locales, d'accélérer le déploiement de la transition énergétique et d'utiliser les ressources locales renouvelables des communes. Le modèle d'affaires proposé est susceptible de changer le paradigme existant pour les investissements de service public à venir en Suisse.

Annexes

Annexe I: Le partenariat public-privé PPP Innergia

Innergia Group SA et ses partenaires se proposent de concevoir, de réaliser, de financer et d'exploiter des infrastructures dans les domaines de l'énergie et de l'assainissement des eaux pour les petites et moyennes communes avant tout. Les prestations visées comprennent :

- la réalisation intégrale du projet d'infrastructure : conduite opérationnelle des travaux (construction) en matière de coûts, de délais et du choix technique selon un cahier des charges préétabli,
- le financement et l'exploitation des infrastructures dans le cadre d'un partenariat par l'intermédiaire d'une société de droit privé à participation publique.

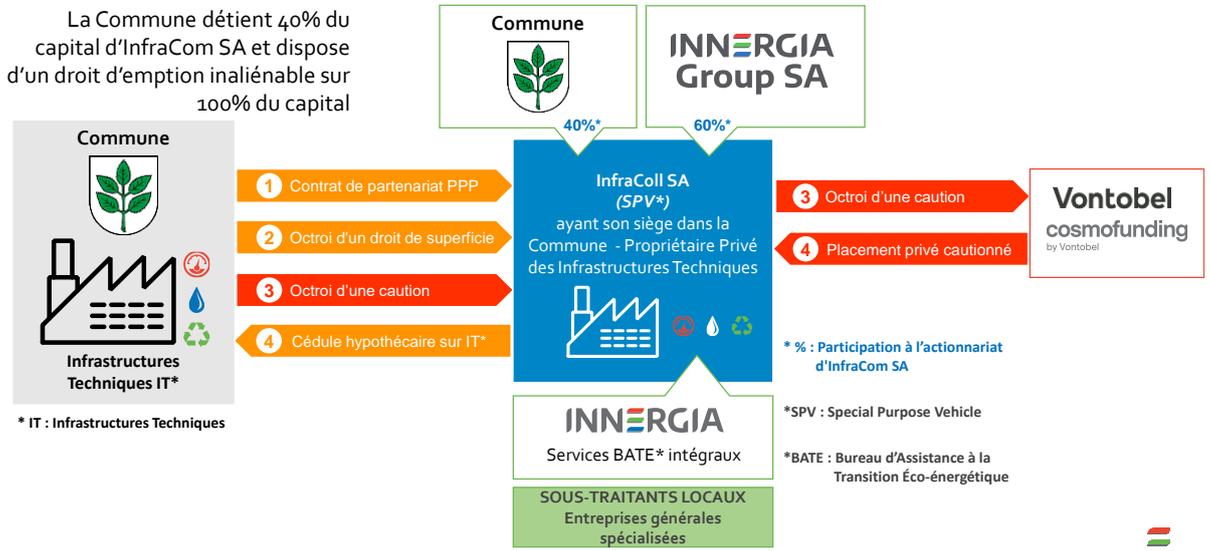
La société véhiculaire (special purpose vehicle), nommée « InfraColl SA » dans le schéma A1-1 PPP Innergia, est mise en place par la commune et la société Innergia Group SA, le partenaire privé, qui organise la construction et la réalisation de l'infrastructure planifiée – le rachat d'une infrastructure existante en vue de sa modernisation est aussi possible (implémentation du modèle 1). La commune prend une part du capital (minoritaire, de 40% par exemple), à côté d'Innergia Group SA (majoritaire). La réalisation est confiée à « InfraColl SA » avec l'assistance complète d'Innergia et en collaboration avec des sous-traitants locaux dans la mesure du possible. Le financement est assuré par l'appel à des investisseurs privés organisé par Cosmofunding sur la base d'une appréciation financière du projet par Fedafin¹⁹. Les investisseurs sont au bénéfice d'une caution en contrepartie de leur placement. Le contrat de partenariat avec la commune est sécurisé par un droit de superficie accordé à la société InfraColl SA par la commune. En contrepartie, la commune obtient une cédula hypothécaire sur l'infrastructure technique.

L'exploitation de l'infrastructure est aussi de la responsabilité de la société spécifique. L'actionnaire fondateur privé (Innergia Group SA) cède la totalité ou une partie de sa part au capital à un ou plusieurs investisseurs – ici par exemple à une coopérative de consommateurs et usagers (schéma A1-1, implémentation du modèle 2). La société spécifique InfraColl SA exploite alors l'infrastructure en son nom propre, éventuellement avec un partenaire d'exploitation privé spécialisé.

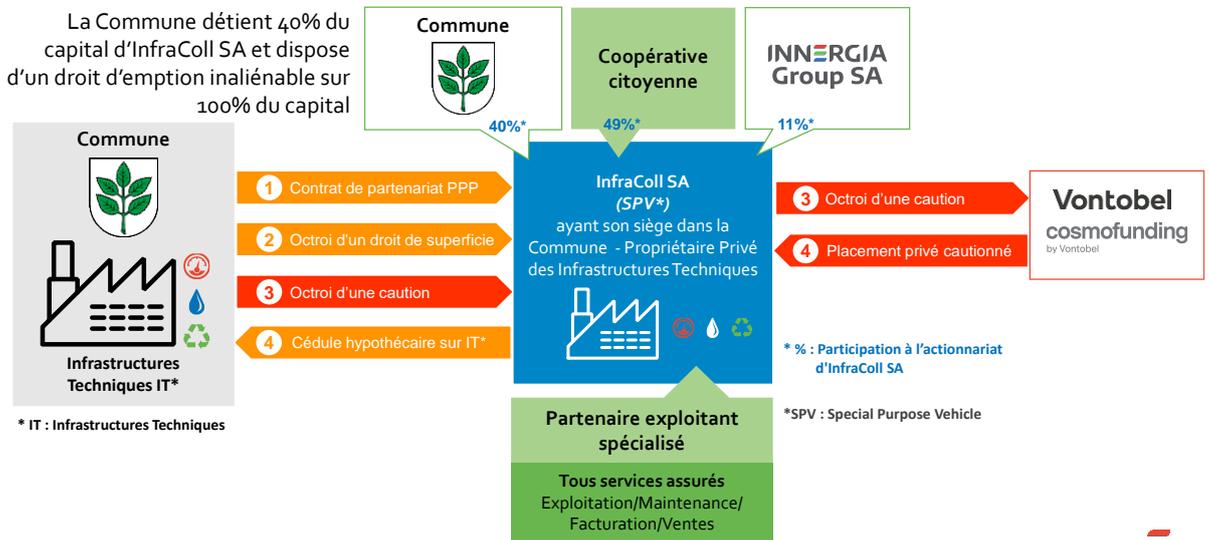
Cosmofunding (Banque Vontobel) est une plate-forme de marché monétaire et de capitaux digitale qui a pour objectif, d'offrir des solutions de financement, de sorte qu'une titrisation des prêts octroyés sur le marché soit possible (transferts des placements à d'autres investisseurs). Les investisseurs peuvent souscrire en ligne aux solutions de financement et de placement sur mesure sous forme de « club deal ». Le « club deal » réunit un nombre limité d'investisseurs (banques, investisseurs institutionnels) qui acquièrent collectivement un ou plusieurs biens immobiliers spécifiques, selon les objectifs de rentabilité, de risque et de durée d'investissement. La plate-forme digitale Cosmofunding se focalise sur le financement des collectivités et des sociétés publiques pour des investisseurs essentiellement institutionnels.

¹⁹ Fedafin est une agence de ratings spécialisée dans l'évaluation financière des collectivités publiques suisses. Le placement auprès de la société de réalisation SPV (« InfraColl SA ») est évalué par Fedafin avec une appréciation des risques d'investissement et de l'observation des critères de développement durable ESG (voir section 4.4).

PPP Innergia© : Implémentation du modèle Phase 1



PPP Innergia© : Implémentation du modèle Phase 2



Annexe II: Source et coût du financement

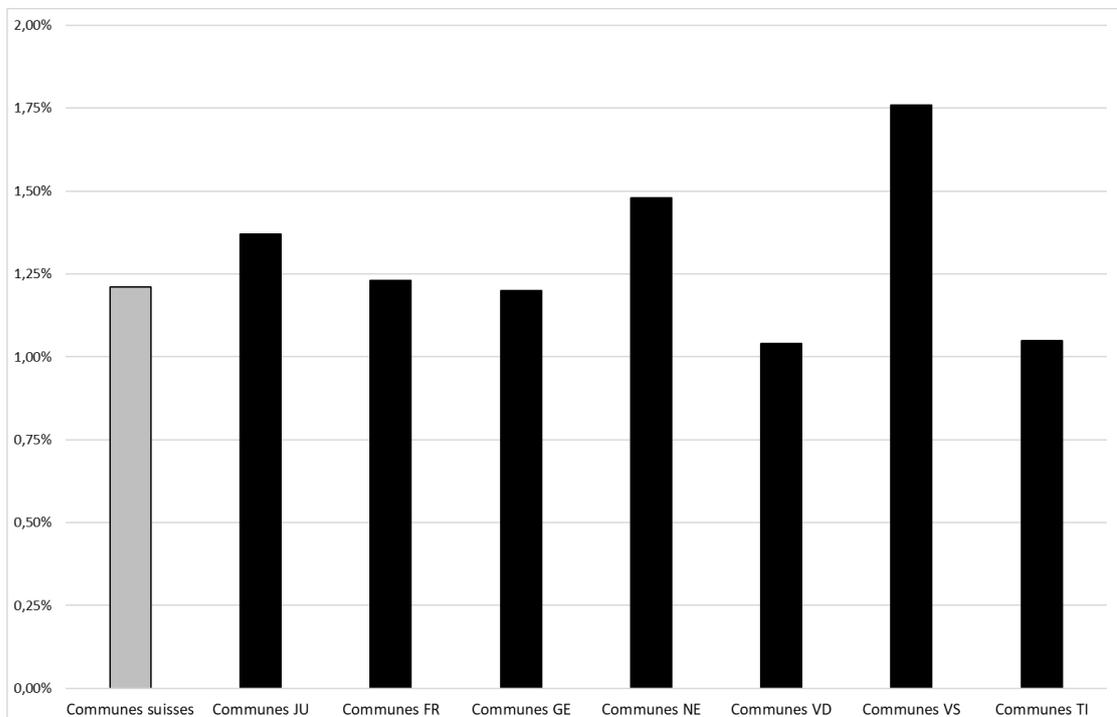
L'enquête de Lengwiler et al. pour l'année 2013 auprès de 212 communes suisses alémaniques de taille moyenne sur leur financement (63% des 338 communes de 4000 à 30'000 habitants, avec environ 1,8 millions habitants) estime, entre autres, les parts de marché des prêteurs institutionnels, soit les banques cantonales avec 24% en hausse depuis 2007 de + 7 points de pourcentage, Postfinance, avec

23% en hausse en hausse de 11 points, l'UBS en baisse de 15% à 5%, et de même pour les assurances de 19% à 5%. Le solde des parts de marché, soit 20%, se partage diverses banques, le fonds AVS, ainsi que les caisses de pension, avec 8%, en hausse de 5 points. Le taux d'intérêt moyen payé sur l'ensemble des crédits (obligation, avance fixe, emprunts à taux fixe ou variable, crédit de compte courant), dans un contexte de réduction des engagements financiers, ont baissé depuis la seconde enquête 2007 de 3,0% à 1,95.

Depuis, une autre enquête a été réalisée par Lengwiler pour les années 2016 et 2019. Celle de 2019 porte nouvellement aussi sur les communes de Suisse romande. Au total 50,6% des 470 communes moyennes contactées ont répondu à l'enquête, avec une moindre représentativité pour la Suisse romande. La part de marché des banques au financement externe des communes a baissé à 51,3% (-13,4 points depuis 2013), au profit notamment des caisses de pension, avec 20,3% (+11,8 points) et des privés, avec 7,4% (+6,5 points).

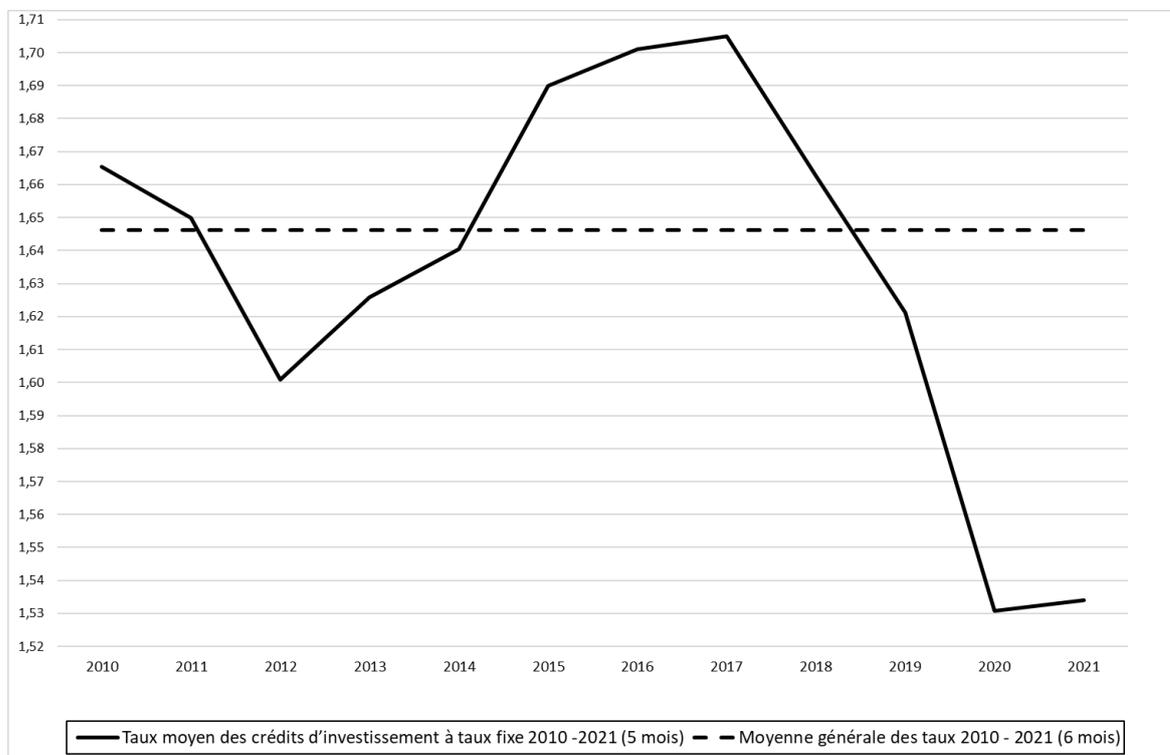
Le taux d'intérêt moyen a continué de baisser depuis 2013, pour s'établir à 0,74%. Le rendement moyen des emprunts est de 0,82% (2,06% en 2013). Depuis 2013, les taux sur les avances fixes sont négatifs. Parmi toutes les catégories de financement, la part des emprunts à taux fixe a passé de 80% en 2013 à 85%, suivi selon leur importance relative par le crédit de compte courant et les avances. Cette structure de financement reflète les exigences du financement des projets d'investissement et d'infrastructure. Ce constat est corroboré par le bas niveau des charges d'intérêt payées par les communes des cantons sur leurs engagements financiers à court et long termes en 2019, selon la statistique financière (figure A2-1). Le coût moyen des engagements financiers des cantons romands et du Tessin varie entre 1,05% (VD et TI) et 1,76% (VS).

Figure A2-1: charges d'intérêts des communes des cantons romands et du Tessin, en 2019



Actuellement, le niveau du taux moyen selon les données récoltées par la Banque Nationale Suisse (BNS) sur les taux des crédits d'investissement à taux fixe se situe actuellement à 1,53% par rapport à une moyenne de 1,65% sur les dix dernières années (graphique A2-2)²⁰.

Figure A2-2: taux de tous les crédits d'investissements à taux fixes, en pourcents, 2010 à 2021



Les niveaux des taux dépendent des caractéristiques suivantes des nouveaux contrats de crédit:

- des prêteurs, plus faible quand il s'agit d'établissements non bancaires (-)
- du volume de crédit (baisse de coût plus le volume est élevé, -),
- de la longueur de l'échéance (+), déterminée par la stratégie de refinancement poursuivie par les communes, par rapport au financement court terme
- de l'endettement par habitant (+)

La BNS ventile les taux selon le risque, le montant et la durée des crédits. Les collectivités publiques sont

²⁰ Les données se rapportent aux taux d'intérêt appliqués aux nouveaux contrats de crédit, crédit d'exploitation à durée déterminée et assorti d'un taux d'intérêt fixé à l'avance, en francs conclus avec des établissements non financiers sis en Suisse. Les nouveaux contrats de crédit englobent les contrats qui viennent d'être conclus et ceux dont d'importantes conditions ont été modifiées (fixation, notamment, d'un nouveau taux d'intérêt) du fait de négociations menées entre les banques et les emprunteurs. Lorsqu'un contrat de crédit est constitué de plusieurs tranches assorties de conditions différentes, chaque tranche est considérée comme un crédit individuel. La statistique ne comprend que les crédits pour lesquels les banques ont communiqué des chiffres sur la probabilité de défaillance de l'emprunteur et la perte attendue de l'opération. Afin de garantir la représentativité, les crédits pris en considération pour la publication doivent en outre présenter les caractéristiques suivantes: durée inférieure à 15 ans, perte attendue inférieure à 8%, montant inférieure à 15 millions de francs et taux d'intérêt inférieur à 10%. Pour qu'une valeur soit publiée, elle doit avoir été établie sur la base d'au moins dix contrats de crédit par série chronologique et par période.

Pour chaque catégorie de produits, les taux d'intérêt sont répartis en fonction de critères qui les influencent de manière déterminante, à savoir: 1. risque de crédit, mesuré d'après la perte attendue (la perte attendue [expected loss ou EL] correspond au produit de la probabilité de défaillance [probability of default ou PD] de l'emprunteur et de la perte en cas de défaillance [loss given default ou LGD] exprimée en % du montant du crédit: $EL = PD \times LGD$); 2. durée. 3. montant du crédit et limite.

d'excellentes débitrices pour lesquelles le risque de défaut est minime, les montants des prêts pour une infrastructure garantie par les pouvoirs publics se situent plutôt dans la fourchette élevée, de même pour la durée du financement. Si l'on se réfère au premier quartil des transactions effectuées, soit le quart des prêts aux taux les plus faibles des investissements jugés bons par le marché, on observe pour les premiers six mois de 2021 un niveau des taux variant entre 0,90% et 0,61%, soit une décote à la baisse de 60% respectivement de 40% par rapport à la moyenne générale.

Tableau A2-3: taux des crédits d'investissement à taux fixe, en pourcents, 2021 (6 mois)

	moyenne	1er quartile (25%)*
Moyenne générale	1,53	n.d.
Risque de classe 1	0,97	0,63
Risque de classe 6	2,34	1,53
Montant ≥ 50'000 et ≤ 100'000 francs, 1	1,85	1,20
Montant > 5 millions et ≤ 15 millions de francs, 5	1,13	0,69
De plus de 1 mois à 6 mois, 1	1,51	0,90
De plus de 5 ans à 7 ans, 6	1,32	0,92

* 1er quartile : valeur moyenne des taux pour le quart des crédits dont les risques, les montants et les durées sont les moins élevés respectivement

Annexe III: Traitement comptable des leasings financier et opérationnel

Le leasing financier

Le preneur de leasing doit inscrire au bilan, au début du contrat, l'actif acquis, qui figure préalablement dans le compte d'investissements, mais aussi la totalité des engagements correspondants. Ainsi, ce n'est pas le critère juridique des droits de la propriété qui prime, mais le point de vue de l'usage économique (droits et risques d'usage) : l'objet du contrat de leasing financier est considéré comme une acquisition. Les actifs acquis sont amortis par la collectivité publique sur la durée d'utilisation selon les taux d'amortissement réglementaires. Si le moment du transfert de propriété à la collectivité publique n'est pas suffisamment certain lors de la conclusion du contrat de leasing, le bien en question est amorti sur la durée d'utilisation ou sur la durée du contrat de leasing, en choisissant la durée la plus courte des deux. Les engagements correspondants sont portés au passif du bilan (comptes 2015, 2067, du plan comptable).

Tableau A3-1: comptes de passif et de charges relatifs au leasing

2015	Part à court terme des dettes de leasing à long terme	Quote-part issue des contrats de leasing financier à long terme, exigible en l'espace d'une année. Les engagements provenant des contrats de leasing opérationnels ne sont pas inscrits au bilan, ils doivent être mis au même niveau que les contrats de location.
2067	Contrats de leasing	
3162	Taux de leasing opérationnel	Primes et taux de leasing pour le leasing opérationnel d'immobilisations corporelles en tout genre.

Leasing opérationnel

On entend par leasing opérationnel (crédit-bail) un mode de financement qui couvre la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure par un tiers (privé), sur une base autofinancée, qui met une infrastructure ou un bien immobilier à la disposition de la collectivité publique pour une période donnée, contre le paiement d'une redevance périodique. Cette option réunit deux partenaires, soit la collectivité publique utilisatrice et un opérateur qui assure la mise à disposition du bien (réalisation et financement).

Lorsque le financement est assuré directement par le constructeur et fabricant, ce dernier reste propriétaire du bien pendant la durée du leasing (opérationnel). Les engagements y relatifs de la part de la collectivité publique ne doivent pas être portés au passif du bilan (compte 2067), autrement dit il n'y a pas d'augmentation des engagements financiers à long terme de la part de la collectivité publique. Les engagements découlant du leasing opérationnel sont traités en analogie aux contrats de location. Les redevances annuelles sont à comptabiliser périodiquement en charges dans le compte y relatif (compte 3162).

Références

Administration fédérale des finances AFF (2011), Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse, édition du 31 mars 2021.

Administration fédérale des finances AFF (2021), Financement par les émoluments en 2018, documentation de base du 2 novembre 2021.

Aeesuisse, Organisation faitière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (2016), Monde financier et avenir énergétique. Exploiter intelligemment les opportunités, novembre.

ASCAD Association suisse du chauffage à distance (2018), Guide Chauffage à distance / froid à distance, suisse énergie, Berne.

Christen R. & N. Soguel (2018), Comptes spéciaux dans les collectivités publiques, Rechnungswesen & Controlling, 4, 44-45.

Chu, J. (1999), The BOOT Approach to energy infrastructure management: a means to optimise the return from facilities, Facilities, vol. 17, nr. 12/13.

Conférence des directeurs et directrice cantonaux des finances, Manuel. Modèle comptable harmonisé pour les cantons et communes MCH2, mise à jour périodiquement (www.srs-cspp.ch/fr/mch2-n86).

Conseil Fédéral, Message relatif à l'initiative populaire «En faveur du service public» du 14 mai 2014.

Dafflon, B. (1998), La gestion des finances publiques locales, Economica, 2^{ème} édition, Paris.

Delmon, J. (2010), Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures. Guide pratique à l'intention des décideurs publics, Banque mondiale.

Ehlers, T. (2014), Understanding the Challenges for Infrastructure Finance, BIS Working Paper, no 454, août.

European Commission (2016), Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency, Commission Staff Working Document, Bruxelles, 30.11.2016.

Fedafin (2019), ESG, Overview of ESG handling, Widnau, octobre.

Gatti, S. (2013), Government and Market-based Instruments and Incentives to Stimulate Long-term

Investment Finance in Infrastructure, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No.37, OECD Publishing.

Genoud, St. et A. Schönenberger (2020), Leasing opérationnel d'infrastructures publiques. Expertise sur le modèle d'affaires du Groupe Innergia, rapport du 16 mars 2020.

Irwin, T., Mazraani, S. & S. Saxena (2018), How to control the fiscal costs of public-private partnerships, how to notes 18/04, Fiscal Affairs Department, IMF.

Kernen, M. (2006), Énergies renouvelables en Suisse. Potentiels (STEP, UIOM, TEP) et options politiques, GWA 3/2006.

Kirchgässner, G. (2013), Economie politique de la dette et des déficits publics, dans : Ladner A. & al. (éds.), Manuel d'administration publique suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Klinke, S. (2016), Energy Supply Contracting Adoption: Empirical Evidence from the Swiss Market, Working Paper 16-13, IRENE, Université de Neuchâtel.

Klinke, S. (2018), The determinants for adoption of energy supply contracting: Empirical evidence from the Swiss market, Energy Policy 118 (2018) 221–231.

Lengwiler, Chr. (2012), Finanzierung mittelgrosser Gemeinden, in: Lengwiler, Chr. & al. (éds.), Management in der Finanzbranche – Finanzmanagement im Unternehmen, Verlag IFZ – Hochschule Luzern.

Lengwiler Chr. & al. (2015), Les communes profitent de taux faibles, La Vie économique 8–9.

Lengwiler, Chr. et Frey, Ph. (2020), Finanzierung von mittelgrossen Gemeinden 2019, Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ, Hochschule Luzern.

Levêque, F. (2004), Economie de la réglementation, Collection Repères, La Découverte, Paris.

Nimrod, R. & T. Youmsi (2013), Build, Operate and Transfer. Modalité de partenariat public-privé. Approche Law and Economics, Collection de la Faculté de droit, d'Économie et de Finance de l'Université de Luxembourg, Éditions Larcier, Groupe De Boeck, Bruxelles.

OCDE (2008), Les partenariats public-privé. Partager les risques et optimiser les ressources, OCDE, Paris.

OECD (2015), Infrastructure Financing Instruments and Incentives, OECD, Paris.

OFEN & Union des villes suisses (2017), Contrat de performance énergétique pour les biens immobiliers du domaine public, janvier.

OFEN Office fédéral de l'énergie (2017), Principales nouveautés du droit de l'énergie à partir de 2018, communication du 02.11.2017.

Osterwalder A. & Y. Pigneur (2011), Business Model – nouvelle génération, Pearson Education France, Paris.

Saitta G. (2020), Gestion financière communale. Manuel d'introduction, Union des communes vaudoises, 2^{ème} édition augmentée, Pully.

Schedler, K. & U. Bolz (2020), Innovative Geschäftsmodelle: Staat und Wirtschaft. Swiss Yearbook of Administrative Sciences, 11(1), pp. 25–37.

Sigrist, F., Lengwiler, Chr. & P. Köchli (2018), Determinants of municipal loan spreads: empirical evidence from Switzerland. Financial Markets and Portfolio Management (formerly: Finanzmarkt und Portfolio Management), volume 33, Februar bis November, 1-24.

Soguel, N. (2013), Présentation des états financiers publics, dans Ladner A. & al. (éds.), Manuel

d'administration publique suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Soguel, N. (2020), Comprendre et gérer les finances de ma collectivité, EPFL Press, Lausanne.

Steiner, R. et al. (2021), Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017, Somedia Buchverlag Glarus/Chur.

Swissesco (2016), Guide suisse des contrats de performance énergétique (CPE), Berne.

Vollenweider, St. (2011), Management kommunaler Netzinfrastruktur, GWA, 5.

Vuille, F., D. Favrat & S. Erkman (2015), Les enjeux de la transition énergétique suisse, Comprendre pour choisir : 100 questions-réponses, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Weber L. & al. (2017), Economie et finances publiques, Economica, Paris.