

SEFI

Novembre 2001

POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS

SEFI
Les Entrepreneurs Français
Internationaux
10, rue Washington
F - 75008 Paris - FRANCE
Tel. : 33 (0) 1 58 56 44 00
Fax: 33 (0) 1 58 56 44 19
E-mail : sefi@sefifrance.fr
www.sefifrance.fr

Une publication du SEFI

La brochure " Pour un nouveau partenariat public-privé dans les infrastructures et équipements publics " a été réalisée par le **SEFI**, les Entrepreneurs Français Internationaux, en coopération avec la **CICA**, Confederation of International Contractors' Associations. Elle peut être consultée sur le site du SEFI, www.sefifrance.fr.

En novembre 2001, le SEFI rassemble 15 membres, entreprises du secteur de la construction et des infrastructures, grand industriels fournisseurs d'équipements et de contrats clés en mains, concessionnaires de services. L'ensemble de ces intervenants présente un éventail d'activités qui va de l'ingénierie jusqu'aux services en passant par le montage financier, juridique et les travaux.

Leur chiffre d'affaires international représente une part importante de l'activité globale (39,8% en 2000). Son montant est de 19,4 milliards d'Euros en 2000. Ce volume d'activité, dû à la compétence technique et professionnelle de ses entreprises et à leur longue expérience sur les marchés étrangers, confère au SEFI une représentativité qui lui permet de parler au nom de l'ensemble de la profession française pour ce qui concerne l'activité internationale.

Le SEFI a produit d'autres contributions comme le "Contract Bond, Sécurisation des contrats et transparence des procédures" ainsi que des dossiers économiques. Leur liste est consultable sur le site.

BOUYGUES CONSTRUCTION
CEGELEC
COLAS
EGIS
EIFFAGE CONSTRUCTION
EUROVIA
GENERALE ROUTIERE
GROUPE BEC
ONDEO DEGREMONT
RAZEL
SADE
SOLETANCHE BACHY
SPIE
VINCI CONCESSIONS
VINCI CONSTRUCTION
VIVENDI WATER SYSTEMS

POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS



Les professionnels des entreprises et grandes ingénieries réunies au sein du SEFI, les Entrepreneurs Français Internationaux, souhaitent apporter leur contribution conceptuelle à la mise en œuvre de projets en partenariat public-privé dans les infrastructures d'équipement, à la lumière de leur expérience dans divers pays. Leur approche est pragmatique et s'appuie sur des concepts avérés et des instruments éprouvés, dans la conscience des besoins, possibilités et contraintes des économies actuelles. Il souhaitent ainsi participer à l'établissement de principes généraux, règles (guidelines) et outils qui permettent d'orienter à nouveau les capitaux privés vers les infrastructures. C'est l'objet de cette nouvelle brochure.

SOMMAIRE

Synthèse	p. 4
1. Economie d'un projet en PPP et décision d'entreprendre	p. 10
2. Le rôle essentiel de l'Etat et des autorités publiques	p. 13
3. Les partenaires privés	p. 16
4. Le rôle des institutions, agences et organismes internationaux et multilatéraux	p. 19
5. La réduction des incertitudes par l'allocation des risques	p. 20
6. Sélection et concurrence	p. 22
7. Relevé de propositions pour favoriser l'émergence des projets en PPP	p. 24
Conclusion	p. 25

SYNTHESE

LE CONTEXTE

■ Le partenariat public-privé, instrument de développement et de croissance durables

La nécessité d'un développement durable permettant l'accès de tous aux biens publics est aujourd'hui un objectif reconnu et poursuivi par tous les acteurs du développement, Etat ou autorités publiques, citoyens/consommateurs, opérateurs publics et privés, institutions internationales ou multilatérales. Un deuxième consensus s'est également fait jour sur la nécessité d'infrastructures d'équipement pour permettre le développement. Dans les pays déjà industrialisés, il ne fait plus de doute non plus que la qualité des infrastructures est une des conditions non seulement d'une croissance durable mais également du bien-être du citoyen, revendiquée à ce titre par lui.

Quant aux moyens, les opinions s'accordent aujourd'hui pour énoncer que **la réalisation de tels projets n'est plus guère envisageable dans un cadre "tout public "** et ce pour diverses raisons parmi lesquelles :

- la préservation des deniers publics : les déficits publics et la dette des Etats doivent être jugulés, notamment par un recentrage de leurs dépenses sur leurs activités régaliennes. La délégation de la gestion de certaines infrastructures à un partenaire privé dûment choisi permet de dégager des ressources publiques pour les besoins que seule la puissance publique est à même d'assurer ;
- l'efficacité de la gestion : dans un cadre régulé par l'Etat ou l'autorité publique, le recours à des professionnels permet d'optimiser le management. La plupart des organismes de développement, bilatéraux ou multilatéraux, s'orientent dans cette voie y compris pour des services autres que les infrastructures.

Cependant, il est non moins évident pour les praticiens publics, privés ou multilatéraux, que **les mécanismes de marché pur " tout privé " ne sont plus guère opérants**. Les techniques de project financing ont fait leur temps pour des projets qui doivent intégrer l'utilité socio-économique. Les exigences d'un service public de qualité militent pour le maintien de la responsabilité et du contrôle de l'Etat ou de l'autorité publique. Cette affirmation ne relève d'aucune idéologie mais de la simple observation des blocages actuels, dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés ou émergents.

Ainsi le Partenariat public privé (PPP) apparaît-il aujourd'hui, beaucoup plus qu'un simple outil budgétaire, comme un réel instrument de co-développement¹ et de contribution opérationnelle à la croissance socio-économique en général. Correctement conçu dès l'origine, il optimise la satisfaction des trois acteurs fondamentaux, Etat/autorité publique, citoyen/consommateur et opérateur privé.

C'est réellement **un processus vertueux** dans la mesure où, en addition à tous les aspects de bonne gestion déjà évoqués :

- **sa nature même impose dès l'origine une appréhension du projet dans la durée ;**
- **la prise en compte dès le montage financier des bénéfices socio-économiques nets générés par le projet sur la longue durée permet de prendre ou non la décision puis de mobiliser des financements sur une base économique et sociale rationnelle ;**
- **la puissance publique peut ainsi réellement optimiser sa dépense en intégrant une optique d'investissement créateur de valeur pour la communauté. L'ensemble de ces critères permet d'éviter les choix douteux ou peu réfléchis.**

Or l'observation de la réalité fournit le triste constat d'un essoufflement de l'utilisation concrète de ces formules.

1. " Pour un nouveau partenariat public-privé dans la réalisation des grands projets d'infrastructure : la notion de co-développement ", Revue de Droit des Affaires internationales, n° 2, 1999, français-anglais.

■ Le PPP d'hier à aujourd'hui

Le Partenariat Public Privé dans les infrastructures et équipements publics a, sous diverses appellations, une longue histoire, notamment en France et au Royaume-Uni. Ces formules ont connu un regain d'intérêt dans les années 1985-90 avec la formule du BOT (Build, Operate, Transfer, en français Construction, Exploitation, Transfert - CET). Apparaissant comme l'une des réponses aux conséquences de la crise de la dette des années 1980 dans les pays émergents, elles s'y sont alors multipliées. Elles ont également remporté un succès certain dans les pays industrialisés. Mais après un essor au début des années 1990 et un sommet en 1997, les crises asiatique, russe et brésilienne y mettent un frein sévère (chute de moitié des volumes entrepris en 1999 par rapport à 1997). L'émergence du concept de "Shareholder Value" a par ailleurs amplifié le phénomène. Aujourd'hui les projets en PPP marquent le pas.

Pourtant, les besoins d'infrastructures sont plus gigantesques que jamais, que ce soit dans les pays émergents et en développement (environ deux mille milliards de dollars dans les quinze ans à venir) ou dans les pays industrialisés (En Europe par exemple, les chiffres varient mais le déficit de financement identifié est au minimum de 50 milliards d'Euros pour les seuls réseaux européens d'ici dix ans).

Pourtant aussi, les Etats comme les organisations multilatérales recommandent et recherchent la mise en œuvre de tels projets, pour les raisons de bonne gestion évoquées plus haut et devant la nécessité absolue d'accélérer l'accès de tous aux services de base.

Pourtant enfin, l'argent privé qui pourrait s'investir dans des projets à long terme ne manque pas.

Quelques ordres de grandeur de l'année 2000 : les financements multilatéraux représentent environ 80 milliards de dollars², les aides publiques bilatérales au développement 42, celle de l'Union Européenne 9, les financements d'opérations provenant des agences onusiennes 5, ceux des organisations non gouvernementales sont estimés à 6,5 milliards (hors contributions publiques), les capitaux privés vers les pays en développement sont de 257 milliards de dollars dont 178 en investissements directs, à destination géographique assez concentrée, à comparer avec les 1000 milliards d'investissements étrangers directs totaux, le commerce mondial (exportations) s'élevant à 6180 milliards de la même monnaie.

■ Pourquoi le nombre de projets en PPP allant jusqu'à leur terme se fait-il de plus en plus rare ? Pourquoi ce décalage notable entre souhaits et réalisations ?

Il semble bien que les besoins existants ne réussissent pas à s'exprimer pleinement en raison de **l'inadaptation croissante des formules existantes**. Les techniques traditionnelles de financement de projet nécessitent des projets intrinsèquement financièrement rentables (c'est-à-dire équilibrés par la seule redevance), qui n'existent pratiquement plus. **Aujourd'hui, le problème ne réside pas tant dans la possibilité de trouver des financements que dans la sécurisation des prêteurs et investisseurs. Or celle-ci pourrait être assurée par des instruments de mesure de l'utilité socio-économique (externalités positives nettes) et des mécanismes financiers permettant de l'intégrer.** Si rien ne change, les partenaires privés ne pourront plus supporter les risques et les contraintes beaucoup trop forts qui s'exercent sur eux et se détourneront de ce type de projets pourtant collectivement utiles et essentiels pour le développement et la croissance.

Tous les acteurs sont conscients de l'urgence de mettre en place des outils conceptuels adaptés. Pour l'Europe, le rapport Kinnock avait dès 1997 lancé des pistes pragmatiques de partenariat public-privé. Mais depuis, se sont multipliées des formules de plus en plus sophistiquées donnant davantage lieu à débats théoriques peu convaincants qu'à réalisations concrètes.

2. Dont environ 30 pour la Banque Européenne d'Investissement et 29 pour la Banque Mondiale.

■ Pour une évolution drastique des mentalités et des comportements

Il est clair qu'au-delà des règles et des techniques, c'est d'une évolution drastique des mentalités et des comportements que le PPP a besoin pour émerger à la fois en tant que mode opératoire et philosophie de partenariat. Fondé sur la transparence, le PPP a comme obstacle majeur la méconnaissance et l'opacité, qui favorisent l'irrationnel, l'arbitraire et la destruction de valeur. La responsabilité accordée sous contrôle au partenaire privé ne peut coexister avec des règles parfois archaïques fondées sur une dichotomie public/privé rigide, suspicieuse, réservant par nature aux seuls agents publics le soin quasi-exclusif de délivrer un service public et faisant de sa délégation au privé une exception. Cette position a certes des fondements mais peut déboucher sur la méconnaissance de l'ensemble des coûts et contributions des infrastructures. La philosophie de partenariat, tant prônée par les institutions multilatérales, réussit quand elle bénéficie d'une confiance minimale réciproque établie dans le cadre d'obligations rigoureuses de part et d'autre.

Comment remettre aujourd'hui en phase souhait et réalité ?

C'est l'objet de notre brochure, hors de tout parti pris et quels que soient l'origine et le type de réglementation considérés, dans une approche pragmatique et non idéologique.

RÉSUMÉ DE LA BROCHURE

Le PPP s'applique soit à des projets nouveaux soit à des projets de réhabilitation ou de maintenance. Les équipements concernés peuvent être de grands ouvrages d'infrastructures (de transport, d'assainissement, d'énergie, de bâtiment), voire, particulièrement pour la réhabilitation-maintenance, des réseaux complets d'infrastructures déjà existants.

■ Economie d'un projet PPP et décision d'entreprendre

Avant toute formalisation juridique, une approche économique sérieuse sur la durée devrait fonder la décision d'entreprendre ou non un projet en PPP. Cette démarche utilisera un certain nombre de critères qui peuvent différer selon la nature de l'infrastructure. La structuration des financements en découlera. Parmi les critères figurera l'utilisation des bénéfices socio-économiques, ou externalités positives, ce qui suppose leur identification et leur mesure, pour lesquelles existent aujourd'hui les instruments adéquats. Cette phase inclut la consultation et prise en compte des opinions de la société civile.

Ce n'est qu'après la réalisation de cette première étape, démontrant, après prise en compte des nuisances possibles, l'apport positif du secteur privé, que ce dernier peut entreprendre le projet à la suite d'un appel à compétition. Dans le cas inverse le projet n'est pas entrepris.

C'est à la puissance publique, dotée des compétences requises, que revient ce travail de choix préalable et la décision finale de faire ou de ne pas faire.

■ Le rôle essentiel de l'Etat et des autorités publiques

Dans un projet en PPP, l'initiative et le contrôle appartiennent à l'Etat, c'est la différence essentielle entre partenariat public-privé et privatisation (où actifs et service sont transférés à la partie privée).

Dans un PPP, l'Etat apparaît sous une double face, autorité régulatrice d'une part, autorité concédante de l'autre. L'Etat régulateur doit définir une politique de service public, avec une volonté claire et le souci de l'intérêt final du consommateur et de la collectivité. Dans ce cadre, il met en place le cadre juridique, fiscal, comptable et financier nécessaire.

L'expérience prouve que, pour maîtriser cette démarche dans le domaine du PPP, une autorité régulatrice spécifique disposant de pouvoirs conférés par la loi et fonctionnant sous contrôle politique, administratif et juridictionnel est nécessaire. **L'autorité concédante retient l'apport de valeur (ou qualité pour le coût) supérieur à celui que le secteur public permettrait, comme objectif et justification du recours à l'entreprise privée.** Elle définit alors les objectifs et performances à atteindre et laisse au concessionnaire le choix des méthodes et des moyens dans le cadre des obligations qu'il a souscrites.

Dans ses deux acceptions, l'Etat doit disposer des compétences nécessaires pour mettre en place un cadre d'intervention équilibré, stable et clair, comportant des règles juridiques et une ingénierie financière adaptées. Il fixe des objectifs rigoureux au secteur privé, avec lequel il pourra partager les bénéfices qu'il aura pu dégager sur la base des accords initiaux mais qu'il sanctionnera également en cas de défaillance. Il n'est pas douteux que la mise en place d'un cadre adapté et attractif pour l'accueil des PPP deviendra un élément de la compétition entre les Etats, au même titre que la concurrence qu'ils se font pour la conquête des investissements directs des sociétés industrielles et commerciales internationales.

■ Les partenaires privés

Les partenaires privés sont de natures diverses, entreprises, financiers (banques, assureurs), exploitants. Ils doivent avoir la capacité de monter et gérer des projets complexes, d'apporter les fonds propres correspondants et d'assurer, grâce à leur expertise, la délivrance d'un ouvrage et/ou d'un service de qualité répondant aux normes du contrat de délégation, sur toute la durée du projet, pour un prix et des délais inférieurs à ceux du secteur public.

En contrepartie des obligations et sanctions auxquelles ils souscrivent, leur investissement doit être rémunéré par une rentabilité financière raisonnable, dans des délais acceptables et conformes aux attentes de leurs actionnaires et des marchés financiers. Du partenaire public, le privé attend aussi la transparence, par exemple par la mise à disposition de données techniques permettant la réduction des imprévus donc in fine la réduction des coûts.

La rentabilité faible et différée des projets étant l'une des causes principales de la contraction à laquelle nous assistons, une approche financière nouvelle doit être recherchée. Lorsque la redevance demandée au client ne reflète pas un véritable prix de marché, la structure du financement doit intégrer une partie des bénéfices socio-économiques qui, sans la réalisation du projet, n'existerait pas.

Les ressources permettant le financement de cet apport peuvent être trouvées aujourd'hui sur les marchés financiers, avec l'aide des organisations multilatérales pour les pays émergents, par titrisation du flux futur des bénéfices socio-économiques générés par le projet.

Une structure juridique spécifique doit permettre de le faire, sans augmentation des dépenses ou du déficit de l'Etat.

■ Le rôle des institutions, agences et organismes internationaux et multilatéraux

Le triple rôle des organisations multilatérales est irremplaçable comme " facilitateur " des projets. Leur action de " capacity building " est essentielle pour aider à mettre en place des dispositifs institutionnels complets, clairs, adaptés, stables mais évolutifs, et sûrs, sécurisant les investissements privés étrangers et locaux.

Dans leur rôle de conseil elles contribuent à identifier, valider et hiérarchiser les projets.

Elles remplissent enfin une fonction, essentielle et à développer, d'appui indirect au financement des projets, par la mise à disposition de mécanismes de garanties financières et du risque politique. L'approfondissement par les organisations multilatérales des programmes de garanties offerts aux Etats et le développement de nouveaux instruments à disposition du secteur privé vont dans le bon sens.

Les organisations multilatérales sont seules à même d'attirer les investisseurs et de mobiliser les marchés financiers et/ou bancaires. Si, après études et concertation avec l'ensemble des parties concernées, les intervenants multilatéraux et bilatéraux garantissaient d'une part les risques résiduels, qu'aucun des acteurs directs ne peut prendre en charge, d'autre part la bonne fin des financements, certains projets qui ne peuvent pas émerger dans le contexte actuel pourraient alors aboutir. Cette remarque est également valable pour les interventions bilatérales, qui parfois, faute de telles garanties, ne trouvent pas à s'employer.

Pour atteindre plus rapidement ces objectifs, il serait souhaitable de voir se créer au sein de ces Institutions un outil spécifique transversal et polyvalent, régional et/ou mondial, dédié exclusivement au développement des PPP.

■ La réduction des incertitudes par l'allocation des risques

Le principe de base du PPP est le transfert de chaque catégorie de risques identifiés et quantifiés à celui des partenaires qui peut les assumer le plus efficacement et au meilleur coût. Ceci suppose une information transparente et une concertation entre acteurs de manière que chaque partie ait une bonne connaissance de ces coûts, directs et indirects, apparents et cachés. Une matrice de risques sera alors établie, dont l'analyse conduira à écarter les risques qui peuvent l'être et réduire les autres. La juste appréciation des risques encourus par chacun des partenaires permettra un partage optimisé.

L'incertitude et donc le risque sont également réduits par la recherche de la qualité ainsi que par l'utilisation de techniques appropriées comme le Partnering et l'Alliancing pour les relations entre partenaires et le Contract Bond (cautionnement de marché) pour la sécurisation de l'exécution.

La diversité des types de contrats reflète les possibilités d'allocation des risques. Ils vont des projets en conception-construction-location (DBL) où la prise de risques est réduite, à la concession (BOOT) où la prise de risques est maximale, en passant par la conception-construction-location-maintenance, ou encore le DBFO britannique.

■ Sélection et concurrence

La sélection de l'entreprise doit être rapide, efficace et surtout pragmatique. Dans des projets complexes, deux points devraient faire l'objet d'attention particulière : une sélection préalable des plus compétents et la protection de l'innovation. Il convient aussi de limiter la durée des négociations et la multiplication des intervenants, source de coûts inutiles.

Les coûts énormes pour l'entreprise des offres et du développement pourraient être réduits par une certaine mutualisation. Les compétiteurs malheureux pourraient recevoir une compensation.

A côté ou dans les modes d'attribution classiques, la technique du partnering est à développer, dans la mesure où elle favorise l'innovation et le dialogue compétitif et transparent, pour déterminer en commun les moyens de réaliser les objectifs visés.

Enfin, si l'on veut promouvoir l'émergence d'idées novatrices par les entreprises, il convient de protéger l'innovation par un droit particulier de la protection de l'idée dans les projets d'infrastructures.

■ Relevé de propositions pour favoriser l'émergence des projets en PPP

Mesures d'ordre normatif

- Adoption, mise à niveau ou remise en cause des dispositions législatives ou réglementaires et des codes légaux : règles budgétaires, de comptabilité publique, de droit administratif, de droit des contrats.
- Création d'autorité(s) régulatrice(s) spécifique(s) disposant de pouvoirs étendus, conférés par la loi et bénéficiant d'un régime budgétaire ad hoc. Cette autorité régulatrice comptabilisera, contrôlera et publiera des engagements d'affectation des bénéfices socio-économiques pris par l'Etat.
- Mise en place de mécanismes d'amortissements fiscaux et de normes comptables spécifiques à ces projets. Un régime particulier, propre aux concessions, devrait être étudié dans le cadre du passage aux normes IAS prévu en 2005.
- Transposition et développement, dans les pays de droit écrit des techniques et de la pratique de "Partnering/Alliancing".
- Création d'un droit particulier de la protection des idées et de l'innovation dans les projets d'infrastructures (baptême de dépôt des offres innovantes).
- Suggestion aux organisations multilatérales de créer une structure globale ad hoc, dédiée à la promotion, au développement et la gestion des PPP.

Approche projet

- Création d'organismes ad hoc dotés des pouvoirs nécessaires, d'une organisation et de procédures concrètes, réalistes, efficaces et crédibles pour identifier, collecter et reverser les bénéfices socio-économiques, permettant l'appel aux marchés financiers avec, dans certains cas, la garantie des Organisations multilatérales.
- Règles de sélection des projets et des structures de financement selon l'analyse de la valeur et l'optimum socio-économique.
- Allocation des risques et contributions publiques permettant un niveau de fonds propres raisonnable et autorisant une rémunération acceptable de ces fonds dans des délais acceptables.
- Pré-sélection rigoureuse des compétiteurs sur une base multicritères.
- Procédures de mise en concurrence permettant une participation aux coûts de développement des compétiteurs.
- Encadrement et mutualisation des frais de conseil, fourniture par le concédant d'une information plus abondante.

• • •

1 ECONOMIE D'UN PROJET EN PPP ET DECISION D'ENTREPRENDRE

*Nécessité d'une approche économique préalable
Avec des critères autres que strictement financiers
Prendre en compte la nature de l'infrastructure
La structure des financements découlera de cette approche
Utiliser les notions de bénéfices socio-économiques ou externalités positives
Mieux les identifier et utiliser des instruments de mesure adéquats
Consulter la société civile
La décision de faire ou de ne pas faire dépendra de cette analyse
La rationalité économique permet d'échapper à des apparences trompeuses*

1.1 Problématique

■ Nécessité de l'approche économique préalable

L'approche des différentes formules de PPP a fait l'objet de nombreux travaux et études qui ont surtout privilégié les aspects juridiques. Il existe en effet plusieurs formes d'association du privé au public pour les projets d'infrastructures, se classant schématiquement selon le degré de transfert ou de délégation de la puissance publique au partenaire privé depuis la privatisation pure et simple (transfert), jusqu'au DBL (Design Build Lease), en passant par la concession, le BOT (Build Operate Transfer), le BOOT (Build, Operate, Own, Transfer), le DBFO (Design, Build, Finance, Operate), le BLT (Build, Lease, Transfer), etc.

Or avant d'arriver à ces définitions, l'étude d'un projet en PPP devrait normalement s'effectuer selon une approche économique, malheureusement souvent absente ou négligée, incluant dès l'origine la durée du projet. Nous ne pouvons d'ailleurs que souhaiter que l'analyse économique et financière des projets en PPP soit entreprise de façon plus systématique.

■ **Seule une démarche économique préalable, qui permettra de retenir ou non le projet, peut garantir la viabilité de celui-ci dans le temps. Elle est en outre politiquement fondée puisqu'elle permet d'associer dès l'origine les différents intervenants au projet.** On ne compte plus en effet les opérations, qu'elles portent sur des projets nouveaux ou qu'elles concernent la gestion, la maintenance et/ou la réhabilitation de projets existants qui, tombées en déshérence, auraient pu être viables, grâce à une approche recherchant l'optimisation de la valeur (qualité et rentabilité globale) et s'inscrivant dans la durée, avec un montage financier envisagé dès l'origine.

■ Données du problème et recherche des solutions

Dans la sphère privée et dans un cadre de liberté des prix, le prix de vente des produits reflète normalement la totalité des coûts ainsi que le profit de l'entreprise. Tel n'est pas le cas pour toutes les infrastructures, par exemple quand pour des raisons sociales, le service est délivré gratuitement ou que les utilisateurs estiment avoir déjà acquitté le prix du service au travers de l'impôt.

Dans ces cas, la redevance, au sens large, ne reflète pas le coût réel en raison :

- de la mission de service public (notion de service public universel) ;
- de subventions publiques et privées (billet de transport en commun urbain) ;
- du paiement du seul service direct dont profite le consommateur (péage d'autoroute ne représentant, au mieux, que la valeur du temps, les économies de carburant et d'entretien).

Les autres services rendus par l'infrastructure n'ont pas d'acheteurs identifiés, la collectivité en profite gratuitement et l'Etat recueille la totalité des externalités positives (ou bénéfices socio-économiques) produites.

Certains Etats veulent faire du péage ou du tarif la source unique de financement de ce type d'infrastructure. Cette volonté ne s'appuie pas sur une réalité économique et financière solide. La nécessité d'augmenter substantiellement la redevance de péage ne prend en effet pas en compte les conséquences qui en découlent :

- le niveau de trafic ou d'utilisation diminue en raison de l'augmentation de prix ;
- la recette du concessionnaire finit par baisser remettant en cause l'équilibre financier recherché ;
- les bénéfices socio-économiques ne sont pas à l'optimum.

■ **Dans la plupart des cas, notamment dans le domaine routier, la fixation d'un tarif pour l'utilisation d'un bien collectif peut donc difficilement se faire selon les seuls critères économiques et financiers du concessionnaire. Elle doit prendre en compte non seulement la dimension politique et sociale du projet, mais aussi le niveau et la nature des effets socio-économiques qu'il dégagera. Il serait donc rare qu'avec ces critères l'optimum du concessionnaire se trouve être également celui de la collectivité.**

La situation des infrastructures dont le service est délivré à un prix de marché (aérogares, énergie, télécommunications, etc...) est différente et c'est la raison pour laquelle elles ont jusqu'à présent constitué la cible privilégiée des privatisations. Se posent cependant dans ces cas, particulièrement mais pas seulement dans les pays émergents, des problèmes de redistribution envers les catégories les plus pauvres de la population pour leur permettre d'accéder à ces services. Il peut alors arriver que les organisations multilatérales financent en amont les subventions d'équilibre que les Etats sont amenés à accorder au projet (prêt de la Banque Mondiale au Vietnam pour le financement des subventions accordées pour le raccordement des habitants au réseau de distribution électrique).

■ **Les infrastructures peuvent être classées en trois catégories** selon que le service public :

- est délivré sans redevance directe de l'utilisateur. La recette du concessionnaire dépend totalement du paiement de l'Etat. Le concessionnaire doit s'assurer de la capacité de celui-ci à honorer ses engagements sur la longue période et, le cas échéant, se couvrir du risque de rupture des paiements auprès d'assureurs multi ou bilatéraux ou privés ;
- fait l'objet d'un paiement mixte, redevance de péage et apport de l'Etat ;
- est fourni à des conditions de marché sans intervention financière de l'Etat qui s'assure seulement de la bonne exécution du service.

■ **Les financements seront structurés en conséquence, selon :**

- la nature productive ou sociale de l'infrastructure ;
- la perception ou non d'un droit d'utilisation ;
- le caractère marchand ou non de la redevance d'utilisation ;
- l'importance et le partage des économies résultant de la délivrance du service public par le secteur privé ;
- la possibilité ou non de réaliser l'infrastructure concédée en plusieurs phases ;
- la conservation de la redevance de péage par l'Etat ou sa délégation au concessionnaire ;
- la nature et l'importance des externalités, la capacité de l'Etat à les appréhender et à les réintroduire dans le projet.

1.2 Identification et mesure des externalités (bénéfices socio-économiques)

■ Identification des externalités

Il revient à l'autorité publique, éventuellement assistée de conseils, de procéder avec les compétences requises aux études préalables permettant de connaître les coûts directs et indirects, ainsi que les risques induits, apparents et cachés, financiers, économiques, environnementaux et sociaux du projet. Il lui appartient aussi d'identifier, monétiser et affecter le solde positif des externalités.

■ **La juste appréciation du projet doit distinguer, dès l'origine, la rentabilité (ou utilité) économique et sociale de la rentabilité financière.** La première a pour objectif d'évaluer l'intérêt d'un projet pour la collectivité, la seconde, lorsqu'elle a un sens, informe uniquement sur les conditions précises de faisabilité d'un projet confié au secteur privé. Seul le responsable public peut disposer de la vision globale de l'utilité d'un projet qui prend en compte des éléments comme :

- l'accès d'un plus grand nombre à des services de base ;
- le désenclavement d'une région et son développement économique ;
- l'augmentation induite de l'emploi ;
- l'amélioration de la sécurité des transports, de la santé publique, des conditions de vie, la réappropriation et la valorisation de l'espace urbain ;
- la diminution de la pollution, l'amélioration de l'environnement, etc. ;
- l'ensemble des impôts et taxes générés directement par le projet.

■ **Cette identification suppose la consultation et prise en compte préalable des opinions de la société civile, selon les procédures propres définies par la règle de chaque Etat.**

■ **Mesure des externalités**

Le développement des techniques financières et économétriques et la connaissance des données sur les ouvrages déjà réalisés permettent de s'affranchir des aspects purement subjectifs du concept d'externalités, d'en démontrer la réalité et de les quantifier. Cette approche intégrera les données humaines résultant des consultations. Il sera dès lors possible :

- d'apprécier les réactions socio-économiques des utilisateurs directs et de l'opinion publique par rapport au principe, au niveau de péage ou de tarif demandé, aux coûts et avantages de l'ouvrage, à son apport à l'amélioration des transports et de la vie dans la cité, à ses conséquences sur l'environnement et la santé publique ;
- de construire des courbes de demandes et les élasticités correspondantes ;
- d'ainsi décider de réaliser ou non l'ouvrage sur la base de critères rationnels ;
- de déterminer ensuite, en connaissance de cause, la répartition entre recette (péage ou tarif) et apport de la collectivité au projet (subvention d'équipement, d'équilibre, avance remboursable en totalité ou partiellement etc.) ;
- de faire définir par les autorités politiques une tarification moyenne satisfaisante en utilisant le savoir-faire du concessionnaire pour optimiser la politique tarifaire.

L'analyse des réalisations des dernières années conduit à une constatation surprenante. Bien que nombre de projets dégagent un Taux de Rendement Interne socio-économique très largement supérieur au Taux de Retour sur Investissement des entreprises privées et malgré les nouvelles possibilités de financement à très long terme offertes par les marchés financiers, les Etats ne les financent pas ou peu, ou ne mettent en concession à des conditions acceptables qu'un nombre restreint de projets, en raison de la priorité donnée aux dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. Dans les faits, les Etats se comportent comme si les bénéfices socio-économiques n'existaient pas. Ils bloquent le développement des infrastructures et leur apport positif pour l'économie, alors qu'ils ont à leur disposition les moyens de le permettre, à de meilleures conditions que celles dont ils disposaient antérieurement.

■ **L'usage combiné, des concepts, des grandeurs et des instruments :**

- de mesure et d'optimisation des bénéfices socio-économiques ;
- de tarification ou péage optimum ;
- de prix " marchand " ou non du service délivré ;
- d'importance et de niveau de prix des services marchands associés ;
- de rentabilité financière ;
- d'estimation du degré de certitude des prévisions de trafic ou de fréquentation ;
- d'économies de coût ;

permettra de prendre des décisions rationnelles reposant sur des réalités tangibles et mesurables.

1.3 Apparences et rationalité économique - Péage fictif et péage réel

L'approche économique permet de s'affranchir d'apparences trompeuses. Par exemple, la gratuité du service ne s'oppose pas à sa privatisation, les péages fictifs (shadow-toll) des PPP européens le démontrent amplement. Elle suppose simplement la capacité et la volonté des autorités publiques de comparer les coûts des deux systèmes, à l'origine de la qualité pour le prix (value for money) et d'assurer, sur le long terme, les paiements au concessionnaire, éventuellement différés, sur leur budget général.

Il est à noter toutefois que **le mécanisme du péage fictif, qui adosse la totalité du financement sur le paiement de l'Etat au concessionnaire, n'est qu'une simple technique budgétaire** qui n'entraîne pas un apport additionnel de financement net au travers de la redevance apportée par le client utilisateur de l'infrastructure. Cette technique " consomme " donc des externalités sans les prendre en compte, sans l'apport socio-économique de celle qui associe péage réel et reversement d'externalités. La rationalité économique des projets avec péage fictif est généralement moins approfondie que ceux avec péage réel. Le surplus économique réel apporté par le projet n'étant pas connu avec exactitude, la décision de faire est plus difficilement justifiable par l'autorité politique. Du côté du concessionnaire, son poids et son rôle dans la vie du projet, son adaptation à la demande et son amélioration, sont dans un projet à péage fictif moins importants que ceux qu'il peut avoir dans les concessions avec péage réel. Enfin, en ne s'attachant prioritairement qu'à la débudgétisation des dépenses publiques, la dimension d'outil d'aide au développement du péage fictif est moins affirmée.

2 LE ROLE ESSENTIEL DE L'ETAT ET DES AUTORITES PUBLIQUES

*La double nature de l'Etat, autorité régulatrice et autorité concédante
Nécessité d'une volonté politique claire,
fondée sur l'intérêt final du consommateur et de la collectivité
Un cadre juridique à rénover ou mettre en place
Nécessité d'institutions spécifiques aux PPP
Une approche globale appliquée aux différents type de PPP
L'initiative et le contrôle appartiennent à l'Etat*

2.1 La double nature de l'Etat

Dans un projet en PPP, l'Etat apparaît comme autorité régulatrice d'une part, autorité concédante d'autre part (lui-même ou d'autres autorités publiques déconcentrées, décentralisées ou autonomes comme Etat Fédéré, Région, Province, Département, Ville, Etablissement Public national ou régional, Chambre de Commerce etc³). Dans les deux cas, il dispose de l'initiative.

■ L'Etat, autorité régulatrice

C'est à l'Etat que revient de définir et mettre en œuvre une politique de service public, fondée sur **une volonté claire et sur l'intérêt final du consommateur et de la collectivité**, dans une vision à long terme. Le concept de PPP qui intègre la durée peut en devenir l'un des moyens privilégiés au travers d'une autorité régulatrice générale ou propre à chaque catégorie d'infrastructure.

Quand un Etat s'engage dans la voie du PPP, après en avoir mesuré et fixé les objectifs, il doit disposer d'une **approche globale appliquée aux différents types de PPP**. Il lui revient de mettre en place le cadre juridique, fiscal, comptable et financier correspondant. Ces projets, qui s'inscrivent dans la longue durée, voire la très longue durée, ne peuvent pas être traités comme des marchés de travaux publics.

3. Désignés sous le terme général d'Etat ou d'autorité concédante pour la commodité de l'exposé.

Pour être effectif, le partenariat doit s'accompagner d'une optique radicalement différente, accordant la priorité à un partage équilibré des rôles, des risques et des financements tout au long de la vie de la concession.

■ **L'expérience montre que, pour maîtriser cette démarche, un organe particulier aux PPP est nécessaire** tant dans les pays industrialisés que dans les pays émergents. Le Royaume-Uni et tout récemment les Pays-Bas l'ont déjà fait. L'organe mixte anglais (PUK) va jusqu'à lever directement des fonds sur les marchés financiers pour investir dans ces projets. Des réflexions avancées sur ce thème sont en cours dans certains pays émergents.

L'existence d'une autorité régulatrice, ayant la capacité par la loi d'organiser le cadre dans lequel le PPP va se mettre en place et intervenir ensuite dans son suivi et son contrôle, nous paraît indispensable. Elle doit être chargée de développer le PPP, dans le cadre des objectifs économiques et sociaux généraux déterminés souverainement par les autorités et de former les différents représentants de la puissance publique ayant à intervenir, ainsi que les concédants potentiels (ministères, régions, établissements publics etc.).

Cette autorité s'appuie sur des règles budgétaires spéciales, hors budget général, adaptées aux caractéristiques des projets et à leur durée, ainsi qu'aux impératifs sociaux fixés par l'Etat. Elle veille à l'identification et à la bonne utilisation des externalités. Elle en assure le suivi et la comptabilisation. Pour ce faire elle dispose, par la loi, de pouvoirs réglementaires de contrôle et d'arbitrage s'exerçant dans un cadre collégial, associant des acteurs du secteur privé et de la société civile. Elle est soumise à un contrôle politique, administratif et juridictionnel.

■ **L'Etat, autorité concédante**

D'une autorité publique on attend, dans un projet en PPP, la **définition des objectifs et des performances** pour atteindre:

- l'utilisation optimale des deniers publics,
- la satisfaction au meilleur coût des besoins du consommateur.

Elle doit en revanche **laisser au concessionnaire le choix des méthodes et des moyens** pour atteindre et optimiser ce résultat. Elle y parvient par la réalisation d'un transfert équilibré, plus ou moins large, de risques vers le privé.

Ses critères clés sont :

- la priorité du projet ;
- son acceptabilité sociale et culturelle au niveau national ou local ;
- la création de valeur à long terme ;
- la bonne fin économique et financière de l'investissement ainsi réalisé, tant au profit de la collectivité, des investisseurs privés (professionnels et financiers purs) que des prêteurs.

■ **La qualité pour le prix, ou valeur, est l'un des fondements principaux du PPP.** Cette notion recouvre :

- une réalisation rapide du projet ;
- un niveau élevé de qualité et de services ;
- une gestion performante sur la durée.

L'autorité concédante doit donc étudier et quantifier, pour comparaison, l'ensemble des coûts, directs et indirects, du projet dans un fonctionnement purement public pour les comparer à ceux résultant d'un fonctionnement privé. **A mission équivalente, l'apport de valeur supérieur à celui que le secteur public permettrait doit être retenu comme l'objectif et la justification du recours à l'entreprise privée.**

■ Privatisation et PPP

L'autorité concédante, quelle qu'elle soit, est l'initiatrice principale du processus de PPP. A ce titre, elle externalise les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre et bien sûr, a fortiori, l'exécution des travaux. Le PPP entraîne la délégation de certaines tâches et missions de service public, plus ou moins étendue selon les formules, mais dont **le contrôle final reste du ressort de l'autorité publique. Cette différence essentielle distingue le PPP de la privatisation par laquelle non seulement les actifs, mais la totalité du service public correspondant sont transférés à la partie privée.**

L'autorité publique doit donc participer et s'impliquer, à des degrés divers selon les phases, dans la conception puis dans le déroulement complet du projet. Il est souhaitable, lorsque cette dernière ne possède pas en propre la totalité des expertises nécessaires, qu'un Conseil extérieur et/ou un organisme multilatéral l'aide dans sa réflexion et son action.

2.2 Le rôle de l'Etat (ou autorité publique)

■ L'Etat doit assurer l'existence d'un cadre d'intervention équilibré

L'autorité publique régulatrice doit identifier et décider quels seront les services publics qui seront délégués aux intervenants privés, ainsi que l'étendue de cette délégation. Cette démarche initiale, conceptuelle et volontariste ne peut se faire sans la définition préalable de principes et de règles générales (Guidelines), puis l'adaptation ou la mise en place de codes et réglementations permettant aux PPP d'exister et de se développer.

■ Elle s'attachera, de façon **simple et opérationnelle à créer, mettre à niveau ou remettre en cause les cadres juridiques** (de droit public et de droit privé), fiscaux, financiers, comptables et environnementaux applicables, notamment sur les points suivants :

- **règles budgétaires, comptabilité publique et approche dans la durée** : budgétisation pluriannuelle, modification des procédures d'allocations budgétaires, recours à des mécanismes de paiement différé, recours à des mécanismes de péréquation ; adaptation des règles de comptabilité publique dans le but de mieux connaître les externalités ;

- **aspects comptables et fiscaux** : réexaminer les règles d'amortissement des biens d'usage collectif, peu sujets à obsolescence et dont la durée de vie est très longue ;

- **droit du domaine public et de la fonction publique** : possibilité d'aliénation ou de modification du statut de certains actifs du domaine public dans le but d'aider au financement de projets nouveaux ou à réhabiliter ; conditions de transférabilité des emplois du public vers le privé ;

- **mécanismes budgétaires innovants** autorisant le partage des économies réalisables grâce au savoir-faire du partenaire privé et permettant d'affecter à celui-ci une partie des bénéfices socio-économiques dans les conditions de sécurité maximale et au meilleur coût. Dans les pays émergents, l'intervention des organisations multilatérales peut assurer un fonctionnement sans défaut de ce mécanisme ;

- **droit du contrat** : mise en place de comités de suivi et d'adaptation multipartites, disposant de pouvoirs suffisants, notamment pour un traitement rapide des différends ; procédures sûres et simples d'indemnisation du concessionnaire ; organisation de procédures de rencontres périodiques permettant une flexibilité encadrée ;

- **protection de la propriété intellectuelle** : traitement juridique approprié et efficace protégeant l'innovation ;

- **cadre juridique de la compétition**, permettant de n'attirer que des professionnels expérimentés et de limiter les frais de montage et de développement supportés tant par le secteur public que par les concurrents privés.

■ ...et une mise en œuvre efficace

Lorsqu'il est demandé au secteur privé **d'assurer une mission de service public dans les mêmes conditions que celles de l'Etat**, il n'est ni choquant, ni illégitime d'établir en faveur du concessionnaire l'équilibre économique et financier que l'Etat prenait antérieurement en charge sous d'autres formes. Il faut donc choisir un niveau de péage compatible avec l'optimum socio-économique et introduire dans le plan de financement une partie des externalités pour rendre le projet financièrement viable, **pour autant que la rentabilité socio-économique finale demeure positive.**

■ **Pour cela l'Etat doit avoir la volonté** de se doter des compétences, instruments et moyens de mesure nécessaires.

Il faut souligner une nouvelle fois que **seule une approche en termes de qualité et d'efficacité, envisagée sur la longue période, garantit une appréhension correcte du projet.** Cette approche qualité sera concrètement traduite par l'obligation faite à l'entreprise privée d'assurer la disponibilité et le service au niveau convenu pour percevoir la recette correspondante.

Il appartient au concédant de :

- demander au partenaire privé de fournir des garanties sérieuses et raisonnables ;
- contrôler la bonne exécution des travaux et du service ;
- veiller à l'obtention des résultats, qualitatifs et quantitatifs, prévus dans le contrat ;
- sanctionner, sans spoliation, les défaillances éventuelles du concessionnaire.

La délégation pleine et entière au secteur privé conduit donc l'autorité publique concédante à contrôler et sanctionner le secteur privé s'il ne respecte pas strictement l'intégralité du cahier des charges.

3 LES PARTENAIRES PRIVÉS

Les divers types de partenaires privés

Des obligations rigoureuses et contrôlées

Offrir une rentabilité raisonnable dans des délais acceptables pour enrayer la chute du nombre de ces projets

La nécessité d'une approche financière nouvelle

Une entité publique ad hoc

Un partage des gains réalisés

Une transparence réciproque de l'information.

3.1 La nature des partenaires privés et leurs obligations fondamentales

Ce sont essentiellement : **les entreprises, sponsors naturels des infrastructures de transport** en raison des risques techniques associés à la construction, des financiers purs (banques, assureurs), des exploitants.

Les partenaires privés doivent :

- avoir une capacité à monter et gérer des projets complexes, ayant une durée de vie longue ;
- apporter les fonds propres correspondants, convaincre les prêteurs et les assureurs, leur donner certaines garanties ;
- assurer, grâce à leur expertise, la délivrance d'un ouvrage et/ou d'un service de qualité répondant aux normes du contrat de délégation, sur toute la durée de la concession, pour un prix et des délais inférieurs à ceux du secteur public.

En contrepartie des obligations et sanctions auxquelles ils souscrivent, leur investissement doit être rémunéré par une rentabilité financière raisonnable, dans des délais acceptables et conformes aux attentes de leurs actionnaires et des marchés financiers.

3.2 A la recherche d'une rentabilité raisonnable

L'obtention de cette rentabilité dans des délais acceptables est absolument essentielle pour attirer les investisseurs et espérer accroître le nombre de projets entrepris. Les infrastructures sont très capitalistiques, longues à développer et monter. Les entreprises ne disposent pas, notamment en raison de la structure de leurs bilans et de la demande de leurs actionnaires pour qui la création de valeur est un impératif, de capitaux à immobiliser sur une longue période dans l'attente de résultats différés.

La rentabilité faible et différée des projets doit être identifiée comme l'une des causes principales de la contraction à laquelle nous assistons. Les délais de récupération des investissements des entreprises sont en effet très longs, allant selon les secteurs jusqu'à 15 ans!

Les niveaux de capital réclamés aux entreprises privées sont trop élevés. Il n'est pas rare de voir des capitalisations atteignant 40% du montant total de l'investissement. La répartition entre concédant et concessionnaire des bénéfices socio-économiques dégagés par ces projets est souvent fortement déséquilibrée au détriment des seconds. **Les revenus dont profite le concessionnaire pour rentabiliser son investissement sont dès lors insuffisants.** Confronté aux ratios prudentiels exigés par les prêteurs, le plan de financement ne peut être équilibré que par une injection significative de capital qui trouvera difficilement une rémunération acceptable et des investisseurs intéressés à l'apporter.

Les conditions d'un large développement des PPP ne sont pas réunies actuellement. De plus, les règles d'amortissement et d'imposition différée ont, durant les premières années qui sont les plus critiques, un impact négatif sur l'externalisation des résultats de la Société de Projet chez ses actionnaires. Le caractère dilutif de ces règles est très dissuasif pour les investisseurs. L'application de règles d'amortissement des biens industriels ou commerciaux à des biens d'usage collectif, peu sujet à obsolescence et dont la durée de vie est très longue, doit être réexaminée.

Si les conditions d'une telle rentabilité ne peuvent être réunies, il est probable que les entreprises seront à l'avenir de plus en plus nombreuses soit à ne s'engager que dans des projets dont la rémunération reflète des conditions " marchandes ", soit à rechercher de nouvelles parts de marchés par croissance externe, délaissant leur participation à des projets jugés trop hasardeux. Dans ces conditions, les projets qui seront malgré tout entrepris n'attireront les investisseurs financiers que de façon exceptionnelle, laissant la charge de l'investissement initial en capital aux seules entreprises, dont les capacités sont limitées.

3.3 Pour une nouvelle approche financière

Il n'est plus possible de continuer à structurer le financement d'infrastructures d'équipements publics en transposant en l'état les techniques de Financement de Projet utilisées pour les investissements traditionnels du secteur marchand. Il est nécessaire de scinder et de rééquilibrer le financement des projets d'infrastructures d'équipements entre les investisseurs privés et le concédant. **Une approche financière nouvelle mobilisant les bénéfices sociaux futurs doit être recherchée.**

■ L'apport des partenaires privés

Lorsque la redevance demandée au client ne reflète pas un véritable prix de marché, la structure du financement doit **intégrer une partie des bénéfices socio-économiques qui, sans la réalisation du projet, n'existerait pas**. L'expérience de nos entreprises montre, qu'annuellement et en moyenne, les projets en concession dans le domaine des transports routiers dégagent pour la collectivité des bénéfices socio-économiques variant entre 20 et 25% du montant de l'investissement initial.

Une nouvelle appréciation de la répartition des externalités entre le concédant et le concessionnaire ainsi que la prise en charge par le concédant d'une partie de l'incertitude s'attachant à la prévision de trafic ou de fréquentation devrait permettre :

- un niveau de capital privé significativement abaissé, proche des niveaux généralement constatés au Royaume-Uni (entre 5 et 10%) ;
- une dette associée, d'un niveau relatif beaucoup plus faible que celle habituellement demandée dans la plupart des projets, permettant des ratios prudentiels plus élevés, justifiant un financement véritablement sans recours sur les actionnaires de la Société de Projet.

Des garanties seront données par le concessionnaire aux prêteurs et au concédant, rédigées dans des termes forts, portant sur le triptyque prix, délais et qualité de la construction, ainsi que sur son exploitation / maintenance, dans les strictes conditions du contrat de concession.

■ L'apport du secteur public

Le financement complémentaire sera apporté par le concédant. Les ressources permettant le financement de cet apport peuvent être trouvées aujourd'hui sur les marchés financiers, avec l'aide des organisations multilatérales pour les pays émergents, par **titrisation du flux futur des bénéfices socio-économiques** générés par le projet. **Une structure juridique spécifique doit permettre de le faire, sans augmentation des dépenses ou du déficit de l'Etat.**

Le financement pourrait être ainsi levé par une entité publique autonome à laquelle l'Etat affecterait une partie des externalités créées par le projet après les avoir préalablement identifiées et collectées. Pour rassurer les prêteurs, il est indispensable que l'identification, la monétisation et l'affectation du solde des externalités soient **isolées du budget général de l'Etat et fassent l'objet de garanties sérieuses.**

Sur ces bases, il n'est pas irréaliste d'espérer voir un projet dégager, dans des délais acceptables, un niveau de rentabilité variant entre 12 et 20%, rémunérant le coût du capital de l'investisseur, le risque projet et le risque pays. Dans le cas d'un dépassement de la rentabilité plafond convenue entre les parties, un mécanisme d'intéressement associe le concédant aux évolutions favorables que peut connaître la concession (accroissement du trafic supérieur aux prévisions de fréquentation, efficacité de l'exploitation / maintenance, améliorations ultérieures des conditions de financement, etc...) sans lui en faire supporter les évolutions négatives. Ce mécanisme est justifié par la participation du concédant au financement du projet et à **l'incertitude des prévisions.**

A cet égard, la mise à disposition transparente et réciproque d'informations doit être recherchée comme une des bases de bon fonctionnement d'un PPP. L'utilisation des bases de données existantes relatives au trafic, dont le nombre et la qualité se sont améliorés, permet par exemple une meilleure utilisation des outils de calcul et d'analyse de probabilités. Le resserrement de la prévision du flux de recettes futures autorise :

- l'amélioration des conditions de prêt par une diminution du niveau des ratios prudentiels et de la prime de risque ;
- un meilleur calibrage des concours publics nécessaires ;
- une optimisation du montant de capital ;
- le montage d'un plus grand nombre d'opérations.

4 LE RÔLE DES INSTITUTIONS, AGENCES ET ORGANISMES INTERNATIONAUX ET MULTILATÉRAUX

Le rôle essentiel des organisations multilatérales

L'action de " capacity building "

Le rôle de conseil

Le rôle de facilitateur de financements

Des instruments de garantie des investissements à développer

Un outil spécifique aux PPP à mettre en place

Les institutions internationales, l'Union Européenne et les organisations multilatérales, ont un rôle irremplaçable de " facilitateur " des projets en PPP, dans une optique à long terme, prenant en compte les grands enjeux d'une région. Leur attitude et leurs incitations devraient amener les pays émergents à mettre en place et structurer des politiques adaptées ainsi qu'à se doter des moyens correspondants.

4.1 Mettre en place des cadres clairs

Comme cela a déjà été largement exprimé, la condition première de la réussite de projets en PPP dépend de l'adoption de " Guidelines " mises en œuvre dans le cadre d'un **dispositif institutionnel complet, clair, adapté, stable mais évolutif et sûr**.

Il appartient aux organismes internationaux d'aider à l'émergence de principes et de règles clairs, d'un cadre légal approprié et des institutions correspondantes. Dans le cadre de leur fonction de conseil et de diffusion des expériences antérieures réussies (rôle de Banque de la Connaissance par exemple développé par la Banque Mondiale), ils peuvent y aider en s'appuyant notamment sur des praticiens issus du secteur privé. Ces derniers, en collaboration avec les Etats et leurs administrations, aideront à prendre en charge le diagnostic, la définition et la mise en œuvre des procédures nouvelles et/ou d'adaptation indispensables. C'est tout l'objet de l'action de " capacity building " menée par la même institution et par l'OMC. La mise en place de cadres clairs et stables pour l'investissement privé entre également dans les objectifs de cette dernière institution.

4.2 Identifier et valider les projets

Les organisations multilatérales peuvent ensuite, par leurs conseils directs ou le financement de sociétés de conseil spécialisées, encourager et aider les Etats à **identifier, valider et hiérarchiser** les projets de toute taille et de toute nature, dont la réalisation aura l'impact le plus significatif sur leur développement économique. Leur rôle est irremplaçable dans cette démarche longue et coûteuse.

La contribution des institutions internationales et des organisations multilatérales à une approche globale de l'économie des PPP dans les pays émergents et l'amélioration de la connaissance des coûts et des apports des infrastructures donnent aux Etats les moyens de mener des actions concrètes de réduction de la pauvreté.

4.3 Orienter les flux financiers privés vers des projets en PPP

■ **Les capitaux ne manquent pas**, y compris en direction des pays émergents.

C'est la sécurité de l'intervention des acteurs qui est mal assurée. Certes le marché de l'assurance privée se développe considérablement mais, par leur **appui indirect au financement des projets**, en utilisant surtout les mécanismes de garanties financières et du risque politique (du type MIGA) existants ou en cours d'amélioration, les organisations multilatérales sont seules à même **d'attirer les investisseurs et de mobiliser les marchés financiers et/ou bancaires**.

■ L'apport des Organisations multilatérales

Elles pallient l'insuffisance de capitaux purement nationaux en aidant, notamment, au développement et à l'approfondissement des marchés de capitaux locaux ainsi que la difficulté ou l'impossibilité d'accès de ces Etats aux marchés bancaires et financiers internationaux (faiblesse des notations accordées par les agences spécialisées, couverture des risques de change). Elles rendent ainsi le risque final acceptable aux investisseurs, aux prêteurs et aux assureurs.

Ces remarques sont également valables pour les interventions bilatérales, qui parfois, faute de telles garanties, ne trouvent pas à s'employer.

■ **Si, après études et concertation avec l'ensemble des parties concernées, les intervenants multilatéraux et bilatéraux garantissent d'une part les risques résiduels, qu'aucun des acteurs directs ne peut prendre en charge, d'autre part, la bonne fin des financements, certains projets qui ne peuvent pas émerger dans le contexte actuel pourraient alors aboutir.**

En même temps, le concept de " sinistre zéro " (zero loss underwriting), sur lequel s'appuient les assureurs privés spécialisés (monoline), permettrait aux organisations multilatérales de réduire très significativement les risques liés à la délivrance de leur garantie.

En effet, l'absence de sinistralité ressort en grande partie :

- de la valeur du cadre institutionnel ;
- du caractère raisonnable des reversements prévus ;
- de la qualité et de l'indépendance des organisations responsables ;
- de la crédibilité des procédures, notamment des instruments de mesures de la capacité effective de reversement des externalités par l'Etat, sous le contrôle de l'autorité de régulation.

■ L'approfondissement par les organisations multilatérales des programmes de garanties offerts aux Etats et le développement de nouveaux instruments à disposition du secteur privé vont dans le bon sens. L'extension du mécanisme de collecte des externalités aux projets des entités sub-souveraines, ouvre une ébauche de solution à l'intervention des organisations multilatérales en faveur de ces dernières.

■ Un outil spécifique à l'approche économique et au développement de projets en PPP

Pour atteindre ces objectifs, il serait souhaitable de voir se créer rapidement au sein de ces institutions **une structure spécifique** transversale et polyvalente, régionale et/ou mondiale, **exclusivement dédiée au développement des PPP.**

5 LA REDUCTION DES INCERTITUDES PAR L'ALLOCATION DES RISQUES

Par une information transparente et une concertation entre acteurs

Par une identification correcte des risques, à l'aide de matrices simples

Par la recherche de la qualité

Par une analyse coûts/avantages

Par l'utilisation de techniques appropriées et éprouvées...

Le Partnering et l'Alliancing

Le Contract Bond

Des formules selon la prise de risques

Le principe de base du PPP est le transfert de chaque catégorie de risques identifiés et quantifiés à celui des partenaires qui peut les assumer le plus efficacement et au meilleur coût. Ceci suppose que chaque partie ait une bonne connaissance de ces coûts, directs et indirects, apparents et cachés.

5.1 La réduction des incertitudes

La constitution et la mise à disposition de données, en toute transparence et dans le cadre d'un travail en équipe entre le concédant et chacun des compétiteurs sont indispensables. Il s'agira de statistiques et d'informations fiables sur les risques liés à chaque étape et à chaque acteur, provenant des administrations, organismes d'assurances, institutions multilatérales ou privées. La juste appréciation des risques encourus par chacun des partenaires permettra un partage optimisé.

En contrepartie, les compétiteurs s'engagent à fonctionner à livre ouvert avec le partenaire public, pour autant que la confidentialité et la protection des idées et innovations soient assurées. La prise en compte des préoccupations de la société civile (organisations non gouvernementales, associations d'utilisateurs, riverains, etc.) entre dans ce cadre. Les économies qui découlent de cette transparence seront partagées entre les parties, sous des formes à déterminer au cas par cas. En s'appuyant sur ces principes, les parties devront, en commun, établir une matrice de risques.

■ La matrice des risques

- **Risque public** : politique et administratif, par un relevé, à la date d'adjudication, des lois et règlements ayant une influence sur la concession.

- **Risque économique et financier** :

. liberté de tarification ou tarif administré, cession du service à un prix " marchand ", étendue de la mission de service public confiée à l'entreprise (notion de service public universel), acceptabilité socio-économique du péage ou du tarif, inflation, dévaluation ;

. recettes et concours apportés au projet, qu'il s'agisse de péages, de loyers, d'honoraires, de contributions publiques temporaires ou définitives, à titre onéreux ou gratuit et les contreparties accordées au concédant par le délégataire (remboursement d'avances, intéressement, etc.) ;

. évolution des marchés financiers, volume, taux, " due diligence ", réalisation des conditions précédentes.

- **Risque de trafic** : évolution économique de la région, absence de réalisations concurrentes, nouvelles ou réhabilitées, offertes gratuitement sans compensation du concessionnaire.

- **Risque de construction** : bonne fin générale, aléas, géologie, force majeure.

- **Risque d'exploitation et de maintenance.**

- **Risque environnemental.**

■ Analyse et exploitation de la matrice

Cette phase permet d'**écarter les risques facilement éliminables**, comme les incertitudes décisionnelles dépendant du pouvoir politique et administratif, pour ne conserver que les risques réels, d'ordre politique, naturel, économique, financier ou socio-culturel ;

Elle conduit à **minimiser ceux des risques** qui peuvent l'être par la recherche, dès l'origine, de la qualité et de l'efficacité.

L'analyse coût/avantage, autorise un chiffrage objectif des risques selon qu'ils sont supportés par l'une ou l'autre partie. Elle facilite le partage et l'affectation des risques au meilleur coût, en évitant les dépenses de couverture inutiles.

■ Des techniques éprouvées

A cet égard, deux techniques sont à citer : le " Partnering ", moyen privilégié de la transparence, au cours de la phase de négociation du projet, et le " Contract Bond " qui garantit son exécution. A chaque étape, les risques sont ainsi minimisés.

Le " **Partnering**⁴ " est un mode de relation entre partenaires qui privilégie dès l'amont du projet un dialogue approfondi entre les parties. Favorisant la transparence des informations pour déterminer en commun les moyens de réaliser les objectifs, elle réduit les risques pour tous les partenaires.

Le cautionnement de marché (Contract Bond) est émis avant l'appel d'offres par le Garant en fonction de la capacité technique et financière de l'entreprise, de son expérience, de la qualité de sa gestion et de sa capacité à réaliser un contrat particulier. Les obligations contractuelles étant incorporées dans le Cautionnement, le Garant doit réaliser les obligations du Contrat principal en cas de défaillance de l'Entrepreneur. Cet outil est un instrument remarquable de sécurisation et de transparence des marchés.

5.2 Les divers types d'allocation de risques

La diversité des types de contrats reflète les possibilités d'allocation des risques. Ils vont des projets en conception-construction-location (DBL) où la prise de risques est réduite, à la concession (BOOT) où la prise de risques est maximale, en passant par la conception-construction-location-maintenance, ou encore le DBFO britannique.

Dans cette dernière hypothèse par exemple, la rémunération du concessionnaire ne repose que pour une faible part sur la fréquentation réelle de l'équipement, mais résulte, pour l'essentiel, de la disponibilité de celui-ci et des performances du concessionnaire (entretien, maintenance, sécurité).

6 SELECTION ET CONCURRENCE

Principe de pragmatisme

Limiter la durée des négociations et la multiplication des intervenants

Diminuer les coûts d'offres et de développement, en compenser les compétiteurs

Des modes d'attribution classiques

Une technique à développer : le Partnering/Alliancing

Protéger l'innovation

6.1 L'utilité du pragmatisme

La sélection de l'entreprise doit être rapide, efficace et surtout pragmatique.

Il faut réduire la durée des négociations. La multiplication du nombre d'intervenants conduit à l'engagement de frais d'études et de conseil considérables que les entreprises ont de plus en plus de mal à assumer. Il n'est pas rare de voir les coûts de développement et de montage atteindre 10 à 15 millions de dollars par entreprise et par projet.

Une grande partie de ces dépenses, consacrées à des interventions externes à la sphère de l'entreprise, est la conséquence de procédures inadaptées alors que les frais de conseils engagés par chacun des compétiteurs peuvent être limités grâce à une meilleure mutualisation des données utiles et la fourniture par le concédant d'informations beaucoup plus nombreuses.

4. Voir détail page 23 ("Sélection et concurrence").

Le remboursement des dépenses, total ou partiel, pour tous, ou pour certains des soumissionnaires, doit être prévu, à l'image de ce qui s'est déjà fait lors de l'attribution de projets la concession mais qui s'est insuffisamment généralisé. Les ressources permettant la prise en charge de ces dépenses se trouvent dans les économies de coût apportées par le partenariat avec le secteur privé.

6.2 Les modes d'attribution

Les modes habituels d'attribution sont :

- l'appel d'offres, ouvert ou restreint avec appel préalable de candidatures, selon la taille et la complexité des projets ;
- la négociation compétitive qui est communément régie par des règles de seuils ou de spécificités.

Cependant dans des projets complexes, deux points devraient faire l'objet d'attention particulière : la sélection préalable des plus compétents et la protection de l'innovation.

■ Une technique à développer : le Partnering/Alliancing

Les différences principales de cette procédure avec d'autres formes de collaboration résident dans le mode de sélection du partenaire privé et dans le fait que l'autorité publique est l'un des participants actifs du " Partnering " ou " Alliancing ". Privilégiant dès l'amont un dialogue approfondi entre les parties, elle facilite une approche gagnante pour l'ensemble des partenaires et trouve un champ d'application propice et utile dans les projets en PPP, pour lesquels elle pourrait être très largement employée.

■ Fonctionnement

A partir d'une première sélection sur la base d'un concours de compétences multicritères mettant plus particulièrement l'accent sur l'expérience des concurrents, leur capacité technique et financière à conduire la conception, la réalisation et l'exploitation/maintenance de projets complexes sur le long terme, des équipes se forment, qui deviennent véritablement partenaires de l'autorité concédante. La **mise en place de cibles de gains** (temps, qualité, coûts, transfert de know-how etc.) et la possibilité de **partage de ces derniers** conduisent à une véritable association.

L'offre créatrice de la plus grande valeur est ensuite retenue. L'appréciation de cette valeur prendra en compte certaines innovations comme le " benchmarking ", le référencement ou le concours d'idées, les offres globales et les contrats avec maintenance.

■ Intérêt

Avec le " Partnering / Alliancing ", l'autorité publique réduit le risque lié à la capacité des entreprises. Cette approche est à l'opposé de la détermination solitaire, arbitraire et a priori, des caractéristiques, fonctionnalités, services etc. que le concessionnaire devra exécuter sans pouvoir véritablement faire preuve de créativité. **Elle favorise, au contraire, l'innovation, le dialogue compétitif et transparent**, pour déterminer en commun les moyens de réaliser ces objectifs.

En effet, apprenant à connaître de façon précise chacune des entreprises tout au long de la phase de mise au point du projet, l'autorité publique peut jauger le risque lié à chacune d'entre elles en pleine connaissance de cause. Elle peut, en outre, dans des conditions préalablement prévues, s'en séparer à tout moment.

Nous sommes en présence d'un mode transparent et compétitif de définition et d'attribution des projets permettant de faire jouer pleinement la concurrence entre les différents acteurs. Il est, pour les projets complexes, la formule la mieux à même :

- d'exprimer clairement le concept de création de valeur et de favoriser l'innovation ;
- d'aider efficacement à l'allocation optimale des risques ;
- de démontrer que **l'exécution de mission de service public par le secteur privé est génératrice de qualité et de baisse de coût**.

■ Cette notion trouvant son origine dans la " Common Law ", il faut lui donner des possibilités d'expression dans les pays de droit écrit. Cet objectif pourrait faire l'objet d'une action européenne.

■ Protéger l'innovation

Un aspect de la recherche de la valeur réside dans l'innovation. C'est pour beaucoup d'Etats un élément essentiel de la démarche du PPP (Irlande, Afrique du Sud, Californie...). L'innovation y est favorisée non seulement lors de la conception du projet mais surtout pendant la phase de compétition. Cependant la démarche d'innovation ou l'apport intellectuel, comme toute œuvre de l'esprit, doit être protégée. Les constructeurs ne sont pas incités à trouver des solutions innovantes si, lors de l'attribution du contrat, leurs idées étaient reprises par d'autres.

■ Il conviendrait de réfléchir à **un droit particulier de la protection de l'idée dans les projets d'infrastructures** (baptême de dépôt des offres innovantes) et à des engagements concrets de protection et d'indemnisation des violations par l'autorité concédante et/ou les autres compétiteurs, figurant dans les cahiers des charges de l'appel d'offres.

7 RELEVÉ DE PROPOSITIONS POUR FAVORISER L'EMERGENCE DES PROJETS EN PPP

7.1. Mesures d'ordre normatif

- Adoption, mise à niveau ou remise en cause des dispositions législatives ou réglementaires et des codes légaux : règles budgétaires, de comptabilité publique, de droit administratif, de droit des contrats.
- Création d'autorité(s) régulatrice(s) spécifique(s) disposant de pouvoirs étendus, conférés par la loi et bénéficiant d'un régime budgétaire ad hoc. Cette autorité régulatrice comptabilisera, contrôlera et publiera des engagements d'affectation des bénéfices socio-économiques pris par l'Etat.
- Mise en place de mécanismes d'amortissements fiscaux et de normes comptables spécifiques à ces projets. Un régime particulier, propre aux concessions, devrait être étudié dans le cadre du passage aux normes IAS prévu en 2005.
- Transposition et développement, dans les pays de droit écrit des techniques et de la pratique de "Partnering/Alliancing".
- Création d'un droit particulier de la protection des idées et de l'innovation dans les projets d'infrastructures (baptême de dépôt des offres innovantes).
- Encourager les organisations multilatérales à la création d'une structure globale ad hoc, dédiée à la promotion, au développement et la gestion des PPP.

7.2. Approche projet

- Création d'organismes ad hoc dotés des pouvoirs nécessaires, d'une organisation et de procédures concrètes, réalistes, efficaces et crédibles pour identifier, collecter et reverser les bénéfices socio-économiques, permettant l'appel aux marchés financiers avec, dans certains cas, la garantie des organisations multilatérales.
- Règles de sélection des projets et des structures de financement selon l'analyse de la valeur et l'optimum socio-économique.
- Allocation des risques et contributions publiques permettant un niveau de fonds propres raisonnable et autorisant une rémunération acceptable de ces fonds dans des délais acceptables.
- Pré-sélection rigoureuse des compétiteurs sur une base multicritères.
- Procédures de mise en concurrence permettant une participation aux coûts de développement des compétiteurs.
- Encadrement et mutualisation des frais de conseil, fourniture par le concédant d'une information plus abondante.

CONCLUSION GENERALE

Répétons qu'il est plus que jamais nécessaire de réduire la pauvreté dans les pays en développement, et chez eux comme dans les pays industrialisés de soutenir ou relancer la croissance économique. La réalisation d'infrastructures et d'équipements publics, est l'un des moyens privilégiés d'y parvenir et elle est aujourd'hui largement en deçà des besoins, du fait de la difficile conciliation des contraintes de chacun des acteurs dans les formules classiques de financement.

Le partenariat public-privé permet de trouver l'optimum de chacun des trois acteurs principaux du PPP :

- l'optimum socio-économique pour l'Etat ;
- la rentabilité financière pour **l'investisseur** ;
- la redevance de péage acceptable pour le **consommateur**.

Plus que de techniques, c'est d'une évolution drastique des mentalités et des comportements que le PPP a besoin pour émerger à la fois en tant que mode opératoire et philosophie de comportement. Fondé sur la transparence, le PPP a comme obstacle majeur la méconnaissance et l'opacité, qui favorisent l'irrationnel, l'arbitraire et la destruction de valeur.

Il faut distinguer la situation dans les pays industrialisés et dans les pays émergents et en développement.

Dans les premiers, le droit existe mais les principes et les règles de PPP soit sont absents, soit se sont souvent figés et ne correspondent plus aux exigences intrinsèques des besoins de la collectivité et des projets.

Il faut dans ces pays, sortir d'une dichotomie public/privé rigide, suspicieuse, réservant par nature aux seuls agents publics le soin quasi-exclusif de délivrer un service public et faisant de sa délégation au privé une exception, position rigide à l'excès entretenue par la méconnaissance de l'ensemble des coûts et des contributions des infrastructures.

Pour les seconds, le diagnostic est le même mais le problème est encore plus grave. Si rien ne change, les partenaires privés ne pourront plus supporter les risques et les contraintes beaucoup trop forts qui s'exercent sur eux. Ces acteurs incontournables du développement de ces pays peuvent, in fine, privilégier les marchés des pays industrialisés dans lesquels des opportunités de projets existent et où les possibilités de croissance externe sont importantes.

Faute de mettre en œuvre des politiques et des moyens nouveaux permettant de retenir et d'attirer des partenaires privés, le retrait forcé auquel seraient conduits les entreprises et les investisseurs contribuerait à freiner la croissance de ces pays alors qu'il convient, au contraire, de les soutenir dans une véritable optique de co-développement.

L'ensemble des pays industrialisés et émergents devrait adopter des modes de fonctionnement et des techniques favorisant le partenariat et la transparence, **dans le respect des décisions des Etats qui, du début à la fin, restent maîtres du processus et peuvent y mettre fin à tout moment**. Des réformes de structures conduisant à la création d'organismes souples et adaptés au PPP sont indispensables. Les institutions internationales et multilatérales en sont conscientes, certaines d'entre elles sont en phase active de réflexion.

L'association des acteurs du secteur privé et de la société civile, dans une optique constructive, ni corporatiste, ni idéologique, apporterait un plus en termes d'efficacité, de rapidité et de compréhension de ces mécanismes. Elle permettrait par ailleurs, de démontrer que la délégation au secteur privé de missions de service public ne conduit pas, comme cela est encore affirmé trop souvent et à tort, à un renchérissement de la prestation rendue et à une dégradation de sa qualité. Les quelques échecs constatés dans le passé ne doivent pas être considérés comme une invitation à l'abandon du PPP mais, bien au contraire, comme une incitation à le traiter selon des règles adéquates.

Le PPP est une démarche vertueuse pour tous les acteurs. Il propose une démarche "gagnant/gagnant" dans une optique valorisant du début à la fin la transparence, l'efficacité et le développement durable. Il "suffit" d'encadrer le processus. Encore faut-il que les acteurs concernés aient la volonté d'engager rapidement les changements nécessaires.