



THINK TANK EUROPÉEN POUR LA SOLIDARITÉ

WORKING PAPER

COLLECTION : COHÉSION SOCIALE ET ÉCONOMIE SOCIALE

LES PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS (PPP) :
AVANTAGES ET RISQUES POTENTIELS

ARIANE FONTENELLE, AVRIL 2006

Think Tank Européen *Pour la Solidarité*

Rue Coenraets, 66 – B – 1060 Bruxelles

Tél. : + 32 2 535 06 63 / Fax : +32 2 539 13 04

Email : info@pourolsolidarite.be / www.pourolsolidarite.be



Avec le soutien de la Direction générale de la Culture – Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente – Service de l'Éducation permanente du Ministère de la **Communauté française de Belgique**

Introduction

Les services d'intérêt général sont au cœur des préoccupations des Européens. Dans le domaine des transports, de la santé, de l'éducation, des services aux personnes, les citoyens des pays de l'Union attendent beaucoup de l'action des États pour répondre à leurs besoins quotidiens. Malheureusement, ces derniers ont de plus en plus de mal à trouver de nouvelles ressources pour financer des services toujours plus nombreux et plus coûteux. Aussi faut-il trouver de nouveaux moyens de financement. Les partenariats publics privés peuvent apporter des solutions innovantes dans le domaine, en permettant aux entreprises privées d'investir dans la réalisation de services d'intérêt général. Ces nouveaux partenariats présentent de nombreux avantages, mais ils soulèvent également des questions quant à la perte de pouvoir des autorités publiques et sur la manière dont les fournisseurs de services privés vont récupérer leurs investissements.

Que sont réellement ces partenariats publics privés (PPP), et comment fonctionnent-ils ?

I. Les Partenariats publics privés (PPP)

1.1. Qu'entend-on par partenariats publics privés ?

Les partenariats publics privés n'ont pas d'existence juridique au niveau européen. Il n'existe aucune législation communautaire spécifique. Chaque État utilise sa propre définition et son propre concept de PPP. L'IPPR, le Think Tank européen de Tony Blair, a toutefois proposé en 2002 une définition qui intégrait les principaux éléments de ce type de partenariat : « *Un PPP¹ est un accord basé sur une vision commune des secteurs public et privé (y compris le secteur non lucratif) de partager les risques en vue d'aboutir à un résultat en accord avec les objectifs d'une politique publique donnée.* »

Il existe toute une gamme de relations de partage des risques entre les secteurs publics et privés qui vont d'une simple relation de « sponsorship » jusqu'à divers modèles contractuels ou institutionnels.

¹ À noter que les PPP sont également appelés PFI : *private finance initiative*, en Angleterre.

1.2. La Banque européenne d'Investissement (BEI) et son soutien aux PPP

1.2.1. *Les objectifs de la Banque européenne d'Investissement*

La Banque européenne d'investissement s'inscrit dans la mise en œuvre de l'initiative « innovation 2010 » qui est la traduction des objectifs de Lisbonne. Elle finance donc des investissements dans l'éducation et la formation, dans la recherche et le développement et dans le développement des techniques d'information et de communication.

Une des principales missions de la BEI est de défendre la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne (UE). Ainsi, elle finance des réseaux de transport transeuropéen, des actions de protection de l'environnement, apporte son soutien aux politiques de l'UE dans les pays partenaires, aux petites et moyennes entreprises (PME) européennes, etc.

1.2.2. *Le financement des partenariats publics privés*

Depuis 1980, la BEI a investi 25 milliards d'euros cumulés dans les partenariats publics privés, en plus des autres prêts accordés à des entités publiques ou privées.

La BEI finance les projets qui correspondent à ses objectifs. Ces derniers doivent remplir plusieurs conditions pour être recevables :

- Ils doivent respecter toutes les règles de l'Union et être techniquement viables.
- Ils doivent être économiquement rentables et apporter un réel avantage pour les bénéficiaires.
- Ils doivent avoir des financements propres avec des garanties adéquates. La BEI ne finance les projets qu'à hauteur de 50% maximum et il faut donc apporter les garanties sur le reste du financement.
- Ils doivent atteindre une taille suffisante. La BEI finance des projets d'un montant minimum de 50 millions d'euros. Si les projets ont un coût inférieur, la BEI va cumuler les projets pour atteindre la somme nécessaire.

II. La réalisation des partenariats publics privés

2.1. Les éléments pris en compte par la BEI

Les PPP peuvent couvrir plusieurs catégories d'activités. Il peut s'agir de la conception (*design*), la réalisation (*build*), le financement (*finance*), l'exploitation (*operate*) et/ou l'entretien (Maintain). Les deux dernières catégories (*operate et maintain*) correspondent aux Partenariats Publics Privés (essentiellement des contrats de concession et de leasing). Lorsque l'on trouve les cinq éléments, on parlera de PFI (*private funds investment*).

Ce sont des projets à long terme (généralement une trentaine d'années). Pendant cette période c'est le partenaire privé qui est le propriétaire des infrastructures et qui assure la prestation du service. Le partenaire public doit, quant à lui, définir les objectifs à atteindre et verse des indemnités à l'opérateur privé pour qu'il réalise ces objectifs. Au bout de la période, l'institution publique devient propriétaire des infrastructures.

Selon Constantin Christofodis, spécialiste de la question, dans le cadre d'un partenariat public privé les autorités publiques ne doivent pas décrire le fonctionnement du service et les démarches à effectuer par les prestataires privés (*Input specifications*), mais uniquement les objectifs à atteindre lors de la réalisation du service, le niveau de qualité attendu et la couverture souhaitée (*Output specifications*).

2.2. Un nouveau partage du risque entre partenaires publics et privés

Dans un cadre classique, le secteur public conçoit les infrastructures et les services qu'il souhaite voir réaliser. Il passe alors un appel d'offre auquel répondent les entreprises privées. Ces dernières réalisent alors les attentes de l'autorité publique et sont payées lors de la prestation du service. Le secteur public assume les risques puisqu'il conçoit l'actif, le secteur privé a pour mission de réaliser cet actif, sans prendre d'initiative.

Dans le cadre des nouveaux partenariats, le partenaire privé se charge de la conception, du financement et de la construction des infrastructures, ainsi que de leur exploitation et de leur entretien. Il le fait selon des critères de

performance et de qualité définis contractuellement. Les institutions publiques lui paient alors un loyer annuel.

On assiste ainsi à un déplacement vers le secteur privé des risques liés à la conception, au financement, à la construction, à l'entretien des bâtiments et à la prestation des services. Le secteur public se contente de gérer le volume de l'activité et d'apporter des solutions en cas de problèmes de force majeure, indépendants de l'activité des opérateurs privés.

Si le prestataire privé prend du retard dans la fourniture du service ou ne réalise pas tous les critères de qualité, il doit alors payer des indemnités et régler les problèmes sur ses propres fonds. Le secteur public doit uniquement lui payer des charges fixes et régulières et vérifier si l'opérateur privé effectue correctement son travail.

2.3. Le cas des services de santé

Il existe plusieurs manières de gérer les soins de santé. On peut imaginer que la gestion soit totalement assurée par le secteur privé et régulée par la loi du marché, mais ce modèle n'existe dans aucun pays développé. À l'inverse, on peut concevoir que les soins soient totalement pris en charge par le secteur public, y compris les infrastructures, les médicaments et les services annexes.

Entre ces deux extrêmes, les États retiennent des solutions intermédiaires. Le plus souvent, on assiste à une propriété publique intégrée des infrastructures, du matériel médical et des services de soins, la fourniture du matériel et des médicaments étant sous-traités au secteur privé.

Il existe une solution innovante qui consiste à sous-traiter les infrastructures et leur entretien au secteur privé pour ne laisser que les soins proprement dits sous la tutelle publique. Le secteur public définit le résultat attendu, et laisse le prestataire privé choisir librement la manière dont il veut réaliser le service. Les risques sont transférés du public vers le privé, et, *in fine*, au terme du contrat c'est le public qui devient propriétaire des infrastructures.

III. Les enjeux politiques des partenariats publics privés

3.1. Les avantages

Pour la Banque européenne d'investissement, les PPP présentent de nombreux intérêts, à la condition qu'ils soient correctement mis en œuvre. Ils permettent en effet d'augmenter la concurrence et le respect des règles du marché commun au niveau européen, ou sont du moins perçus de cette manière. Ils permettent d'encourager la participation du secteur privé à fournir des services d'intérêt général et ainsi permettre de trouver de nouvelles sources de financement. En outre, en accordant plus d'importance à l'évaluation des avantages potentiels, les investissements privés devraient permettre de focaliser les investissements d'intérêt public sur ceux qui ont une valeur ajoutée tangible.

De manière générale, les PPP présentent de nombreux avantages :

- Ils permettent de **répondre rapidement à un manque de capital des autorités publiques**². En effet les travaux commencent dès la passation du contrat, tandis que le remboursement des investissements privés s'échelonne sur une longue échéance (une trentaine d'années).

Dans le système classique les autorités publiques doivent posséder les fonds nécessaires avant de pouvoir réaliser les investissements.

- Ils permettent d'**introduire la rigueur et la discipline du secteur privé** dans la conception stratégique et la gestion des projets. De plus, les investissements privés pourraient permettre de moderniser plus rapidement un secteur public en retard technologiquement.
- Ils devraient permettre **une meilleure gestion des projets sur le long terme** puisqu'il s'agit de projets à trente ans.
- Enfin les Partenariats Publics Privés permettent au secteur public de **se dégager des risques** en les laissant à la charge du secteur privé, ce qui devrait lui permettre de réaliser des économies.

Toutefois on peut constater qu'un certain nombre des avantages listés ci-dessus ne sont que des avantages théoriques dont la réalisation est loin d'être

² Voir notamment la décision d'Eurostat STAT/04/18 du 11.2.2004 relative au traitement comptable des partenariats publics privés.

automatique, notamment dans le cas des deux derniers cités. En outre, ces avantages sont contrebalancés par de nombreux inconvénients.

3.2. Les inconvénients

Les PPP peuvent engager des coûts et des incertitudes supplémentaires :

- **Augmentation des coûts financiers** : Les États peuvent emprunter sur les marchés financiers à des conditions préférentielles alors que les entreprises privées doivent payer une prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus élevés.
- **Des coûts de transaction élevés** qui impliquent des pertes de temps et d'argent. Ils sont dus à la complexité des structures et liens contractuels complexes (frais de juristes, consultants, banquiers, intermédiaires, ...).
- **Le risque de concentration du marché.** Face aux coûts d'entrée et de sortie du marché, et à la difficulté de gérer les soumissions échues, les partenaires privés risquent de se regrouper en oligopoles.
- **Les coûts de renégociation**³ : sur une période de trente ans la situation technologique et concurrentielle du secteur va changer, ce qui va entraîner le besoin de modifier les contrats conclus pour une certaine période pour que le prestataire puisse répondre aux nouvelles exigences. On risque également de connaître un manque de réactivité des PPP.
- **Une tendance à favoriser les « grandes infrastructures ».** Face à l'ensemble des coûts potentiels, les partenaires privés risquent d'être tentés de vouloir réaliser des grands projets pour réaliser des économies d'échelle, au risque de surdimensionner les projets par rapport aux besoins réels.

³ Par exemple certains hôpitaux anglais sont gérés selon ce principe. Après dix ans, les prestataires de services privés se trouvent dans une situation difficile, le modèle de santé britannique a considérablement évolué ainsi que les soins à administrer et le contrat conclu avec les autorités ne correspond plus à la réalité du terrain. Il faut donc le renégocier à moins de voir la qualité du service se détériorer.

3.3. Les solutions à apporter

3.3.1. *Tests de Qualité / Prix :*

La Banque européenne d'investissement propose des points à respecter afin de réaliser les PPP dans de bonnes conditions :

- **Un cadre juridique et institutionnel adapté.** Il faut que le projet s'inscrive dans une programmation des dépenses publiques de qualité et qu'il respecte le code de passation des marchés publics. Surtout, le projet doit être cohérent, apporter des avantages réels et être réalisable techniquement.
- **Une prise en charge du risque adaptée.** Tous les risques ne peuvent pas être assurés efficacement par le secteur privé, dans de nombreux cas le secteur public s'avère être plus efficace. Il faut déterminer objectivement dans quels cas il est plus judicieux d'avoir recours au secteur public ou au privé.
- **Un cahier des charges bien défini.** Il faut être très précis sur les services à rendre et la manière dont les autorités publiques seront amenées à payer⁴.
- **Une bonne évaluation du secteur public.** Il faut déterminer avec précision les besoins actuels et à venir pour demander aux prestataires privés de réaliser des services adaptés aux besoins.
- **Une comparaison réaliste entre les coûts et avantages offerts par une gestion directe et ceux d'une gestion en partenariat public privé.** Avant de choisir quel modèle retenir il faut simuler les coûts et les avantages des différents scénarios pour retenir le meilleur possible.

⁴ Nous pouvons donner en exemple les autoroutes portugaises : le contrat stipule qu'une compensation sera versée en fonction de la fréquentation des autoroutes. Il s'avère aujourd'hui que les autoroutes sont très fréquentées et que les autorités publiques doivent verser de forte somme d'argent aux prestataires privés. Or cela n'assure pas la qualité du service, puisque les autorités seront amenées à payer la même somme peu importe la congestion du trafic, l'état et l'accessibilité des autoroutes. Il aurait mieux valu trouver un autre système de paiement.

3.3.2. Le problème de la disproportion du niveau de connaissance et d'information

Pour que les conditions proposées par la BEI se réalisent, il faut que les partenaires publics et privés soient bien informés sur les enjeux de la négociation et conscients des solutions qu'ils pourraient apporter ensemble. Un partenariat efficace ne peut se réaliser qu'entre des partenaires ayant confiance entre eux.

Or, il convient de souligner que les élus locaux sont confrontés à de plus en plus de tâches à régler au fur et à mesure que les États se décentralisent. Ils ne peuvent se spécialiser dans tous les domaines et ne disposent pas d'un nombre élevé de collaborateurs. Il leur est alors difficile de négocier en égal avec les prestataires privés, qui eux sont spécialistes d'un domaine de compétence et bénéficient du soutien d'experts. Il va donc falloir prendre cet élément en compte, en amont, et essayer de le réguler pour ne pas que s'instaurent des relations qui tendraient à avantager les prestataires privés.

3.4. La recherche de l'équilibre

Dans le domaine des services d'intérêt général, ce qui est important est bien la finalité des services à réaliser, et non pas la structure juridique du prestataire. Ce dernier peut être privé, public, ou mixte, ce qui importe est la recherche de l'efficacité plus que la promotion d'un modèle à proprement parler.

Toute la difficulté résulte dans la construction du contrat. Le contrat parfait n'existe pas et il est quasi impossible de maintenir un cadre suffisamment rigide pour que les partenaires soient sûrs du niveau de qualité des services à fournir et des sanctions encourues, tout en étant suffisamment souple pour évoluer au fil du temps.

Conclusion

Selon Philippe Herzog – ancien député européen et ancien professeur des Universités, président de l'association Confrontations Europe – il manquerait, sur le seul territoire français, 1,5 milliard d'euros pour moderniser les services publics. Le secteur privé peut impulser cette modernisation. En effet, le privé a des capacités d'investissements excédentaires et peut permettre aux services d'intérêt général de devenir plus efficaces et de rattraper leur retard technologique. Il ne faut pas être dogmatique et avoir peur du secteur privé.

Toutefois, l'un des inconvénients majeur des partenariats publics privés est le manque de visibilité à long terme. Ainsi, une clarification du cadre institutionnel serait souhaitable. L'Union européenne a aussi un rôle à jouer en guidant et conseillant les autorités publiques locales, notamment celles des pays de l'est. La diversité des structures dans l'Union doit être reconnue, mais elle ne doit pas conduire à l'inaction dans le domaine des PPP.