

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2008)1/REV1

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

16-Apr-2008

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Groupe de travail des hauts responsables du budget

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : PARTAGER LES RISQUES ET OPTIMISER LES RESSOURCES

37ème session du Comité de la gouvernance publique
17-18 avril 2008, Château de la Muette, Paris

Ce document est la version révisée d'un rapport rédigé par Philippe Burger, Daniel Bergvall, Stéphane Jacobzone et David An et qui a été soumis au PGC pour commentaires en décembre 2007, puis examiné par les pairs lors d'une réunion des Hauts responsables du budget qui s'est tenue à Winterhur, Suisse, les 21-22 février 2008. Ce document est présenté au Comité pour qu'il approuve sa publication.

Pour d'autres informations, veuillez contacter par courrier électronique sbo.news@oecd.org

JT03244272
Ta 83543

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



GOV/PGC/SBO(2008)1/REV1
Non classifié

Français - Or. Anglais

AVANT-PROPOS

Les États peuvent fournir des biens et des services de nombreuses façons. Alors que, dans le passé, ils se chargeaient à la fois de produire et de procurer des services, ils ont maintenant de plus en plus tendance à recourir au marché pour qu'il concourt à la production et à la fourniture de biens et de services publics ou les assure directement. Cette évolution s'explique par des motifs idéologiques et par la recherche d'une optimisation de la dépense, c'est-à-dire de moyens d'améliorer l'utilisation des ressources. Les partenariats public-privé (PPP) en font partie. Dans ce cadre, l'État noue un contrat à long terme avec un partenaire privé pour la livraison d'un bien ou d'un service, ce partenaire étant responsable de la fabrication, de l'exploitation et de l'entretien des actifs nécessaires pour procurer un bien ou un service aux pouvoirs publics ou à des particuliers.

Le présent ouvrage traite des questions importantes pour les pays qui pratiquent cette formule ou envisagent de le faire. Il indique aussi le degré d'utilisation des PPP pour la prestation de services. Les questions abordées comprennent la faisabilité financière, l'optimisation de la dépense, le mode d'utilisation des PPP, leur traitement sur le plan budgétaire et le cadre institutionnel d'une procédure de PPP. On indique aussi dix bonnes pratiques, qui résument ce que les pays devraient prendre en considération avant de passer des contrats à long terme de cette nature.

L'ouvrage résulte d'un projet lancé par la division du budget et des dépenses publiques (BUD), qui appartient à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE (GOV), sous les auspices du Groupe de travail des hauts responsables du budget. La division de la politique de réglementation (GOV/REG) a apporté une contribution. La coordination a été assurée par Daniel Bergvall, chef de projet (GOV/BUD). Au sein de GOV/BUD, les principaux auteurs ont été Philippe Burger, professeur et président du département économique de l'université Free State, en Afrique du sud, et Daniel Bergvall. Dans la division GOV/REG, cette responsabilité a échu à Stéphane Jacobzone, administrateur principal, avec le concours de David An, consultant. Philippe Burger a révisé le projet de rapport final.

L'ouvrage a bénéficié des réunions et séminaires organisés par l'OCDE ou en collaboration avec des pays membres et non membres, notamment dans le cadre de l'Initiative pour le Moyen-Orient et l'Afrique du nord (MENA). On y trouve également les résultats d'un questionnaire adressé à certains pays. Les auteurs expriment leur reconnaissance aux personnes qui ont participé aux réunions et répondu au questionnaire. Toute interprétation erronée de ces sources d'information leur serait imputable.

Le Groupe de travail des hauts responsables budgétaires de l'OCDE a pour mission de rendre plus efficace la répartition des ressources et la gestion dans le secteur public. Il organise chaque année des sessions portant sur des sujets qui intéressent les autorités budgétaires. Certaines ont un caractère périodique – par exemple les réunions des formations spécialisées dans la gestion financière (comptabilité basée sur les engagements) ainsi que de celles qui étudient les performances et les résultats. Hormis ces rencontres, d'autres thèmes sont abordés de façon ponctuelle, à la demande du Groupe de travail. C'est le cas du projet relatif aux partenariats public-privé.

Le Groupe de travail de l'OCDE sur la réforme et la gestion réglementaires rassemble de hauts fonctionnaires des pays membres, responsables de la gestion et de l'amélioration des mécanismes étatiques de conception, d'évaluation et de perfectionnement de la réglementation. Dans ce domaine, il est essentiel de définir une ligne de partage appropriée entre l'État et le secteur privé au moyen de cadres réglementaires adaptés. Le Groupe de travail s'intéresse à des thèmes comme l'analyse d'impact réglementaire, la recherche de solutions de substitution à la réglementation, l'intégration du risque dans celle-ci, les voies d'exécution et la conformité. Ces instruments et ces problèmes de politique concernent les PPP. Le Groupe de travail collabore notamment de plus en plus avec des pays non membres où existe une forte demande de dispositifs réglementaires convenant aux partenariats public-privé, en particulier dans le cadre de l'initiative MENA. Il fait partie du Groupe sur la politique de la réglementation de l'OCDE (GRP), lequel réunit chaque année des spécialistes de la gouvernance publique, des échanges et de la concurrence. Le GRP a établi en 2005 les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, qui ont été avalisés par le Conseil de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	2
RÉSUMÉ.....	6
CHAPITRE 1. DÉFINITION DE LA NATURE ET DES OBJECTIFS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ 9	
CHAPITRE 2. LA TENDANCE EN FAVEUR DES PPP : LES EXPÉRIENCES NATIONALES	16
CHAPITRE 3. ANALYSE ÉCONOMIQUE DES PPP : EST-CE LA MEILLEURE SOLUTION?	20
1. Les critères de faisabilité financière et d'optimisation de la dépense publique (ODP)	20
1.1. Faisabilité financière et ODP.....	21
1.2. Faisabilité financière, limitation des dotations et plafonds budgétaires imposés par la loi.....	28
1.3. Le rôle et la nature du risque	30
1.4. Le degré de concurrence.....	37
1.5. La nature du service.....	41
2. Le comparateur du secteur public (CSP)	49
2.1. Évaluation préalable et CSP	49
2.2. CSP et concurrence.....	54
3. Mesure de la performance	55
4. Évaluation du succès de la prestation publique de services, y compris au moyen du mécanisme de PPP	58
CHAPITRE 4. CLASSIFICATION BUDGÉTAIRE ET TRAITEMENT COMPTABLE DES PPP.....	59
1. Modalités de budgétisation et de comptabilisation des PPP	60
1.1. Traitement des PPP dans le budget national.....	63
1.2. Traitement des PPP dans les comptes nationaux.....	64
2. Information sur les risques budgétaires ; comptabilisation des garanties et des engagements conditionnels	66
3. Risques et garanties budgétaires	67
CHAPITRE 5. GESTION DE LA CRÉATION DES PPP : LE RÔLE DES UNITÉS SPÉCIALISÉES.....	70
1. Les raisons de l'existence d'une unité consacrée aux PPP	70
2. La nécessaire expertise des unités chargées des PPP.....	73
CHAPITRE 6. CADRE DE POLITIQUE ET OUTILS DE PROCÉDURE	75
1. Soutien politique et établissement de relations avec toutes les parties prenantes	75
2. Problèmes de corruption et d'éthique	78
3. Réglementation et PPP	80
3.1. Transparence et accès aisé à l'information.....	80
3.2. Cadre juridique	81
3.3. Conformité et voies d'exécution.....	82
CHAPITRE 7. CONCLUSION	84
BIBLIOGRAPHIE	86

Tableaux

Tableau 2.1.	10 pays ayant les financements de projets PPP/IFP les plus importants en 2003 et 2004	17
Tableau 2.2.	Valeur en capital des initiatives à financement privé formées au Royaume-Uni jusqu'en avril 2007	19
Tableau 3.1.	Domaines éventuels de négociation	48
Tableau 3.2.	Indicateurs employés par les autorités pour mesurer la performance des PPP	57

Graphiques

Graphique 1.1.	Spectre des combinaisons de participation publique et privée en fonction du risque et des modes de prestation.....	12
Graphique 3.1a.	Flux habituel de services, de paiements de ces services et de financement dans le cas de l'exécution traditionnelle par l'État	24
Graphique 3.1b.	Flux habituel de services, de paiements de ces services et de financement dans le cas d'un PPP	25
Graphique 3.2.	Principe du transfert optimal du risque	32
Graphique 3.3.	Degrés de partage du risque par type de projet.....	33
Graphique 3.4.	La catégorisation des risques	36
Graphique 3.5.	L'éventail des méthodes d'évaluation de l'ODP	50
Graphique 5.1.	Dispositif institutionnel de négociation avec les parties prenantes	74
Graphique 6.1.	Le contexte juridique d'un projet de PPP	82

Encadrés

Encadré 1.1.	Définitions du PPP	9
Encadré 1.2.	Les différentes permutations des PPP	13
Encadré 3.1.	Les pratiques des pays	26
Encadré 3.2.	La classification des risques	35
Encadré 3.3.	Financement et refinancement des projets PPP	40
Encadré 3.4.	Comment on a donné de la souplesse aux IFP britanniques.....	47
Encadré 3.5.	La liste de contrôle financier du CSP	51
Encadré 3.6.	Gains d'efficacité et différences de taux d'intérêt entre secteurs public et privé	54
Encadré 3.7.	Les indicateurs d'infrastructures dans le secteur de l'eau	58
Encadré 4.1.	Les statistiques de finances publiques du FMI	61
Encadré 4.2.	Traitement par la comptabilité nationale des contrats ordinaires de marchés publics, des participations, des garanties, des contrats de construction-livraison, du crédit bail et de la location financière, des concessions et du transfert d'actifs capitalistiques	62
Encadré 4.3.	La décision d'Eurostat à propos des PPP	66
Encadré 5.1.	Le centre pour la connaissance des PPP aux Pays-Bas	71
Encadré 5.2.	« Partnerships Victoria » – l'unité chargée des PPP dans l'état australien de Victoria.....	71
Encadré 5.3.	L'unité PPP du Trésor sud-africain	73
Encadré 6.1.	Dispositif de protection de l'emploi au Royaume-Uni : règles TUPE et mesure en faveur de l'équité des pensions de retraite.....	77
Encadré 6.2.	L'exposition à la corruption des procédures de marchés publics	79
Encadré 7.1.	Les bonnes pratiques dans la procédure des PPP	85

RÉSUMÉ

Bien que des entreprises privées participent depuis longtemps à la fourniture de services publics, le lancement, au début des années 1990, des partenariats public-privé (PPP) a créé un mode de prestation qui a redéfini les rôles des secteurs public et privé. Pendant toute la décennie 1990 et au début de la suivante, de plus en plus de pays – membres ou non de l'OCDE – ont commencé à y recourir. Si l'Australie et le Royaume-Uni ont montré la voie, la liste des utilisateurs incluait aussi, en 2004, l'Afrique du sud, l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la Corée, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Portugal, la Turquie et plusieurs autres pays. Les gouvernements ont mis en place les PPP pour diverses raisons : pour augmenter le rendement des fonds engagés dans les projets de prestation de services publics ou parce que les PPP donnaient la possibilité d'associer des financements privés. Sachant que nombre d'entre eux étaient confrontés au déficit budgétaire et à l'alourdissement de la dette publique au milieu des années 1990, la perspective d'attirer des fonds privés était tentante, en particulier pour de grands projets d'infrastructures. Depuis une dizaine d'années, les États reconnaissent de plus en plus que les PPP sont un outil d'optimisation de la dépense publique (ODP), mais ne constituent pas forcément une source supplémentaire de fonds non sollicitée auparavant. Cela étant, la clarté n'a encore été faite ni sur la définition des PPP, ni sur les liens entre la faisabilité financière, les limitations budgétaires et l'accès au financement privé¹.

L'apparition des PPP soulève également une série de questions de nature politique, économique et technique. La première est de savoir si des services qui étaient traditionnellement du ressort du secteur public doivent être assurés par le public ou le privé. Les réponses impliquent des options économiques et politiques qui dépendent de l'efficacité relative des services publics dans un pays donné, des capitaux potentiellement disponibles et du consensus social sur les moyens acceptables de fourniture de certains services. L'acceptabilité publique et sociale des partenariats est souvent un facteur déterminant. Des questions économiques se posent, telles que la gestion du contrat et le partage des risques, dans le but de maximiser l'ODP. Il faut effectuer un certain nombre de tests qui concernent le caractère abordable du projet, le partage du risque et la concurrence, tout en donnant une référence avec un comparateur du secteur public. Dans ces processus de décision et ces tests, les choix budgétaires sont un élément essentiel, car certaines autorités publiques peuvent considérer les PPP comme un moyen de ne pas faire apparaître une partie de leurs dettes dans les comptes, surtout quand elles doivent respecter un ratio acceptable d'endettement du secteur public.

Sur un plan plus général, la décision de recourir à une procédure de PPP oblige les pouvoirs publics à définir un cadre juridique et de politique clair, et aussi à s'assurer qu'ils disposent des capacités nécessaires pour lancer et gérer des PPP. Le fait de créer les conditions propices aux PPP a aussi des conséquences en matière de gouvernance, le secteur public devant s'affirmer comme un partenaire crédible en instituant des mécanismes appropriés de régulation et de supervision. C'est d'autant plus important que les PPP sont souvent gérés par des autorités décentralisées ou des collectivités locales, qui doivent traiter avec des acteurs de premier plan du secteur privé.

1. La participation du secteur privé aux infrastructures a été évoquée pour plusieurs grands secteurs, comme l'électricité, l'eau et les transports, dans le cadre du programme de l'OCDE sur l'avenir (OCDE 2006c, 2007a). En 2007, l'OCDE a publié les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux Infrastructures* (OCDE, 2007b).

Le présent rapport procède à une analyse systématique des sujets mentionnés ci-dessus, sous l'angle à la fois réglementaire et budgétaire. L'objectif est de présenter aux gouvernements un ensemble de questions qu'ils doivent examiner et résoudre, dans une optique de gouvernance publique, avant de lancer un projet de PPP. En outre, le rapport définit de possibles bonnes pratiques du secteur public pour exploiter à fond le potentiel des projets de PPP et garantir qu'ils servent bien à maximiser l'intérêt général.

L'exercice d'analyse systématique commence par donner une définition plus claire des PPP. Un partenariat public-privé est un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (dont peuvent éventuellement faire partie les opérateurs et les financiers), en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et leurs propres objectifs de profit, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés. En formulant cette définition précise des PPP, le rapport examine aussi brièvement la distinction entre les PPP et les concessions : on reconnaît qu'il existe des similitudes significatives entre ces deux formules (et qu'assurément on peut appliquer aux PPP certaines des leçons tirées des concessions, et vice-versa). Néanmoins, le rapport distingue les PPP des concessions en fonction de l'importance du risque assumé par le prestataire privé et de sa principale source de revenu (droits prélevés sur les usagers ou commissions versées par l'État).

Sachant que le succès des PPP est conditionné par la faisabilité financière et l'ODP, le rapport examine de façon assez détaillée les problèmes qui se posent sur ces points. S'agissant de l'optimisation de la dépense, l'analyse porte sur le transfert du risque et la concurrence. On soutient qu'un transfert substantiel du risque au partenaire privé est nécessaire à l'optimisation. Pour que ce transfert soit le plus efficace possible, il faut aussi que le risque soit assumé par la partie la mieux en mesure de le faire. En définissant le risque comme la probabilité que le résultat effectif (c'est-à-dire les ventes, les coûts et les bénéfices) diffère du résultat anticipé, et en distinguant les risques endogène et exogène², le rapport estime que l'efficacité dépend d'un transfert suffisant du risque endogène au partenaire privé. Il affine aussi le principe selon lequel on doit transférer le risque à la partie la mieux à même de la prendre, en précisant que l'on entend par là celle qui peut l'assumer au moindre coût, qu'il s'agisse de l'État ou du partenaire privé.

Le rapport souligne également l'importance d'une concurrence suffisante pour garantir un transfert effectif du risque. Plus précisément, on établit une distinction entre la concurrence au stade de l'appel d'offres et à celui de la fourniture du service, après la passation du contrat de PPP. La concurrence pendant la première phase renforce la position de l'État dans la négociation et empêche les soumissionnaires privés d'adopter un comportement opportuniste (monopolistique). Elle permet donc à l'État d'obtenir davantage d'ODP. Une fois le contrat conclu, la concurrence garantit que le partenaire privé réalise l'ODP prévue, parce qu'elle fait obstacle à l'aléa moral et limite la possibilité pour le partenaire privé d'obliger les pouvoirs publics à renégocier les termes du contrat. En l'absence de concurrence, l'État risque en fait de devoir continuer à assumer le risque, même si celui-ci a été transféré aux termes du contrat de PPP.

Après avoir évoqué le rôle que jouent le transfert du risque et la concurrence pour assurer l'ODP, le rapport s'intéresse à la mesure des performances des PPP, à partir d'exemples pris dans plusieurs pays qui emploient cette méthode. En outre, il explique la nécessité de mettre en place des moyens institutionnels pour créer, gérer et évaluer les PPP. Des unités spécialisées peuvent veiller à ce que les PPP soient bien gérés et à ce que l'on dispose des connaissances nécessaires, tout en réglementant leur création pour s'assurer qu'ils remplissent leurs obligations. Ces unités doivent être composées d'experts qui soient capables de négocier avec les administrations publiques nationales et régionales ainsi qu'avec le secteur privé. On présente le type d'expertise requis pour les PPP et le cadre de gouvernance nécessaire.

2. A la différence du risque exogène, le risque endogène représente le cas où le partenaire privé peut faire quelque chose pour garantir que le résultat effectif soit proche du résultat anticipé.

Le rapport traite aussi l'arrière-plan politique des PPP. Un engagement politique de haut niveau est indispensable pour bien montrer aux acteurs privés que l'État restera présent à long terme et que les risques politiques seront réduits au minimum. Il peut contribuer à convaincre la population de la valeur des PPP en tant que mode de prestation de service. Le rapport souligne aussi l'importance de faire figurer dans le cadre de politique régissant les PPP des règles adéquates visant la corruption et la moralité des comportements.

Enfin, il traite de questions réglementaires comme la transparence, la nécessité d'un dispositif juridique, la mise en conformité et les voies d'exécution. La diffusion d'informations à toutes les étapes de la mise en place des PPP rend la procédure plus transparente et efficiente, tout en réduisant sans doute les possibilités de corruption. Le cadre réglementaire doit garantir que le contrat de PPP fasse correspondre les objectifs de l'État et ceux du secteur privé. Pour que les règles soient respectées, les institutions publiques doivent être en mesure de suivre les conditions de prestation du service.

Le rapport définit ce qui pourrait constituer de bonnes pratiques du secteur public, en vue d'exploiter pleinement le potentiel des projets de PPP et d'assurer qu'ils soient utilisés de façon appropriée pour maximiser l'intérêt général. Ce sont : la faisabilité ; les règles budgétaires et les plafonds de dépenses ; le partage des risques ; la nécessité de la concurrence, la transparence, les questions réglementaires, les moyens et les institutions ; le comparateur du secteur public ; enfin le besoin d'un soutien politique.

CHAPITRE 1. DÉFINITION DE LA NATURE ET DES OBJECTIFS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les biens et les services peuvent être fournis selon des modalités diverses, qui comportent un degré variable d'intervention de l'État et du secteur privé. Comme le faisait déjà remarquer Musgrave (1959:44) il y a près d'un demi-siècle, le fait que l'État soit prestataire de services publics ne signifie pas nécessairement qu'il les produise. La prestation de services publics ne se limite donc pas aux cas, assez peu répandus, où l'État est responsable de la conception, de la création, du financement et du fonctionnement des actifs en capital ainsi que des services générés par ces actifs. En fait, la plupart des services de l'État sont produits par des actifs qu'il acquiert auprès du secteur privé ou par des contrats en vertu desquels des sociétés privées fabriquent les actifs, en se conformant généralement aux spécifications de l'État. On peut citer les bâtiments, les ordinateurs, les barrages, les routes, les hôpitaux et les équipements militaires. Les États peuvent aussi passer contrat avec des sociétés privées pour qu'elles assurent certains services, comme l'entretien ou le conseil. Mais aucune des ces formules ne constitue un PPP. Toutes peuvent encore entrer dans la catégorie de la fourniture traditionnelle par l'État. Dès lors, que sont les PPP et en quoi font-ils participer le secteur privé d'une façon différente de la méthode habituelle? Les réponses à ces questions contribuent à les distinguer à la fois du marché public traditionnel et de la privatisation.

On ne dispose pas actuellement d'une définition claire de ce qui constitue un PPP, la littérature économique proposant plusieurs possibilités. Ainsi (*cf.* encadré 1.1), selon le Fonds monétaire international (IMF, 2006:1 et 2004:4), les PPP "...visent des accords aux termes desquels le secteur privé procure des actifs d'infrastructures et des services dont l'État était le pourvoyeur traditionnel ; selon la Banque européenne d'investissement (BEI, 2004:2), les PPP sont un mode de rapport entre le secteur privé et les organismes publics qui a souvent pour but d'introduire les ressources et/ou l'expertise du secteur privé pour permettre d'obtenir et de fournir des actifs et des services publics. »

Encadré 1.1. Définitions du PPP

Dans ce rapport, l'OCDE définit un PPP en tant qu'un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers) en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice des partenaires privés, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés.

Selon le Fonds monétaire international (2006), l'expression partenariat public-privé (PPP) se réfère à des formules dans lesquelles le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'État. Outre l'exécution et le financement privés d'investissements publics, les PPP ont deux autres caractéristiques importantes : d'abord, l'accent est mis sur la prestation de services et l'investissement par le secteur privé ; ensuite, une part significative du risque est transférée de l'État au secteur privé. On trouve des PPP dans une large gamme de projets d'infrastructures économiques et sociales ; on s'en sert surtout pour construire et faire fonctionner des hôpitaux, des écoles, des prisons, des ponts et des tunnels, des réseaux de voies ferrées, des systèmes de contrôle du trafic aérien et des usines de traitement des eaux et d'assainissement.

La Communauté européenne (2004) ne donne pas de définition du terme partenariat public-privé (« PPP ») à un niveau communautaire. Le terme PPP désigne en général des modes de coopération entre les autorités publiques et le monde des affaires qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion et l'entretien d'une infrastructure ou la prestation d'un service.

Standard & Poor's définit le PPP comme tout rapport à moyen et long terme entre les secteurs public et privé qui prévoit le partage des risques et des bénéfices de compétences pluri-sectorielles, d'expertise et de financements en vue d'obtenir les résultats de politique recherchés. (Standard & Poor's, 2005).

Pour la Banque européenne d'investissement (2004:2), le « partenariat public-privé » est un terme générique appliqué aux relations qui s'établissent entre le secteur privé et les organismes publics, souvent dans le but de faire appel aux ressources et/ou à l'expertise du secteur privé et de contribuer ainsi à obtenir et à fournir des actifs et des services publics. On l'emploie donc pour décrire toute une série de modes de collaboration, qui vont d'associations souples, informelles et stratégiques jusqu'à des contrats de type conception-construction-financement-exploitation (« DBFO ») et à la constitution officielle de co-entreprises.

La raison du flou des définitions est peut-être, comme le disent Grimsey et Lewis (2005:346), que les PPP « ...occupent un espace situé entre les projets exécutés de façon traditionnelle par l'État et la privatisation intégrale » (voir aussi Malone, 2005:420). Or, il s'agit d'un espace important. De plus, les PPP représentent des situations où le secteur privé fournit des services qui l'étaient habituellement par le secteur public (Grimsey and Lewis, 2005:346). Les PPP ne sont pas le seul mode de relation à occuper cet espace. Entre le service public classique et la privatisation totale, on peut trouver – outre les PPP – les contrats de gestion et de sous-traitance à court terme, les contrats de concession ainsi que les co-entreprises entre les secteurs public et privé. Par ailleurs, le degré auquel les partenaires privés contrôlent les actifs et réalisent les dépenses en capital est susceptible de varier : ces dépenses sont très limitées ou nulles dans le cadre d'un contrat de gestion, alors qu'avec une concession intégrale ou un contrat PPP le secteur privé est responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation et du financement d'un actif capitalistique (Malone 2005:420). En contrepartie du service, le partenaire privé est soit rémunéré à intervalles réguliers par l'État, soit payé par les usagers ou les deux à la fois.

Comme les PPP se situent entre le service public traditionnel et la privatisation, il convient de bien les différencier des deux. Il faut aussi faire le départ entre les PPP et les concessions (bien que les deux formules soient très proches). Pour définir les PPP et les distinguer de toutes les autres formes d'interaction des secteurs public et privé, on doit d'abord comprendre la principale raison de leur application.

Selon la Banque européenne d'investissement (BEI, 2004:4) et Grimsey et Lewis (2005:346), il existe plusieurs motifs pour lancer des PPP, certains étant plus légitimes que d'autres³. La raison principale est d'améliorer la prestation de services, c'est-à-dire d'obtenir un rendement supérieur des fonds dépensés (ODP), comparativement à la situation où l'État est fournisseur (c'est-à-dire le service public traditionnel). Même si le mode traditionnel de prestation fonctionne (l'État fournit la quantité de services qu'il souhaitait), la qualité des services ou l'efficacité du mode de prestation (au moindre coût) ne sont pas forcément assurées. C'est pourquoi les gouvernements peuvent décider de passer des contrats PPP et d'exploiter la capacité du secteur privé à fournir efficacement, en quantité et en qualité. Comme on le montrera ci-dessous, la participation du secteur privé aux PPP contribue souvent à augmenter l'efficacité, mais cette participation à la fourniture du service ne suffit pas à garantir l'amélioration. Celle-ci dépend de

3. Ainsi, le FMI (2004:36) et Quiggin (2005:446) notent que, dans les années 1980, la principale motivation pour obtenir des financements privés destinés à des projets d'investissements publics était de permettre aux entreprises publiques et aux collectivités locales d'échapper aux contrôles sur les dépenses. Les autres motifs étaient (Malone 2005:422): la limitation des ressources, le besoin d'infrastructures nouvelles et de remplacement des anciennes, les règles budgétaires obligeant à réduire l'endettement, l'opposition de la population aux privatisations, le passage d'une conception d'acquisition d'actifs à une conception de prestation de services ainsi que les progrès des PPP dans d'autres parties du monde. Ball et King (2006:37) font remarquer que, si l'on pensait initialement, au Royaume-Uni, que les initiatives à financement privé permettraient à l'État de solliciter une source de fonds à laquelle il ne pouvait accéder auparavant, c'était une idée fautive : en effet, dans un système financier bien développé, l'État et le secteur privé peuvent opérer sur les mêmes marchés et donc puiser dans les mêmes fonds.

façon cruciale d'un transfert suffisant du risque du secteur public au partenaire privé. Faute de quoi, la prestation peut être considérée comme un service public traditionnel, même si une société privée y contribue. Ainsi, le facteur distinctif pour déterminer si l'on définit un projet comme un service public traditionnel ou un PPP doit être le transfert, ou l'absence de transfert, d'un degré suffisant de risque.

Après avoir bien différencié le mode de prestation traditionnel du PPP, on peut passer à la distinction entre les PPP et les privatisations en se demandant si ceux-ci ne sont pas une variante de celles-là. En l'occurrence, le caractère distinctif réside dans le partenariat. Certains critiques contestent l'usage du terme « partenariat » dans l'expression « partenariat public-privé ». Selon eux, des partenaires partagent en général les mêmes objectifs, ce qui n'est pas le cas des parties publiques et privées à un PPP, compte tenu de leur différence de nature. Plus précisément, le secteur privé cherche à réaliser un bénéfice, alors que l'État est censé avoir vocation à rendre des services. Mais cette interprétation du « partenariat » est peut-être trop étroite. Une définition plus large engloberait non seulement les cas où les partenaires ont les mêmes objectifs, mais aussi ceux où, poursuivant des objectifs différents, ils n'en sont pas moins capables de les harmoniser de façon à ce que la réalisation des objectifs de l'un suppose celle des objectifs de l'autre. Si un contrat PPP implique que le partenaire privé maximise son bénéfice en fournissant efficacement un service, il constitue bien un partenariat, puisque les deux parties – l'État et l'associé privé – atteignent leurs objectifs.

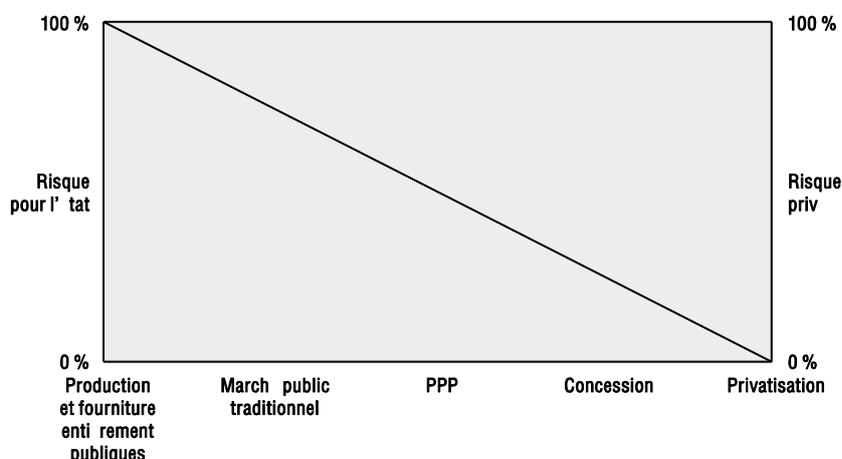
C'est la définition élargie du terme « partenariat » qui permet de distinguer les PPP de la privatisation. Cette dernière n'a pas pour corollaire une stricte convergence des objectifs ; en effet, elle signifie généralement que l'État ne participe pas à la spécification de la production de l'entité privatisée et laisse celle-ci rechercher un bénéfice maximum⁴. Dans le cadre d'un PPP, l'État indique habituellement, de façon assez détaillée, la quantité et la qualité du service qu'il demande et convient du prix avec le partenaire privé lors de la conclusion du contrat. L'entreprise s'attendra ensuite à maximiser son bénéfice au niveau de prix fixé avec les pouvoirs publics.

Compte tenu de ce qui précède, on peut présenter les PPP sur un graphique qui montre toutes les combinaisons et les niveaux possibles de participation publique et privée aux divers modes de prestation des services, classés en fonction de la répartition du risque entre les parties (*cf.* graphique 1.1). Tous font intervenir dans une certaine mesure le secteur privé, sauf quand l'État est entièrement responsable de la conception, de la création, de la gestion, du financement et du fonctionnement des actifs capitalistiques comme des services qu'ils génèrent. La gamme des possibilités va du marché public traditionnel, dans lequel l'État achète les actifs au secteur privé, jusqu'à la fourniture privée intégrale qui ne lui laisse aucune place. Les PPP se situent au milieu du spectre. Cependant, les limites entre les différents modes de prestation ne sont pas toujours marquées et il peut y avoir chevauchement en fonction du partage du risque.

Dans le cadre d'un marché public traditionnel, l'État spécifie la qualité et la quantité du service qu'il demande et négocie le prix avec le prestataire privé (souvent par appel d'offres). Il peut aussi indiquer comment concevoir les produits qu'il acquiert et le secteur privé les fabrique alors selon ses spécifications. En général, l'État se sert de ces biens et services comme d'intrants pour fournir des services aux citoyens ou se contente de les acheter au secteur privé et de les transférer aux citoyens. De ce fait, il assume aussi le risque que comporte la prestation des services (*cf.* Corner 2006:39). En cas de fourniture totalement privée, ce sont évidemment les fournisseurs privés qui déterminent la qualité et la quantité des biens procurés, tout en spécifiant la conception et en fixant le prix (après avoir éventuellement négocié avec leurs clients)⁵. Dans ces conditions, ils assument le risque que comporte la prestation des services.

-
4. Il y a bien sûr des exceptions, par exemple quand l'État continue à réguler le prix et la qualité de la production d'un monopole public qui devient un monopole privé après une privatisation.
 5. Néanmoins, l'État peut jouer un rôle au moyen de réglementations qui fixent, par exemple, des critères minimums pour la conception et des prix maximums par unité.

Graphique 1.1. Spectre des combinaisons de participation publique et privée en fonction du risque et des modes de prestation



Les PPP sont une solution intermédiaire entre le marché public et la fourniture intégralement privée. En général, l'État détermine la qualité et la quantité qu'il demande, mais laisse le partenaire privé concevoir et créer l'actif et le service (cf. Corner 2006:40). Le fait de confier la conception à l'associé privé donne à celui-ci une marge pour être novateur et donc améliorer l'efficacité du service. Au demeurant, si l'État décide de la conception, il devra aussi assumer le risque qu'elle soit défectueuse (Corner 2006:48). Il préférera donc laisser ce risque, de même que l'éventuel gain d'efficacité, au partenaire privé. Comme pour les marchés publics, l'État et le partenaire privé négocient un prix (habituellement par voie d'appel d'offres). Mais, à la différence de la méthode traditionnelle, l'État n'acquiert pas l'actif capitalistique directement auprès du partenaire privé. Au lieu de cela, il achète le flux de services que le partenaire privé tire de l'actif. Cela signifie que le partenaire privé est habituellement responsable du fonctionnement et de l'entretien de l'actif capitalistique comme de la fourniture du service. L'exercice de cette responsabilité exige qu'il se conforme aux spécifications qualitatives et quantitatives convenues avec l'État. Le respect de ces spécifications ainsi que la responsabilité du fonctionnement et de l'entretien de l'actif capitalistique impliquent aussi que le partenaire privé assume au moins une partie du risque liée à la fourniture de services. L'application des spécifications au prix convenu doit théoriquement assurer l'optimisation de la dépense (ODP) que l'État recherchait quand il a conclu le contrat de PPP. Comme tout consommateur de services, l'État veut en avoir pour son argent ; autrement dit, il recherche la qualité maximum et des caractéristiques qui correspondent étroitement à ses spécifications, et cela au meilleur prix possible. Ainsi, aux yeux de l'État, un rendement satisfaisant des fonds engagés représente une conjonction optimale de qualité, de caractéristiques et de prix, calculée sur la durée de vie totale du projet. Le gouvernement britannique (HM Treasury, 2006a:29) définit cela comme : « ...la combinaison optimale de coût et de qualité (ou adéquation à l'objectif) pendant la durée totale de vie pour satisfaire la demande de l'utilisateur ».

En conclusion, on peut définir un PPP comme un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers) en vertu duquel le (ou les) partenaire(s) privé(s) fournit(issent) un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice du (ou des) partenaire(s) privé(s), l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque au(x) partenaire(s) privé(s). Les objectifs de l'État sont l'efficacité de la fourniture de services, définie en terme de qualité et de quantité. De par sa nature, l'objectif de rentabilité des partenaires privés implique aussi l'amélioration de l'efficacité et la minimisation de l'incidence du risque sur le bénéfice. Il résulte de cette définition d'un PPP que (voir aussi FMI 2004:7 ; Corner 2006:40):

- En général, les partenaires privés conçoivent, créent, financent et gèrent l'actif capitalistique, puis fournissent le service soit à l'État, soit directement aux utilisateurs finaux. Leur mode de participation à toutes ces activités se distingue foncièrement des pratiques antérieures, dans lesquelles l'acteur privé s'occupait de la fabrication ou de l'exploitation d'un actif, ou encore se contentait d'apporter des fonds quand l'État empruntait pour financer sa dépense (voir encadré 1.2 pour les différentes permutations des PPP).
- Les partenaires privés sont rémunérés soit par un flux de paiements de l'État, ou par des prélèvements directs sur les utilisateurs finaux ou des deux façons à la fois.
- L'État spécifie la qualité et la quantité du service qu'il demande aux partenaires privés. S'il est également responsable d'un flux de paiements aux partenaires privés en contrepartie des services rendus, ces paiements peuvent être subordonnés au respect de ses spécifications de qualité et de quantité.
- Le transfert de risque aux partenaires privés doit être suffisant pour garantir qu'ils opèrent efficacement.
- Au terme du contrat, l'État peut devenir propriétaire de l'actif après avoir réglé au partenaire privé la valeur résiduelle convenue contractuellement. Comme celle-ci peut-être inférieure ou supérieure à la valeur réelle de l'actif sur le marché, l'État assume le risque de la valeur résiduelle.

Encadré 1.2. Les différentes permutations des PPP

Les PPP englobent généralement une série d'activités, telles que la conception, la construction, l'exploitation et le financement, mais pas forcément toutes à la fois ; il peut y avoir plusieurs permutations. La classification indiquée ci-dessous est tirée du FMI (2004) et de Malone (2005:421). L'énoncé des permutations dont on donne la liste indique les opérations dont le secteur privé prend la responsabilité. Ainsi, dans le cas du contrat construction-possession-maintenance, le partenaire privé crée l'actif, en est propriétaire et est aussi responsable de son entretien. On trouvera plus de précisions sur les définitions dans FMI (2004) et Malone (2005)

Construction-possession-maintenance
 Construction-possession-exploitation
 Construction-mise au point-exploitation
 Conception-construction-gestion-financement
 Conception-construction-exploitation
 Conception-construction- financement-exploitation
 Acquisition-construction-exploitation
 Location-possession-exploitation ou location-mise au point-exploitation
 Agrandissement
 Construction-exploitation-transfert
 Construction-possession-exploitation-transfert
 Construction-location-possession-transfert
 Construction-location-exploitation-transfert
 Construction-transfert-exploitation

Il est fréquent qu'un PPP fonctionne au moyen d'une entité à finalité spécifique (*special purpose vehicle* – SPV), laquelle est habituellement un consortium d'institutions financières et de sociétés privées responsables de toutes les activités du PPP (y compris la coordination du financement et de la fourniture des services) (IMF, 2004:9 ; Hemming, *et al.* 2005:8). Un PPP peut être dirigé par un contractant privé, qui exécute le service (modèle britannique), ou par l'institution financière chargée du financement du projet (modèle australien) (Grimsey et Lewis, 2005:363).

Après avoir distingué les PPP du service public traditionnel et de la privatisation, il reste à savoir en quoi ils diffèrent des concessions (et dans quelle mesure leurs définitions se chevauchent). L'OCDE (2006b:19) énonce les critères qui définissent une concession :

- 1) Une concession donne à une entreprise privée le droit d'exploiter un service d'infrastructure défini et de percevoir les recettes correspondantes.
- 2) En échange de ce droit, le concessionnaire règle habituellement une redevance à l'autorité qui octroie la concession.
- 3) Le concessionnaire assume l'essentiel du risque.
- 4) L'actif qui permet de fournir le service reste juridiquement propriété de l'État, bien que l'entreprise privée ait le droit de l'exploiter et d'en tirer un revenu. En règle générale, l'entreprise privée est également responsable de l'entretien de l'actif.
- 5) Selon la définition des concessions au sens strict, l'actif doit être transféré à l'État à l'échéance du contrat.

Les points (1) à (3) constituent les caractéristiques essentielles des concessions. Celles-ci diffèrent en général des privatisations en ce que l'État conserve la propriété juridique de l'actif et aussi parce que le contrat a une durée limitée (de 15 à 30 ans par exemple) (OCDE, 2006b:19). A la différence des privatisations, la négociation du contrat de concession prévoit parfois de façon beaucoup plus détaillée les rapports entre l'État et le concessionnaire. Le contrat peut comporter des clauses précises sur la qualité et la quantité du service que l'entreprise privée doit fournir, et c'est souvent sur cette base que l'on choisit celle à laquelle la concession est octroyée (dans le cadre d'adjudications avec ce que l'on appelle les « concours de beauté »). Les concessions portent habituellement sur l'approvisionnement en eau des communes, la télévision par câble, les services de téléphonie mobile et les routes à péage. Il arrive que les actifs concernés soient notionnels et intangibles. On peut citer comme exemples le droit d'une station de télévision ou d'un réseau de téléphonie mobile à utiliser une fréquence spécifiée contractuellement.

Les concessions et les PPP ont deux points communs : d'abord, il y a appel au secteur privé pour optimiser les dépenses et augmenter l'efficacité ; ensuite, dans les deux cas, on considère le transfert du risque à l'opérateur privé comme le facteur essentiel d'optimisation. Avec les deux méthodes, une entreprise privée exploite, entretient et finance l'actif pendant la période du contrat, l'État en reprenant le contrôle en fin de contrat. En outre, les concessions et les PPP considèrent les avantages nets d'un projet dans la perspective de son cycle total de vie. Compte tenu de toutes ces similitudes, il reste à savoir ce qui distingue un PPP d'une concession. Les deux traits distinctifs concernent le risque et la rémunération. En premier lieu, bien que les deux techniques impliquent le transfert du risque à l'opérateur privé, le degré de risque transféré, notamment celui relatif à la demande (une catégorie de risque décrite plus loin) a de bonnes chances d'être plus élevé dans le cadre d'une concession. En second lieu, si les PPP comme les concessions peuvent donner lieu à des paiements effectués par l'État et à des prélèvements sur les consommateurs directs du service, les concessions tirent habituellement la majorité de leurs revenus des usagers et beaucoup ne perçoivent rien de l'État. En fait, quand il y a concession, ce n'est pas l'État qui rémunère l'opérateur privé pour les services fournis, mais plutôt l'opérateur privé qui rémunère l'État pour avoir le droit d'exploiter l'actif. Cette distinction étant faite, on doit signaler que les études économiques n'ont pas pour habitude de délimiter clairement les PPP et les concessions lorsqu'elles traitent de problèmes comme les motifs de renégociation des contrats, la faisabilité financière ou l'optimisation des dépenses. Si on omet d'opérer une distinction précise, ce n'est pas nécessairement faute de pouvoir le faire ; la raison peut être un chevauchement significatif des définitions et l'existence de problèmes communs qui affectent les deux modes de prestations de service. On reviendra ci-dessous, au moment opportun, sur ce chevauchement.

CHAPITRE 2. LA TENDANCE EN FAVEUR DES PPP : LES EXPÉRIENCES NATIONALES⁶

Bien que certains pays pratiquent les PPP depuis longtemps (sous une forme ou sous une autre), leur utilisation comme mode de prestation des services publics a vraiment pris son essor au cours des deux dernières décennies. La tendance observée le plus souvent a été de commencer à recourir aux PPP dans le secteur des transports, puis, au fur et à mesure que les avantages attendus (mesurés en général par l'optimisation des dépenses) se sont matérialisés, de les employer progressivement dans d'autres secteurs. Aux premiers temps de l'application des PPP, les autres services que les États offrent par ce moyen sont la gestion de l'eau et des déchets ainsi que les soins médicaux (PricewaterhouseCoopers, 2005:38). Dans les pays de l'OCDE, la majorité des projets entrepris a concerné des infrastructures de transport comme les aéroports, les chemins de fer, les routes, les ponts et les tunnels. Il y a aussi des services collectifs comme la gestion des déchets et de l'eau, les équipements éducatifs et hospitaliers, les soins aux personnes âgées et les prisons. En outre, les gouvernements, de pays membres et non membres de l'OCDE, se sont souvent servis des PPP pour créer de nouveaux actifs ou rénover ceux qui se dégradaient. Malgré l'importance relative prise par les PPP dans certains pays, on ne doit pas y voir un mécanisme voué à remplacer largement le service public traditionnel dans le futur. Au Royaume-Uni, les initiatives à financement privé (IFP)⁷ ne représentent, depuis plusieurs années, que 10 à 15 % des dépenses annuelles d'investissements publics, c'est-à-dire une proportion modeste, dans le pays probablement le plus réputé pour son utilisation assez extensive des PPP.

Selon AECOM (2005:4), 2 096 projets à financement public-privé, représentant près de 887 milliards USD au total, ont été réalisés dans le monde de 1985 à 2004. Sur ce total, 325 milliards USD ont été affectés à 656 projets dans le domaine des transports. 1121 des 2096 projets, d'une valeur totale de 451 milliards USD, étaient achevés en 2004 (AECOM, 2005:4). Plusieurs pays développés et certains pays émergents utilisent de plus en plus les PPP pour fournir des services qui l'étaient auparavant par la voie administrative traditionnelle [on trouvera une liste exhaustive dans Grimsey and Lewis (2005:348-350)]. Parmi les pays développés, le Royaume-Uni et l'Australie ont une riche expérience des PPP. L'Espagne, le Portugal et la Corée du sud y ont beaucoup recouru récemment, tandis que des pays comme la France, les nations nordiques, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie et le Japon ont aussi une expérience de ce système. Le tableau 2.1 dresse la liste des 10 pays qui ont lancé, en 2003 et 2004, les plus importants financements de projets par PPP/IFP. On constate que les plus grands utilisateurs sont le Royaume-Uni, la Corée du sud, l'Espagne et l'Australie. Pendant ces deux années, le Royaume-Uni a été en tête du groupe, avec des IFP d'un montant supérieur à 13 milliards USD. La BEI (2004:5) indique que le Royaume-Uni avait 650 projets en 2004, dont 400 en exploitation. Les dépenses en capital s'élevaient à 48 milliards GBP, soit à peu près 12 % du total des investissements publics (voir aussi KPMG, 2007:4). La liste établie par le Trésor britannique (2007) des projets IFP signés en dénombreait 590 en avril 2007, représentant une valeur en capital de 53.4 milliards GBP ou de 35.8 milliards GBP si on exclut les trois projets, d'une valeur de 17.6 milliards GBP, intéressant le métro de Londres. Il s'agit des trois plus importants contrats PPP au

6. On ne dispose pas actuellement de statistiques internationales cohérentes basées sur des définitions agréées. La présentation générale dans ce chapitre s'appuie sur plusieurs sources pour avoir une indication de la portée des PPP. Les statistiques provenant de sources différentes ne sont donc pas forcément comparables.

7. Dans la plupart des études, le terme britannique « initiative à financement privé » (« private finance initiative ») est interchangeable avec « partenariat public-privé » (PPP) ; nous suivons ici cette convention

Royaume-Uni. Parmi les autres projets, les deux plus importants sont des contrats concernant la défense (l'un ayant une valeur en capital de 1.26 milliard GBP et l'autre de 1.08 milliard GBP), alors que le troisième porte sur la santé (valeur totale en capital de 1 milliard GBP) (HM Treasury, 2007).

La Corée du sud a récemment multiplié ses initiatives PPP/IFP. Elle a suivi un cheminement similaire à celui des autres pays de l'OCDE, en appliquant d'abord cette méthode à des projets d'infrastructures de transport, puis en l'étendant progressivement à des écoles, à des hôpitaux et à la construction publique. En août 2006, on comptait 64 projets en exploitation, 76 en construction, 35 en préparation préalable à la construction, 53 en négociation et 32 en examen (Park, 2006).

Tableau 2.1. 10 pays ayant les financements de projets PPP/IFP les plus importants en 2003 et 2004

Rang en 2004	Pays	Valeur en millions USD	Nombre	Part en %	Rang en 2003	Pays	Valeur en millions USD	Nombre
1	Royaume-Uni	13 212	81	32.6	1	14 694	59	56.7
2	Corée	9 745	9	24.1	3	3 010	3	11.6
3	Australie	4 648	9	11.5	7	611	4	2.4
4	Espagne	2 597	7	6.4	2	3 275	8	12.6
5	États-Unis	2 202	3	5.4	4	927	2	3.6
6	Hongrie	1 521	2	3.8	11	251	1	1.0
7	Japon	1 473	15	3.6	10	274	5	1.1
8	Italie	1 269	2	3.1	5	714	3	2.8
9	Portugal	1 095	2	2.7	n/a	n/a	n/a	n/a
10	Canada	746	3	1.8	n/a	n/a	n/a	n/a

Source : Dealogic, cité dans OCDE (2006), Rapport d'étape sur « la participation du secteur privé à l'aménagement des grandes infrastructures », GOV/TDPC/URB(2006)5, Paris, p. 57).

En Espagne, les PPP sont largement concentrés dans les transports, la participation du secteur privé étant un élément essentiel du plan du gouvernement en ce domaine qui couvre la période 2005-2020. Ce plan prévoit 248 milliards EUR d'investissements sur quinze ans, avec une contribution du secteur privé estimée à quelque 20 % (Seville, 2008). L'OCDE (2006a:57) indique qu'en 2001 l'État français a conclu un contrat prévoyant une concession de 62 ans avec ALIS (Autoroute de Liaison Seine-Sarthe) pour concevoir, construire, financer et exploiter, dans le nord-ouest de la France, une autoroute de 125 kilomètres coûtant 900 millions EUR. L'autoroute a été mise en service en octobre 2005. Le gouvernement français a annoncé 35 projets de PPP, qui comprennent une partie de la ligne de TGV Rhin-Rhône, la rénovation du zoo de Vincennes et la reconstruction de la Maison d'arrêt de la Santé à Paris (OCDE, 2006a:58). Il prévoit aussi de recourir aux PPP pour bâtir 18 prisons et réaliser 30 projets dans le domaine de la santé (Poulter, 2005:14). En Allemagne, le gouvernement fédéral et plusieurs Länder ont commencé à s'intéresser au PPP, en particulier pour la fourniture de services d'infrastructures (OCDE, 2006a:58⁸). En outre, plusieurs communes allemandes se servent de cette formule pour la prestation de services propres aux collectivités locales. Dix nouveaux projets, d'une valeur de 500 millions EUR, ont été lancés en 2005 et on estime le marché total à 1 milliard EUR (Drömann cité dans OCDE, 2006a:58). Le Portugal a également multiplié les projets de partenariat dans divers secteurs. Dans ce pays, le ratio PPP/PIB, qui se situe entre 1.2 % et 1.3 %, est le plus élevé d'Europe (il est près du double du ratio britannique et représente entre 0.6 % et 0.7 %) (Pricewaterhouse Coopers, 2005:37). Outre plusieurs grands projets concernant les transports, le Portugal a lancé des PPP pour la gestion de l'eau et des déchets. L'Irlande a

8. En 2001, le Land de Rhénanie du nord-Westphalie a été le premier, à prévoir un dispositif juridique et de politique pour les PPP. Au vu de l'intérêt du gouvernement fédéral et des Länder pour cette formule, l'Allemagne a créé plusieurs centres de compétence pour aider les autorités à organiser les PPP (OCDE, 2006a:58).

fait de même (Pricewaterhouse Coopers, 2005:38). Le gouvernement irlandais a également annoncé la conclusion de PPP portant sur les prisons, les tribunaux, la santé et l'éducation. En Italie, les projets de PPP sont surtout concentrés dans les transports, mais il y en a aussi dans les domaines de la santé, de l'eau et du logement (PricewaterhouseCoopers, 2005:38). En Australie, l'autoroute à péage la plus importante, qui va de Mitcham à Frankston, représente 2.5 milliards AUD (on l'appelle la liaison est). Elle couvre une distance de 40 kilomètres dans l'agglomération de Melbourne (PricewaterhouseCoopers, 2005:54). Les autres projets sont le tunnel du port de Sydney, les autoroutes M2, M4 et M5, un tunnel autoroutier (Eastern Distributor), la voie de contournement de l'ouest de Sydney et le tunnel de la baie de Lane (Brown 2005:431).

En Turquie, l'application des PPP s'est heurtée à certains obstacles, surtout dans le secteur de l'énergie (lequel suscite beaucoup de débats depuis 1984) (Özeke, 2005). La difficulté provient principalement d'une clause constitutionnelle qui interdit le transfert de ressources naturelles à une quelconque entité, publique ou privée. L'inadéquation du système juridique des PPP et le manque de soutien politique ont également gêné leur application. Dernièrement, le gouvernement a expérimenté des partenariats avec des entreprises publiques, au lieu de partenariats privés ou de privatisations.

Parmi les utilisateurs des PPP, il y a non seulement des pays en développement, mais aussi plusieurs économies de marché émergentes, dont la Chine, la Turquie, l'Afrique du sud, le Brésil et le Chili. Dans certaines, la mise en œuvre des PPP est bien engagée, alors que d'autres connaissent des difficultés. Selon Bellier et Zhou (2003), les premiers essais de PPP en Chine ont montré que le cadre habituel des coentreprises était mal adapté à cet usage.

Comparativement à l'évolution observée en Turquie et en Chine, le Chili et l'Afrique du sud présentent un bilan plus positif, notamment parce que le système juridique de ces deux pays a été adapté en vue d'une utilisation efficace des PPP (IMF, 2006:58-61 et 63-64).

Bien que beaucoup de pays appliquent les PPP, leur degré d'utilisation n'est pas le même dans tous les secteurs. Selon la Banque européenne d'investissement (EIB, 2004:5), ceux qui leur donnent la plus grande place sont les transports, puis l'éducation et les hôpitaux. Les PPP sont moins répandus dans la gestion des déchets, les équipements portuaires et le logement, même s'il y a des signes de montée en régime. Une analyse de la décomposition régionale montre que les projets de PPP portant sur les routes et les chemins de fer dominent sur tous les continents, à l'exception du Moyen-Orient et de l'Afrique où ceux concernant l'eau constituent la catégorie la plus importante (AECOM, 2005:8). Pricewaterhouse Coopers (2005:35) relève que la France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni ont réalisé un nombre élevé de projets pour la réalisation de routes et de ponts. Le Royaume-Uni et l'Italie ont lancé de même dans les domaines de la santé et des hôpitaux, tandis que le Royaume-Uni et la Grèce se distinguent pour la construction d'aéroports par ce moyen. En ce qui concerne les établissements scolaires, le Royaume-Uni et l'Allemagne emploient assez largement les PPP, tandis que l'Espagne a conclu plusieurs projets d'installations portuaires. La France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni sont en pointe pour les projets relatifs à l'eau et aux eaux usées. Outre les secteurs cités ci-dessus, le Royaume-Uni a conclu des projets portant sur les chemins de fer, le logement et les établissements pénitentiaires.

Tableau 2.2. Valeur en capital des initiatives à financement privé formées au Royaume-Uni jusqu'en avril 2007 – en millions de GBP

	En incluant les projets concernant le métro de Londres		En excluant les projets concernant le métro de Londres	
	Valeur en capital	En % du total	Valeur en capital	En % du total
Santé	8 290	16	8 290	23
Transports	22 496	42	4 902	14
Défense	5 644	11	5 644	16
Education	4 388	8	4 388	12
Autres	7 203	13	7 203	20
Ecosse, Pays de Galles, Irlande du nord	5 380	10	5 380	15
Total	53 404	100	35 807	100

Source : HM Treasury (2007), "PFI Signed Projects List", April, www.hmtreasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm.

On voit donc bien qu'à l'exception des ports et des infrastructures lourdes dans les chemins de fer, les PPP jouent un rôle important dans presque tous ces secteurs au Royaume-Uni. Le Trésor britannique (HM Treasury, 2006a:20) donne l'information suivante : pour les quelque 200 projets, d'un montant total de 26 milliards GBP, en voie de réalisation, la majorité, dont la valeur dépasse 8 milliards GBP, est administrée par le ministère de la santé, alors que la deuxième catégorie la plus importante (montant supérieur à 5 milliards GBP) relève du ministère de la défense. Parmi les projets déjà conclus (à l'exclusion de ceux concernant le métro de Londres), les plus nombreux sont dans la santé (24 %) et l'éducation (20 %), puis dans les transports (18 %) et la défense (16 %) (KPMG, 2007:4). Selon les données d'avril 2007, qui couvrent les 590 contrats IFP signés jusqu'à présent, les projets administrés par le ministère de la santé représentent 8.3 milliards GBP, ceux administrés par le ministère de la défense 5.7 milliards GBP, tandis que ceux relevant du ministère des transports (à l'exclusion des projets du métro de Londres) et du ministère de l'éducation s'élèvent respectivement à 4.9 et 4.4 milliards GBP (HM Treasury, 2007). Les trois projets du ministère des transports pour le métro de Londres totalisent pour leur part 17.6 milliards GBP (HM Treasury, 2007). Le tableau 2.2 montre que, si on les réintérait, les projets relatifs aux transports constitueraient 42 % de la valeur en capital des initiatives à financement privé lancées au Royaume-Uni. Les deuxième, troisième et quatrième places seraient occupées par la santé (16 %), la défense (11 %) et l'éducation (8 %)⁹.

9. Bien qu'il n'existe pas actuellement de décomposition des données pour distinguer la part de la valeur des contrats d'initiatives à financement privé britanniques qui représente des investissements et celle qui représente d'autres dépenses, les estimations laissent penser que, dans un projet habituel d'IFP, 60 à 70 % de la charge unitaire correspondent au capital et 40 à 30 % aux services (bien que cela diffère probablement selon les secteurs).

CHAPITRE 3. ANALYSE ÉCONOMIQUE DES PPP : EST-CE LA MEILLEURE SOLUTION?

Un PPP est essentiellement un mode de prestation de services qui vise à optimiser la dépense publique (ODP) occasionnée par cette prestation, comparativement à la méthode traditionnelle de fourniture par l'État. Le simple fait de conclure un contrat avec un opérateur privé pour qu'il assure un service ne garantit nullement un meilleur rendement des fonds engagés. Ce chapitre présente les conditions nécessaires pour garantir l'optimisation de la dépense publique (ODP). Il évoque aussi la faisabilité financière, et cela notamment parce que certains gouvernements ont cru à tort, dans le passé, que débudgétiser un projet le rendait plus abordable. Le caractère extra-budgétaire des PPP est apparu particulièrement séduisant dans les pays où existent des règles ou des limitations budgétaires auto-imposées, qui peuvent inciter les pouvoirs publics à différer le financement des dépenses plutôt que d'y procéder immédiatement. En tant que telle, la faisabilité n'a rien à avoir avec le mode de comptabilisation d'un projet. Que l'État produise par ses propres moyens, qu'il utilise les marchés publics traditionnels ou un PPP, la faisabilité dépend de la contrainte budgétaire intertemporelle qui pèse sur lui. Ce chapitre traite enfin le problème voisin des limitations dans la répartition des crédits et des plafonds budgétaires imposés par la loi.

1. Les critères de faisabilité financière et d'optimisation de la dépense publique (ODP)

La faisabilité financière et l'ODP sont les critères de la viabilité des PPP. En raison de la nature extra-budgétaire de ces derniers, leur utilisation a parfois conduit à une appréciation erronée de leur incidence sur la faisabilité des projets¹⁰. S'il est vrai que les PPP peuvent rendre certains projets plus « abordables », cela ne découle pas de leur caractère extra-budgétaire. La faisabilité financière n'est pas seulement liée aux PPP, mais aux composantes de la dépense publique en général. Un projet est considéré comme financièrement acceptable si la charge qu'il entraîne, dans le cadre d'un PPP ou d'une autre modalité de fourniture, est compatible avec la contrainte budgétaire intertemporelle imposée à l'État.

Un PPP peut rendre un projet faisable si l'ODP est supérieure à celle réalisée avec le service public traditionnel, et seulement si cette optimisation accrue permet à un projet qui n'aurait pas été compatible avec la contrainte budgétaire intertemporelle dans le cadre traditionnel de l'être avec un PPP¹¹. Selon la Commission européenne (2003), l'ODP doit être un objectif primordial de la conception des PPP. La commission attribue l'ODP à une réduction des coûts pendant le cycle de vie du projet, à une meilleure répartition du risque, à une application plus rapide, à une amélioration de la qualité du service et à l'obtention de recettes supplémentaires (Commission européenne, 2003). Les gouvernements de l'OCDE suivent le même raisonnement en se référant à l'ODP pour décider d'utiliser ou non les PPP. Selon une étude d'Arthur Andersen et d'Enterprise LSE (2000:18), la réalisation de l'ODP dépend du transfert du risque, de la spécification de la production, de la nature à long terme des contrats, de la mesure des performances, d'incitations, de la concurrence et de l'expertise des gestionnaires privés. Le rapport Fitzgerald (2004:17) sur les PPP dans l'état de Victoria, en Australie, déclare que le gouvernement adhère au principe général selon lequel l'ODP peut résulter du transfert du risque, de l'innovation, de l'utilisation accrue des actifs et d'une gestion intégrée pour toute la durée de vie d'un projet. La conception

10. Au Royaume-Uni, par exemple, les IFP figurent ou non dans les comptes budgétaires, selon les cas. Si l'on se réfère aux données d'avril 2007, 13 % des projets IFP, représentant 46 % de la valeur totale, soit 24.3 milliards GBP, étaient comptabilisés dans le budget. Sur ces 24.3 milliards GBP, trois projets (ceux concernant le métro de Londres) totalisent 17.6 milliards GBP. Si l'on omet ces trois projets, les IFP figurant dans le budget représentent 19 % du total.

11. Comme les projets dont on envisage l'exécution par voie de PPP impliquent des investissements ainsi que des flux futurs de recettes et de dépenses, le concept de contrainte budgétaire qu'il convient d'utiliser est celui de contrainte intertemporelle pour l'État et pas seulement la contrainte budgétaire annuelle.

australienne de l'ODP se distingue de celle de la CE sur un point. Cette dernière procède à une analyse préalable de l'ODP, suivie d'une seconde évaluation faite après la phase de lancement, mais avant la finalisation du contrat. Selon la elle, l'analyse préalable porte sur le *potentiel* du PPP à générer une ODP alors que la seconde examine l'ODP *réalisée* (Commission européenne 2003)¹².

Quand l'État doit trancher entre le service public traditionnel et un PPP, il lui faut savoir laquelle de ces deux options est la plus abordable financièrement et permet d'optimiser au maximum la dépense. Plus le résultat est efficace, plus l'ODP, sera importante. Le choix n'est pas simple et dépend de plusieurs facteurs :

- La faisabilité financière et l'ODP ;
- La faisabilité financière, le caractère limitatif de la répartition des crédits et les plafonds budgétaires imposés par la loi ;
- Le rôle et la nature du transfert de risque ;
- Le degré de concurrence ;
- La nature du service.

Tous ces éléments doivent être pris en compte dans l'évaluation préalable de l'ODP d'un projet donné. En outre, cette évaluation doit être faite pour chaque projet. On va examiner successivement ces différents éléments avant d'évoquer le Comparateur du secteur public (CSP). Il s'agit d'un instrument que les pouvoirs publics britanniques et australiens, notamment, utilisent pour évaluer l'ODP.

1.1. Faisabilité financière et ODP

En principe, un projet est financièrement faisable s'il respecte la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État. Dans le cas contraire, il ne l'est pas. Toutefois, comme le traitement des PPP sur le plan des flux de trésorerie et du bilan diffère sensiblement du système traditionnel d'exécution par l'État, il existe une certaine confusion en ce qui concerne leur effet sur la faisabilité. Le système traditionnel présente habituellement les caractéristiques suivantes¹³ :

1. Sur le plan des charges :

- L'État effectue des dépenses en capital pour créer l'actif nécessaire à la prestation du service. Il les engage en général dans la phase de démarrage. Mais il arrive aussi qu'il entreprenne des travaux importants de rénovation ou de remise en état à un stade ultérieur de la vie de l'actif.

12. La méthode d'analyse diffère selon le mode d'obtention des recettes des PPP : s'agit-il de contrats de concession, avec paiement par les usagers et subventions publiques, ou bien le secteur public est-il le principal client et donc la principale source de revenus?

13. Les flux indiqués ci-dessous sont basés sur la comptabilité budgétaire de caisse, qui est la plus communément utilisée. Si l'on se référait aux engagements, la comptabilisation serait différente. On trouvera au chapitre 4 des précisions sur ces deux méthodes.

- L'État supporte des dépenses courantes qui comportent deux éléments principaux, à savoir les coûts de fonctionnement (rémunération, consommation et entretien) et la charge des intérêts sur les emprunts contractés pour financer le projet¹⁴.

2. Sur le plan des recettes :

- Les recettes fiscales générales couvrent les dépenses.
- On applique éventuellement des droits ou des tarifs payés par les usagers.

Les dépenses courantes, telles que les coûts de fonctionnement, sont supportées pendant toute la durée de vie de l'actif, alors que les charges d'intérêts sont en général dues perpétuellement, la dette publique étant habituellement refinancée et non remboursée (il y a toutefois des exceptions, notamment quand on juge le ratio PIB/dette trop élevé – s'il dépasse par exemple la référence de 60 % du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE – le gouvernement peut alors être obligé de réduire la dette¹⁵) Si l'État s'endette pour financer l'actif, le montant de ses engagements augmente, mais, étant donné la création de l'actif, sa situation nette peut ne pas varier. Elle est positive si la valeur actuelle des futurs excédents primaires anticipés est égale ou supérieure à la valeur de la dette publique existante. Si la première est inférieure à la seconde, c'est le signe qu'au moins certains projets engagés par l'État ne sont pas financièrement réalisables. Sachant qu'en pratique l'élaboration du budget s'opère à horizon limité et très souvent sans calcul détaillé des valeurs actuelles, les gouvernements appliquent une règle approximative : un projet est jugé faisable si la dépense qu'il entraîne est supportable dans le cadre des niveaux actuels de charges et de recettes, et si l'on peut supposer que ces niveaux se perpétueront à l'avenir.

Bien qu'un PPP présente diverses variations à partir de la formule « conception-construction-financement-exploitation », les caractéristiques suivantes le distinguent de l'exécution du projet par l'État (Fourie and Burger, 2001:150-1) (on comparera aussi les graphiques 3.1a et 3.1b):

- Le partenaire privé se charge habituellement de la dépense en capital, ce qui en dispense l'État. En outre, il la finance par l'endettement et par les fonds propres¹⁶. Comparativement à l'exécution par l'État, la dépense d'investissement de ce dernier devrait donc être inférieure et celle du secteur privé supérieure.

14. Puisque l'on calcule simplement le déficit budgétaire comme la différence entre recettes et dépenses, les emprunts publics sont rarement affectés ou liés à des engagements spécifiques.

15. Comme le PIB nominal (c'est-à-dire sa composante réelle et le déflateur) augmente, la hausse du dénominateur du ratio dette publique/PIB tend à le faire baisser avec le temps. Cela peut même permettre aux États de contracter un endettement supplémentaire sans que le ratio augmente nécessairement. Cela signifie aussi que la dette en valeur absolue peut n'être jamais remboursée, mais simplement refinancée. Si l'État est en mesure d'agir ainsi, c'est parce qu'à la différence des particuliers, il n'a pas une espérance de vie limitée. Il peut donc s'attendre à percevoir des recettes qui lui permettront, entre autres, d'assurer perpétuellement le service de sa dette. On notera que l'horizon temporel infini dans lequel l'État opère ne rend pas la contrainte budgétaire pesant sur lui moins rigoureuse que celle imposée aux particuliers. Il s'ensuit simplement qu'il doit équilibrer ses flux de revenus et de dépenses à un horizon infini.

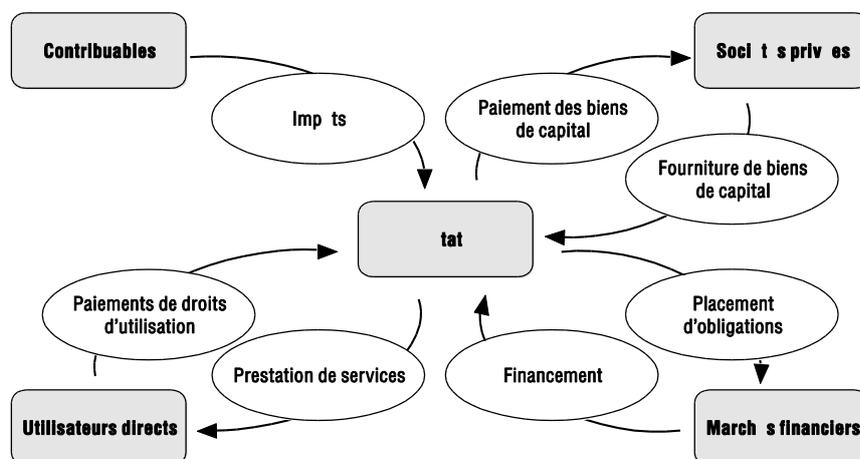
16. Bien que, dans certains cas, l'État contribue aussi au capital, dans le cadre de l'accord de partage des risques entre lui et le partenaire privé.

- Il arrive que l'État verse une commission au partenaire privé en contrepartie des services fournis. Le partenaire privé s'en sert pour couvrir les coûts de fonctionnement et les charges d'intérêts ainsi que pour rembourser la dette. Il est aussi possible qu'il fasse payer un droit aux utilisateurs directs du service (comme dans le cas d'une route à péage). En outre, on peut évidemment conjuguer le versement d'une commission par l'État et le paiement de droits par les utilisateurs (on se souviendra que le fait de savoir si un opérateur privé perçoit la plus grande partie de son revenu sous forme de commissions versées par l'État ou de prélèvements sur les utilisateurs directs du service est déterminant pour classer un projet comme concession ou comme PPP). La commission réglée par l'État est considérée comme une dépense courante. C'est pourquoi les dépenses courantes supportées par l'État doivent être plus élevées que dans le système traditionnel de service public.

On peut dire qu'un PPP est financièrement faisable si la valeur actuelle du futur flux de recettes publiques est égale ou supérieure à la somme des charges d'intérêts anticipées et de la valeur actuelle des autres dépenses publiques anticipées, une partie de ces futurs flux de dépenses, étant affectée au PPP¹⁷. Bien que techniquement correcte, cette définition présente un défaut : certes, les PPP et le CSP utilisés dans les PPP supposent un calcul détaillé de la valeur actuelle pour toute la durée de vie d'un contrat PPP ; mais, comme on l'a mentionné plus haut, les États utilisent peu les calculs de valeur actuelle pour le reste de leurs activités. De plus, ils établissent rarement leur budget pour une durée supérieure à l'année à venir, même si beaucoup formulent aussi une projection budgétaire à moyen terme plus ou moins contraignante. Cela pose la question du mode d'évaluation souhaitable d'un PPP dans le contexte d'un horizon de programmation peu éloigné. Au même titre que d'autres actions publiques, un projet de PPP est faisable dans ce cadre si la dépense qu'il entraîne pour l'État est compatible avec les niveaux courants des charges et des recettes, et si l'on peut faire l'hypothèse que ces niveaux se perpétueront. Cette définition opérationnelle permet un calcul détaillé de la valeur actuelle quand on compare le coût d'un PPP à celui du service public traditionnel (en utilisant un CSP), mais cela dans le contexte d'un court horizon de programmation.

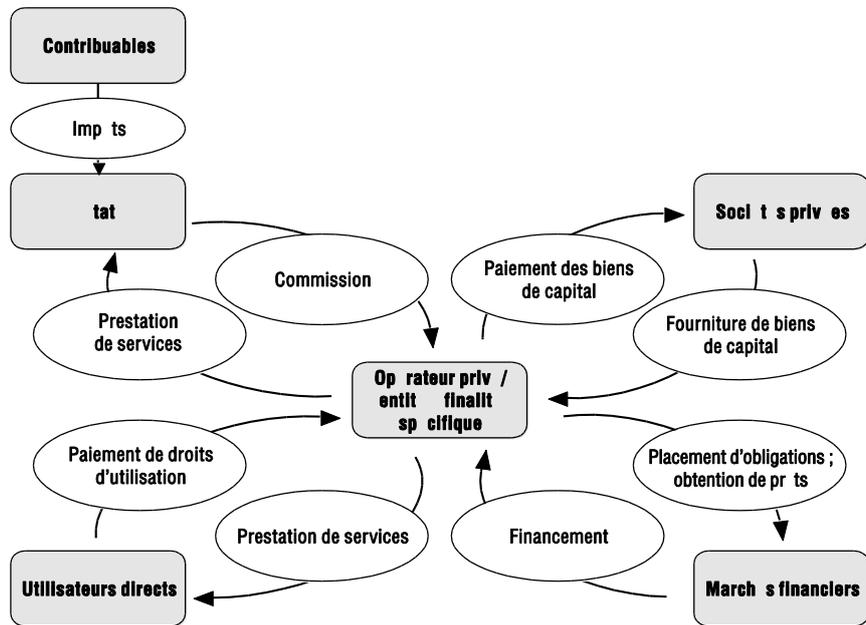
17. On notera que, si un projet prévoit de faire payer les usagers, il faut aussi considérer sa faisabilité financière pour les consommateurs. Si, par exemple, on finance un service entièrement public par l'impôt (maintenant ou à l'avenir), alors que le PPP impliquerait de tarifier l'utilisation aux usagers, la valeur actuelle des prélèvements fiscaux est, toutes choses égales par ailleurs, moins élevée qu'avec un PPP. Toutefois, même si la valeur actuelle de la charge *moyenne* impôts plus tarifs sur le consommateur ne varie peut-être pas, le total impôt plus tarifs réglé par les consommateurs qui utilisent le service risque d'augmenter, alors qu'il est susceptible de diminuer pour les autres. Par conséquent, un PPP peut avoir une incidence sur le total impôts plus tarifs différente de celle de la prestation publique traditionnelle, ce qui est de nature à influencer sur la faisabilité financière du service pour ceux qui le consomment. On en a l'exemple avec les routes intra-urbaines à péage, qui sont souvent très mal vues des usagers et ont un effet sur la distribution différent d'un financement par les recettes fiscales générales.

Graphique 3.1a. Flux habituel de services, de paiements de ces services et de financement dans le cas de l'exécution traditionnelle par l'État



Comme un PPP entraîne une réduction des dépenses en capital de l'État, il a pour effet à court terme de diminuer le total des charges publiques et le déficit budgétaire. A long terme, le flux futur de commissions et de paiements versés au partenaire privé doit aussi être pris en compte. Il est possible que le PPP ne soit pas moins cher en terme de valeur actuelle que l'exécution par l'État (en mesurant le coût de celle-ci avec le CSP). Le fait qu'il le soit ou non dépend de la charge d'intérêts (les intérêts réglés par le secteur privé étant généralement supérieurs à ceux réglés par le secteur public) et des niveaux relatifs d'efficacité réalisés dans les deux cas. Si, par exemple, les gains d'efficacité sont tels que l'État optimise mieux sa dépense avec le PPP qu'avec le service public traditionnel, la valeur actuelle nette des futurs flux de recettes et de charges est susceptible d'augmenter, ce qui rendrait le projet de PPP plus abordable. On peut donc soutenir qu'un PPP est *relativement* plus faisable que l'exécution par l'État s'il procure plus d'OPP. Mais, avec l'une et l'autre méthode, la faisabilité *absolue* dépend de la compatibilité du flux de dépenses publiques avec la contrainte budgétaire intertemporelle imposée à l'État. C'est pourquoi entreprendre un PPP parce qu'un projet n'est pas faisable financièrement par la voie classique est au mieux le résultat d'une analyse partielle, qui ne tient pas compte de la faisabilité par la méthode PPP. Le jugement sur la faisabilité d'un projet doit reposer sur une évaluation comparative, portant *à la fois* sur la méthode d'exécution traditionnelle par l'État et sur la technique du PPP. (On trouvera à l'encadré 3.1 un bref aperçu de ce qu'une sélection de pays fait pour assurer la faisabilité des projets de PPP).

Graphique 3.1b. Flux habituel de services, de paiements de ces services et de financement dans le cas d'un PPP



Encadré 3.1. Les pratiques des pays

Dans un questionnaire de l'OCDE (voir ci-dessous) adressé aux principaux responsables des PPP au Royaume-Uni, dans l'état de Victoria (Australie), en France, au Brésil et en Hongrie, on leur a demandé si leur gouvernement exigeait ou non des ministères et des entités administratives qu'ils démontrent la faisabilité des projets de PPP. Tous ont répondu que les ministères et les organismes publics devaient faire la preuve de la faisabilité de leurs projets de PPP, bien que sous une forme différente.

Dans l'État australien de Victoria, la décision sur les modalités de financement d'un projet est distincte de celle relative à son mode d'exécution. Les projets de PPP sont en concurrence avec d'autres programmes d'investissement pour obtenir des fonds budgétaires limités (afin que tous restent dans le cadre de ce qui est considéré comme faisable). On approuve le financement d'un projet en se référant à un comparateur du secteur public (CSP) préliminaire (le CSP est présenté dans la section 2 de ce chapitre) ; cela permet d'entreprendre un projet selon la méthode traditionnelle si les soumissionnaires privés n'offrent pas d'ODP. Le CSP prévoit le coût du capital et les coûts d'exploitation pour toute la durée de vie du projet, actualisés en valeur actuelle nette (VAN). On compare les offres au CSP.

Au Brésil, les études de projets doivent comprendre une analyse budgétaire portant sur les dix années à venir. De plus, la part du budget fédéral consacrée aux projets de PPP est limitée par la loi à 1 % des recettes courantes nettes de l'État.

En France, la faisabilité est démontrée par référence à la programmation pluri-annuelle du budget ministériel (à caractère indicatif) et non aux enveloppes budgétaires annuelles.

En Hongrie, la part du budget affectée aux dépenses au titre des PPP est plafonnée depuis 2007 et chaque programme doit respecter cette contrainte. Le plafonnement budgétaire du montant total dont peuvent bénéficier les projets de PPP renvoie aussi aux développements de la partie suivante sur la faisabilité financière et la limitation des dotations budgétaires.

Au Royaume-Uni, les autorités chargées des marchés publics ont l'obligation d'établir un modèle de faisabilité pour toute IFP programmée. Le modèle de faisabilité comprend une analyse de sensibilité. Les autorités le complètent en intégrant les chiffres de dépenses ministérielles agréés, pour les années où l'on en dispose, et des hypothèses prudentes sur les futures enveloppes.

Questionnaire de l'OCDE sur les PPP : faisabilité et optimisation financières

Avant de recourir au PPP, l'État exige souvent de démontrer qu'un projet ainsi exécuté est réalisable financièrement et assure une optimisation de la dépense. Pour mieux comprendre les informations qu'il demande, ce questionnaire pose des questions sur les deux points. Si le renseignement sollicité est disponible sur Internet, veuillez ajouter l'adresse web/URL à vos réponses ou remarques.

Faisabilité financière

Un projet de PPP est financièrement réalisable si la dépense publique qu'il entraîne est compatible avec le montant courant des charges et des recettes, et si l'on peut supposer qu'elle le restera à l'avenir.

Question 1 : Votre gouvernement demande-t-il aux ministères et aux entités administratives de démontrer la faisabilité des PPP? (Oui, toujours ou la plupart du temps ; Parfois ; Non)

Si la réponse à la question 1 est oui ou parfois : le PPP étant normalement à long terme, alors que l'horizon budgétaire dépasse rarement trois ans, *comment* les ministères et entités administratives démontrent-ils la faisabilité et *quels* renseignements doivent-ils communiquer pour cela? (Veuillez préciser)

Optimisation de la dépense

L'ODP représente une conjonction optimale de qualité, de caractéristiques et de prix, calculée pour toute la durée de vie du projet.

Question 2 : Dans certains pays, le gouvernement évalue l'ODP, dans la phase *pré-contractuelle* d'un PPP, au moyen d'un comparateur du secteur public (CSP). Les contrats de PPP comprennent-ils des indicateurs de mesure de la performance qui seront utilisés pour évaluer l'ODP après la conclusion du contrat? [Oui, toujours ou la plupart du temps (veuillez ajouter des précisions ci-dessous); Parfois (veuillez ajouter des précisions ci-dessous) ; Non]

Question 3 : Outre les principaux indicateurs de performance, les contrats de PPP comprennent-ils des références principales de performance, c'est-à-dire des niveaux d'objectifs pour les indicateurs de performance? [Oui, toujours ou la plupart du temps (veuillez ajouter des précisions ci-dessous) ; Parfois (veuillez ajouter des précisions ci-dessous) ; Non]

Question 4 : Si les contrats de PPP comprennent des indicateurs de mesure des performances, lesquels parmi ceux figurant ci-dessous sont habituels?

- Mesures de l'efficacité en terme d'intrants et de produits (par exemple, la prestation d'un service de santé rémunérée par une commission (si l'État paie)/par un droit d'usage (si le client paie) d'un montant convenu avec l'État.
- Mesures de l'effectivité en terme de résultats (par exemple, quantité, degré de couverture d'une zone ou d'une population).
- Mesures de la qualité du service.
- Mesures de la performance financière.
- Mesures des procédures et de l'activité.

Question 5 : Dans le cas le plus habituel, avec quelle fréquence la partie privée/l'entité à vocation spécifique communiquent-elles leurs résultats à l'État? [Jamais ; Chaque année ; Autre fréquence (veuillez préciser)]

Question 6 : Avec quelle fréquence la performance est-elle mesurée officiellement? [Jamais ; Chaque année ; En permanence ; Autre fréquence (veuillez préciser)]

Question 7 : Si un partenaire privé ne parvient pas à atteindre un indicateur de performance essentiel, alors qu'il est rémunéré au moyen d'une commission versée par l'État, le montant de la commission est-il réduit proportionnellement à la sous-performance? [Oui, toujours ou le plus souvent (si vous souhaitez nuancer votre réponse, veuillez le faire ci-dessous) ; Parfois (si vous souhaitez nuancer votre réponse, veuillez le faire ci-dessous) ; Non]

Si la réponse à la question 7 est non ou parfois, quelles sont les autres incitations prévues pour s'assurer que le partenaire privé soit efficace?

1.2. *Faisabilité financière, limitation des dotations et plafonds budgétaires imposés par la loi*

Le problème de la faisabilité, et donc de la nécessité pour l'État d'agir dans les limites de sa contrainte budgétaire intertemporelle, ne doit pas être confondu avec les règles budgétaires, l'encadrement des dépenses à moyen terme ou les plafonds imposés par la loi ou par des engagements politiques. Beaucoup de pays, par exemple, limitent l'endettement des échelons publics décentralisés et leur interdisent même souvent d'emprunter. Il y en a aussi où existent des règles budgétaires qui restreignent les dépenses, les déficits ou la dette de l'État. En leur absence, une entité publique, telle qu'une collectivité locale, serait en mesure d'emprunter pour financer un projet exécuté de façon traditionnelle et d'assurer le service de sa dette avec les flux de recettes anticipés. Le projet et l'emprunt qu'il implique pourraient être financièrement faisables, même si les règles budgétaires imposées par la loi interdisent d'emprunter. On peut également citer l'exemple des crédits alloués aux ministères et organismes publics, quand la répartition est faite à partir d'un budget central. Ainsi, un ministère doit conformer ses projets de dépenses aux futures attributions de crédits qu'il anticipe¹⁸. Dès lors, même si l'adjonction d'un projet ne va pas à l'encontre de la contrainte budgétaire intertemporelle de l'ensemble de l'État, il peut néanmoins excéder les futures dotations budgétaires anticipées d'un ministère particulier. Il y a *trois* situations dans lesquelles des plafonnements budgétaires de ce type incitent à débudgétiser un projet au moyen d'un PPP. Les gouvernements doivent les connaître, car ces incitations n'ont pas grand chose à voir avec la possibilité d'une optimisation supérieure de la dépense (ODP) que les PPP peuvent offrir et créent donc le risque que des projets offrent un moindre rendement que l'exécution traditionnelle par l'État.

Il y a d'abord la situation où un projet ne peut être réalisé ni par la voie du service public traditionnel, ni par un PPP sans outrepasser les plafonds budgétaires. Elle a trois caractéristiques, mais, en se focalisant à court terme sur la première et en ignorant la deuxième et la troisième, l'État incite à choisir la solution du PPP (même quand il n'est pas non plus financièrement acceptable):

- Si une entité publique (l'État central, un ministère, une autorité régionale ou locale) exécute elle-même le projet de façon traditionnelle, l'importance de la dépense en capital initiale excèdera le budget qui lui est alloué. En raison de l'existence d'un plafond budgétaire ou de l'attribution limitée de crédits prélevés sur le budget central, cette entité ne dispose pas de fonds pour le projet et peut donc penser qu'il est possible de réaliser celui-ci en le faisant financer par le secteur privé ;
- A supposer que cette entité décide alors de mettre en place un PPP, elle risque de ne pouvoir régler au partenaire privé les commissions futures sans dépasser son enveloppe budgétaire anticipée¹⁹ ;
- Enfin, le partenaire privé ne peut pas non plus faire payer un droit d'usage aux consommateurs directs du service. Quand il y a conjonction de ces trois caractéristiques, on ne doit pas entreprendre le projet, même si son adjonction est financièrement compatible avec le budget total (intertemporel) de l'État et s'il représente une ODP.

18. Cela soulève naturellement des questions comme le degré auquel un budget central autorise une certaine souplesse aux entités publiques et aux ministères.

19. On notera que ces dépassements de budgets ministériels peuvent aussi entraîner une violation de la contrainte budgétaire intertemporelle pour l'ensemble de l'État. Dans ces conditions, le projet risque non seulement d'excéder la dotation budgétaire de l'entité publique, mais aussi de ne pas être financièrement faisable.

La deuxième situation a les mêmes caractéristiques que la précédente, sauf qu'au lieu de recevoir une commission de l'État, le partenaire privé peut faire payer directement un droit d'usage aux consommateurs du service²⁰. Dans ces conditions, la charge totale impôt-plus-droit est susceptible d'augmenter pour l'utilisateur de ce service. En raison de contraintes budgétaires ou autres et de limitations de crédits, une entité publique risque de ne pouvoir régler, partiellement ou en totalité, la dépense initiale (dans l'hypothèse d'un mode d'exécution traditionnel) ou les futures commissions (au cas où un PPP prévoit leur versement par l'État au partenaire privé). Toutefois, si les consommateurs paient un droit d'utilisation, le projet peut être compatible avec la dotation budgétaire de l'entité publique. Il sera éventuellement faisable, dans une perspective sociale, si l'augmentation de la charge impôt-plus-droit d'usage est acceptable pour les personnes bénéficiaires des biens ou des services et conforme à leurs contraintes budgétaires intertemporelles.

La troisième situation se produit quand le gouvernement opère dans le cadre d'une règle budgétaire qui porte sur son solde global (par exemple l'obligation d'équilibrer le budget ou de ne pas avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB, comme le demande le Pacte de stabilité et de croissance aux pays membres de l'UEM). A la différence du secteur privé, où les soldes d'exploitation sont toujours calculés par différence entre les flux de recettes et de dépenses *courantes*, les plafonds imposés à l'État portent généralement sur le déficit conventionnel et non sur le déficit courant (ce qui n'a manifestement pas lieu d'être). Le déficit conventionnel est la différence entre les flux *totaux* de recettes et de charges. En raison de leur montant élevé, les grands investissements d'infrastructures risquent d'entraîner un dépassement du plafond de déficit budgétaire pendant l'exercice au cours duquel l'État procède à leur lancement. Si le projet est exécuté par la voie d'un PPP, au lieu d'un marché public traditionnel, le secteur privé assumera les lourdes dépenses en capital initiales. L'État versera ensuite aux partenaires privés (en l'absence de paiement de droits par les usagers), périodiquement et dans le cadre de ses dépenses courantes, une commission en contrepartie des services fournis. Et cela peut-être sans dépasser la limite assignée au déficit. On voit donc que l'État n'est éventuellement pas en mesure d'inscrire dans son budget une coûteuse dépense en capital sans dépasser le déficit autorisé, s'il exécute lui-même le projet ; en revanche, il peut budgétiser le paiement futur de commissions à un partenaire privé sans excéder les limites. D'où l'incitation à exécuter le projet au moyen d'un PPP. On notera toutefois que, même si le PPP est financièrement faisable au sens strict du terme, on lui donne peut-être la préférence en raison du problème de plafonnement budgétaire et non parce qu'il représente une optimisation de la dépense (ODP).

Ainsi, les PPP peuvent permettre à l'État et aux entités publiques d'entreprendre des projets, faisables dans le cadre de sa contrainte budgétaire intertemporelle globale, mais qui ne peuvent être exécutés par la voie traditionnelle du fait de l'existence de plafonds, de règles budgétaires ou du caractère limité des crédits alloués par un budget central. Quand cela se produit, l'ODP n'est pas le seul facteur pris en compte par l'État ou l'entité publique pour décider d'employer ou non un PPP. Faute de débudgétiser, l'État risque de ne pouvoir réaliser le projet ; d'où le danger que la volonté de débudgétisation soit si forte que les autorités *ignorent ou négligent* les considérations d'ODP. On l'a constaté dans de nombreux pays qui utilisent les PPP. Si on évalue l'ODP au moyen d'un Comparateur du secteur public (CSP) pour faire la différence entre prestation d'un service par PPP et par la méthode traditionnelle – et cela face à des limitations budgétaires qui excluent en fait cette dernière – l'évaluation de l'ODP est compromise. La situation peut même aboutir à une évaluation erronée. Il faut donc prêter davantage attention à l'optimisation de la dépense lorsque la mise en place d'un PPP s'explique par des limitations budgétaires et une insuffisance de crédits qui interdisent l'exécution traditionnelle du projet par l'État.

20. On doit aussi rappeler que la mesure dans laquelle le partenaire privé dépend du droit acquitté par l'utilisateur est un facteur déterminant pour décider si le projet est un PPP ou une concession.

1.3. *Le rôle et la nature du risque*

Le risque est un facteur fondamental de la réussite d'un PPP. D'ailleurs, pour juger si une activité constitue un PPP ou un service public traditionnel, il faut surtout savoir qui assume l'essentiel du risque. La clé pour comprendre le rôle du risque dans un PPP est le lien entre sa prise en charge et l'efficacité du projet. Comme on l'a mentionné plus haut, la principale raison de conclure un accord de PPP est la possibilité que le partenaire privé améliore la fourniture et l'efficacité du service comparativement au mode d'exécution traditionnel. La théorie économique établit une distinction entre trois types d'efficacités : l'efficacité de l'allocation (c'est-à-dire l'emploi de ressources pour maximiser le profit et l'utilité), l'efficacité technique (minimum d'intrants et maximum de produits) et l'efficacité X (qui consiste à éviter le gaspillage des intrants) (Fourie and Burger, 2000:697). Le seul fait que l'État décide d'offrir un service, que ce soit par la voie traditionnelle ou par un PPP, est synonyme du premier type d'efficacité. Une fois que la décision de fournir un service est prise, le gouvernement doit choisir les modalités : soit la voie traditionnelle, soit un PPP. Ce choix dépend largement de considérations relatives à l'efficacité technique et à l'efficacité X²¹.

Bien que cette conclusion ne puisse être généralisée à d'autres pays, Hodge (2004:38), citant des études britanniques qui montrent que les ministères ayant appliqué des PPP ont réduit les coûts de 10 à 20 %, soutient que la participation du secteur privé améliore l'efficacité. De plus, selon l'audit de 2002 de l'Office national d'audit du Royaume-Uni (NAO), 22 % seulement des projets ont connu des dépassements de coûts et 24 % des retards, contre respectivement 73 % et 70 % des projets entrepris par le secteur public et examinés dans une enquête du NAO en 1999 (National Audit Office, 2003:3). Le Trésor britannique (2006a:53) signale également que, selon une étude du CEPA (*Cambridge Economic Policy Associates*) pour l'exécutif écossais, 50 % des autorités qui gèrent des PPP ont fait savoir qu'elles en obtenaient une bonne ODP et 28 % une ODP satisfaisante. S'agissant des opérateurs privés, 59 % des répondants à une enquête de KPMG auprès de gestionnaires privés ont déclaré que la performance de leurs projets en 2006 avait été très bonne, au lieu de 49 % en 2005 (KPMG, 2007:12). 36 % ont jugé la performance bonne et tout le monde l'a estimée au moins satisfaisante. KPMG (2007:13) rapporte aussi que 83 % des projets IFP lancés au Royaume-Uni ont été rentables, 70 % ayant dégagé un bénéfice chaque année (même si 38 % ont fait des bénéfices moindres qu'anticipés). Dans un rapport à *Infrastructure Partnerships Australia*, le *Allen Consulting Group* (2007:1) a comparé 21 projets australiens de PPP à 33 projets traditionnels. Ce rapport conclut à un surcoût de 58 millions AUD pour des projets de PPP d'une valeur de 4.9 milliards AUD, c'est-à-dire mieux que le surcoût de 673 millions AUD pour des projets traditionnels d'une valeur de 4.5 milliards AUD. Ce rapport constate également que les PPP ont été achevés avec une **avance** de 3.4 %, contre un **retard** de 23.5 % pour les projets traditionnels (Allen Consulting Group, 2007:1).

Ces chiffres laissent penser que les PPP sont plus performants que les services publics traditionnels. Il convient toutefois de formuler une réserve : quand les ministères choisissent des projets à exécuter par PPP, ils sont susceptibles de retenir ceux qui offrent la meilleure garantie d'ODP, c'est-à-dire les projets dont on attend le moins de difficultés techniques et autres. S'ils avaient été exécutés par la voie traditionnelle, ils auraient aussi réalisé une ODP supérieure à la moyenne de tous les projets entrepris selon

21. On notera que l'efficacité en matière d'allocation n'est que l'un des motifs qui peut amener l'État à décider de fournir un bien. Il pourrait aussi le faire en raison des effets de répartition, par exemple la gratuité de l'éducation ou des soins médicaux pour tous, y compris les personnes défavorisées qui n'auraient pas sans cela les moyens d'en bénéficier. Comme pour l'efficacité de l'allocation, après avoir pris la décision de fournir les biens, on doit ensuite se prononcer sur le mode de fourniture, à savoir la voie traditionnelle ou un PPP. Si l'on note que, pour un PPP, l'aspect répartition peut intervenir dans le choix entre le versement par l'État d'une commission au partenaire privé – ce qui éviterait de devoir tarifier un droit d'usage aux consommateurs des biens qui pourraient être relativement défavorisés – ou le prélèvement d'un droit d'usage par les partenaires privés, l'État subventionnant alors ce qui sont relativement défavorisés.

ces modalités. Ainsi, le choix des projets qu'il convient d'exécuter par le mécanisme du PPP est peut-être un exemple d'« écrémage », auquel cas la comparaison entre la performance des PPP et celle des projets exécutés par le service public traditionnel risque d'être biaisée à l'avantage des premiers. Il faut aussi garder à l'esprit que ces comparaisons avec le service public traditionnel ou la production en interne par l'État ont un caractère relatif. Elles ne signifient donc pas que les PPP soient automatiquement la méthode la plus efficace de prestation de services. Ainsi, le mode de production doit être choisi au cas par cas et, plus précisément, en fonction des mérites d'un projet.

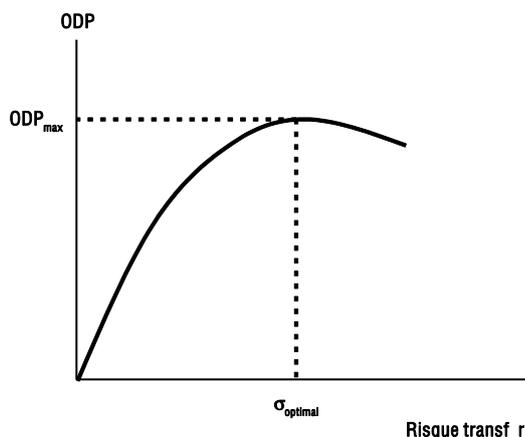
Malgré ce biais éventuel, il y a de bonnes raisons de croire que la présence d'un partenaire privé peut améliorer l'ODP. Mais cette présence pour fournir le service ne suffit pas à garantir une amélioration de la prestation. Le progrès en ce domaine dépend d'un transfert suffisant du risque au partenaire privé (Corner, 2006:44). En d'autres termes, si un simple accord ne peut garantir que l'on agira pour améliorer l'ODP, l'absence de transfert du risque entraînera à coup sûr l'inaction. Selon l'étude d'Arthur Andersen et de LSE Enterprise (2000:7), 60 % des réductions de coût effectuées dans le cadre des projets IFP que l'étude britannique a examinés ont résulté d'un transfert du risque et l'ODP a intégralement dépendu de ce transfert dans 6 des 17 cas analysés.

Le risque, qualifié parfois de risque mesurable, est défini comme une situation dans laquelle il existe une gamme de résultats possibles, chacun étant associé objectivement (c'est-à-dire déterminé statistiquement) ou se voyant attribuer subjectivement une probabilité numérique²². On définit formellement le risque comme la probabilité mesurable que le résultat effectif s'écarte du résultat attendu (ou le plus probable). Si l'on dispose de données suffisantes, il est possible d'estimer statistiquement les probabilités concernées. Une autre solution est d'attribuer des probabilités numériques subjectives aux divers résultats possibles à partir de l'expérience²³. Dans l'activité quotidienne normale du secteur privé, sans intervention de l'État, le risque pousse les sociétés à l'efficacité technique et à l'efficacité X. En d'autres termes, elles tentent de gérer et d'influencer les facteurs qui pourraient susciter une divergence entre les résultats effectifs et anticipés. Il s'agit notamment des facteurs de nature à entraîner des coûts supérieurs aux projections ou des recettes inférieures, les bénéfices étant dans l'un et l'autre cas moindres que prévus. Ainsi, le partage du risque financier incite les sociétés privées à terminer le travail à temps et dans le respect du budget, à améliorer l'efficacité et à donner une prévision plus exacte des dépenses. L'État ne recherchant pas le profit, il n'a pas, selon l'analyse conventionnelle, la même motivation que le secteur privé à être efficace. En concluant un accord de PPP, il souhaite sans doute intégrer à la prestation de service public la motivation d'efficacité du secteur privé. La capacité de ce dernier à accroître l'efficacité peut aussi résulter de ses compétences et des moyens supérieurs de gestion dont il dispose. Ces moyens sont nécessaires pour exécuter des projets importants et complexes, comme le sont généralement les PPP.

22. On doit distinguer le risque non mesurable du risque mesurable. Le risque non mesurable, ou incertitude, est évoqué ci-dessous.

23. L'analyse des risques consiste à les recenser et à rechercher leur incidence potentielle pour trouver la meilleure réponse possible. Il y a deux méthodes principales d'étude du risque quantitatif. L'analyse de sensibilité mesure comment la variable de dépendance – valeur actuelle nette (VAN) ou taux de rendement interne (TRI), par exemple – évolue au fur et à mesure que les variables de risque indépendantes se modifient. Une analyse de sensibilité de l'équilibre partiel peut induire en erreur, car on suppose que les variables indépendantes sont indépendantes les unes des autres. L'analyse de probabilité donne la distribution des probabilités pour chaque risque et pour l'ensemble du projet. Plus l'analyse de probabilité devient difficile, plus l'analyse de sensibilité devient importante.

Graphique 3.2. Principe du transfert optimal du risque



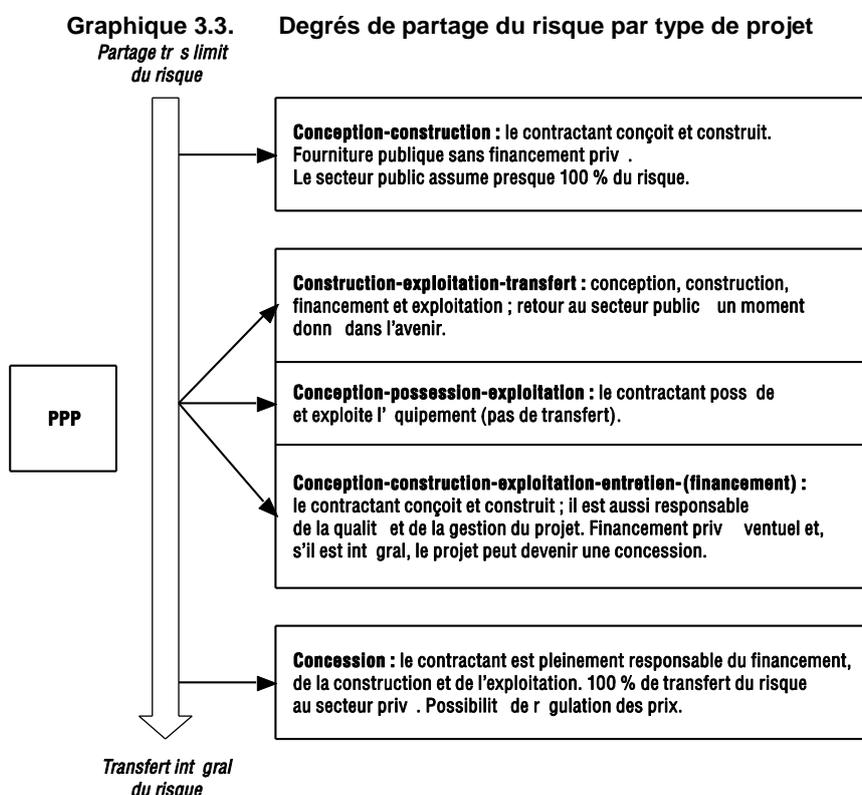
La réalisation de l'ODP dépend de la capacité des secteurs public et privé à distinguer, à analyser et à répartir les risques de façon appropriée. Ne pas le faire entraîne des coûts financiers. Une bonne gestion du risque l'affecte (sous ses différentes formes) à la partie la mieux à même de le gérer. Ce postulat semble simple, mais il peut susciter des questions comme celle que pose Leiringer (2005:306): la partie la mieux en mesure de gérer le risque est-elle celle qui a le plus d'influence sur la probabilité de survenance d'un événement contraire ou celle qui peut le mieux faire face aux conséquences de cet événement? Le doute appelle une clarification de ce que l'on entend par « la partie la mieux à même de gérer le risque ». Corner (2006:46) y procède en énonçant que la meilleure gestion du risque se fait au moindre coût et réduit donc le coût à long terme du projet. Cela contribue à résoudre le dilemme de Leiringer (2005): si le coût de la prévention d'un événement défavorable est inférieur au coût de la gestion de ses conséquences, on doit affecter le risque à la partie la mieux placée pour influencer sur la probabilité de survenance de cet événement, que ce soit l'État ou le partenaire privé.

Affecter le risque à la partie la plus capable de le gérer n'implique pas de transférer le risque maximum au partenaire privé. En fait, comme le montre le graphique 3.2, on pourrait soutenir que, s'agissant de l'ODP et de l'efficacité, il y a une allocation optimale du risque entre l'État et les partenaires privés. Concevoir le niveau optimal de partage du risque, y compris le montant respectif des commissions et des subventions, exige des arbitrages complexes et le contrat optimal peut dépendre des données spécifiques du projet (Engel *et al.* 2007). De plus, les différentes versions des contrats de PPP impliquent des degrés divers de répartition du risque (*cf.* graphique 3.3). Ainsi, les contrats de conception-construction-exploitation-entretien-financement comportent plus de risques que les contrats de conception-construction. Pour chaque activité que l'on ajoute aux responsabilités du partenaire privé, la question est de savoir s'il est le plus capable de gérer le risque attaché à cette activité.

La détermination du profil de risque des PPP pose un problème particulier, les projets portant généralement sur la mise en place d'infrastructures qui sont beaucoup plus complexes que les autres projets et s'en distinguent. La complexité découle de la diversité des sources de financement utilisées par les entités à finalité spécifique (SPV) et par le délai très long de rendement du projet (*cf.* OCDE, 2006a ; OCDE, 2006c ; OCDE, 2007a). Parmi les spécificités qui différencient les grands projets d'infrastructures d'un investissement habituel, on peut citer (OCDE, 2006a:25-26):

- La conjonction de coûts du capital élevés et de faibles coûts de fonctionnement. Cela explique que les charges du service de la dette et du financement constituent une proportion élevée de la dépense totale

- La longueur de la période de construction, alors que la progression des recettes d'exploitation est souvent lente ;
- Le rôle essentiel des flux de trésorerie pour le rendement des fonds propres et en tant que garantie pour les prêteurs (en l'absence de garanties publiques).



Ces spécificités expliquent aussi pourquoi il est souvent difficile de faire participer le secteur privé. La définition du profil de risque est encore plus complexe quand on tient compte de l'incertitude, qui est un concept différent. L'incertitude, également qualifiée de risque non mesurable, doit être distinguée du risque mesurable (Fourie and Burger, 2000:705-6 ; Grimsey and Lewis, 2005: 368-370). On la définit comme une situation dans laquelle on ne peut calculer et assigner à la gamme de résultats possibles et prévisibles un objectif mesurable ou des probabilités subjectives. L'expérience antérieure ou la recherche peuvent éventuellement, mais pas nécessairement, permettre à l'État et aux possibles partenaires privés de formuler des scénarios anticipés du pire et du meilleur, puis d'attribuer à chacun d'entre eux des probabilités subjectives ordinales (non numériques), comme « probable » ou « très improbable ». Ces probabilités ordinales dépendent moins d'informations et plus de conjectures éclairées que dans le cas d'un risque mesurable. Les projets uniques et ponctuels comportent généralement davantage d'incertitude. Mais tous peuvent contenir des éléments de risque et d'incertitude, puisque la plupart sont susceptibles d'être influencés par des événements dont la probabilité n'est pas mesurable. On peut citer des exemples tels que le 11 septembre (la probabilité que deux avions, détournés par des terroristes, s'écrasent sur deux édifices voisins n'est pas statistiquement mesurable et il n'existe pas de fondement raisonnable pour y assigner des probabilités subjectives numériques). Il y a aussi les exemples de catastrophes naturelles et autres (comme le tsunami en Asie ou les incendies de forêts en Grèce en 2007) et de l'apparition éventuelle de nouveautés qui rendent la technologie existante inutile. La firme PricewaterhouseCoopers (2002) a calculé que le taux de rendement interne de 64 projets qu'elle avait étudiés dépassait de 2.4 points en moyenne le coût du capital ; en commentant ce résultat, Grimsey et Lewis (2005:369) notent qu'une partie de la différence (peut-être jusqu'à 0.7 point) pourrait être une marge correspondant à l'incertitude.

Quand on décide de la répartition du risque, on doit faire une distinction entre les risques *endogènes* et *exogènes* (c'est-à-dire ceux qui peuvent ou ne peuvent pas être maîtrisés). Le type de risque qui pousse à l'efficacité dans un PPP est le risque endogène (le risque exogène étant par définition incontrôlable). Il s'ensuit aussi que le risque exogène est assumé par l'État ou partagé avec les partenaires. Mais si l'État demande au partenaire privé de prendre une partie exogène, il arrive que celui-ci exige une prime pour le faire. Le caractère exogène implique aussi que l'État n'obtiendra pas du partenaire privé une meilleure gestion du risque que s'il l'assume lui-même. Dans cet exemple, l'affectation du risque à une partie qui ne peut le gérer entraîne une majoration du coût et donc une moindre ODP [(Corner (2006:46-7) formule un argument voisin)]. Sachant que le secteur public est mieux en mesure d'absorber certains types de risques (comme le risque politique, *cf.* ci-dessous), une hausse marginale du montant d'un risque de ce genre assumé par l'État augmenterait marginalement l'incitation pour le partenaire privé. Le point optimal de partage du risque est donc égal au point où le coût marginal de l'absorption accrue de risques par le secteur public est égal à l'augmentation de l'avantage marginal de l'intervention du secteur privé (Dewatripont et Legros, 2005).

Le recensement des différents types de risques est un art qui varie selon les praticiens²⁴. On peut les diviser en deux catégories (*cf.* graphique 3.4): le risque commercial²⁵, d'une part, le risque juridique et politique, d'autre part. Le secteur privé est généralement mieux à même d'assumer les risques commerciaux, alors que le secteur public est davantage apte à assumer le risque juridique et politique. Ce dernier touche notamment au système juridique, au règlement des litiges, au cadre réglementaire, aux politiques publiques, à la fiscalité, à l'expropriation et à la nationalisation. Le risque commercial est divisé en risques d'offre et de demande. Ils concernent surtout la capacité du partenaire privé à respecter ses engagements. On peut ensuite subdiviser le risque d'offre en risques de construction et d'exploitation (quand la construction et l'exploitation constituent les deux phases du projet). Ces risques englobent la disponibilité et le coût des intrants et de la main-d'œuvre, les aspects techniques et le processus de fabrication, la valeur résiduelle et la technologie. Ils comprennent également le risque financier, qui découle, entre autres, de modifications du coût du capital, du taux de change et des prix à la production.

24. La décomposition présentée ici est partiellement celle de Fourie et Burger (2000). On trouvera une décomposition différente de risques qui sont essentiellement les mêmes à l'encadré 3.2, lequel présente la classification établie par Merna et Smith (1996).

25. Les emplois synonymes sont risque de marché, risque de projet et risque interne.

Encadré 3.2. La classification des risques

Merna et Smith (1996) classent les risques de la façon suivante :

Les risques globaux (risques de force majeure): ils dépassent normalement le cadre d'organisation du projet et échappent en général au contrôle des participants ; ce sont, par exemple, les catastrophes naturelles, les guerres et les troubles civils.

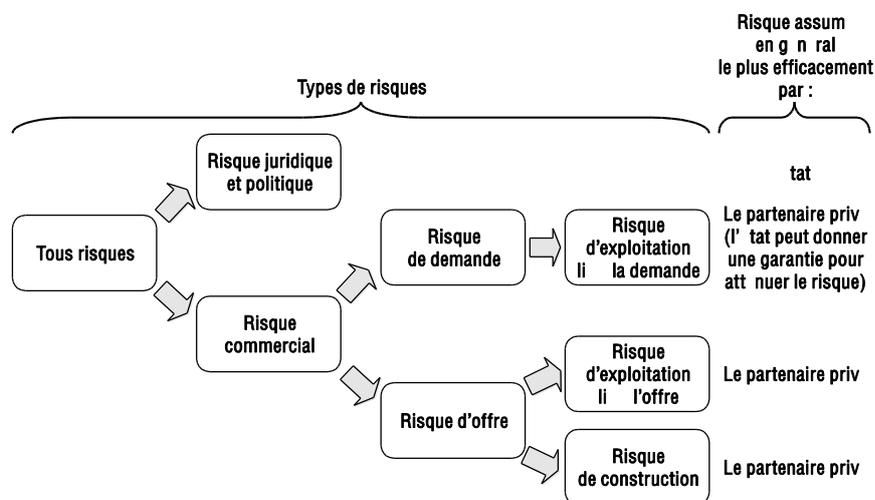
Les risques élémentaires sont ceux que les participants au projet peuvent maîtriser. On les divise en cinq catégories :

1. Les **risques politiques** : ceux liés à l'augmentation des pouvoirs souverains du pays hôte ou à certaines situations spécifiquement nationales.
2. Les **risques de crédit relatifs à l'emprunteur** : ils découlent de la qualité de crédit de l'entité à finalité spécifique créée pour mettre en œuvre le projet.
3. Les **risques de crédit relatifs au sponsor** : Ils découlent d'un changement de la notation financière de la société commanditaire.
4. Les **risques souverains** : ils découlent d'un changement de la notation financière de l'État, qui peut influencer sur la viabilité du projet.
5. Les **risques relatifs au projet** peuvent être classés en quatre catégories :
 - Le *risque d'achèvement* : risque de retard dans la réalisation du projet
 - Le *risque d'exploitation et d'entretien* : risque de ne pouvoir gérer le projet avec l'efficacité souhaitée en raison de déficiences de la main-d'œuvre et du capital
 - Le *risque sur les intrants et les produits* : risque d'un approvisionnement inadéquat, de mauvaise qualité et incompatible en produits bruts et autres éléments utiles ; risque d'une demande insuffisante des produits du projet
 - Le *risque de financement* : risque d'une hausse du coût du service des emprunts émis pour le projet ; risque de fluctuations du taux de change, etc.

Source: Merna, T. and N. Smith (1996), "Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts", Vols. 1, 2, *Asia Law and Practice*, Hong Kong, China.

Le risque de demande se compose principalement du risque relatif aux débouchés de l'opération et résulte notamment de changements des préférences de consommation, de l'apparition ou de la disparition de produits de substitution et de complément, de la concurrence des importations, de l'évolution des revenus et de la démographie. En outre, le risque de demande peut inclure le risque financier imputable, entre autres facteurs, aux modifications des taux d'intérêt, des taux de change et des prix à la consommation.

Graphique 3.4. La catégorisation des risques



Comme on l’expliquera ci-dessous, la distinction entre risques d’offre et de demande est importante, car la présence d’externalités et la nature publique de certains biens créent un risque de demande (et même une incertitude) dû au problème du resquillage. Le risque de demande peut être tellement élevé qu’un opérateur privé n’acceptera d’exécuter le projet que si l’État (et non le destinataire direct) rémunère ses services. Mais cette manière de faire est de nature à éliminer le risque de demande et à ne laisser comme facteur d’efficacité que le risque d’offre. On en a un exemple, en Corée, avec le projet d’autoroute qui relie le nouvel aéroport international d’Incheon aux principales villes situées dans la région de la capitale (OCDE, 2006a:43;46). Le secteur public a assumé un pourcentage disproportionné du risque de demande avec le dispositif de garantie d’un minimum de recettes (*Minimum Revenue Guarantee – MRG*), qui autorise l’État à verser des subventions pouvant atteindre 90 % des recettes d’exploitation projetées pour les projets demandés et 80 % pour les autres²⁶. Le résultat est que la société responsable du projet a reçu chaque année 100 millions KRW de subsides, ce qui a suscité la désapprobation de l’instance nationale d’audit. C’est normalement le secteur privé qui assume le risque de demande. Néanmoins, il est difficile d’anticiper la demande future, car elle est souvent influencée par des facteurs sociaux et économiques imprévisibles. Cela explique le rôle conféré au dispositif coréen MRG dans l’hypothèse où la demande effective serait inférieure à la prévision initiale (OCDE, 2006a:46).

Après avoir recensé et réparti les risques, il faut leur assigner un prix. Mais, comme l’a souligné le FMI (2004:13-4), les secteurs public et privé utilisent des méthodologies différentes pour attribuer un prix au risque de marché. L’État emploie généralement le taux social de préférence temporelle et d’autres taux d’actualisation hors risque pour l’évaluation des projets, alors que les entreprises privées ont tendance à retenir des taux d’actualisation plus élevés en raison des primes de risque supérieures qui leur sont imposées. Il arrive donc que des propositions saines du secteur privé, qui présentent un potentiel

26. La garantie de 90 % pour les projets sollicités et celle de 80 % pour les projets non sollicités, couvrant toute la période d’exploitation, s’est appliquée à partir de 1999 (Park, 2006). En mai 2003, la durée de garantie a été fixée à 15 ans (au lieu de toute la période d’exploitation), avec un pourcentage de 90 % pour tous les projets les cinq premières années, de 80 % les cinq années suivantes et de 70 % au cours des cinq dernières (Park, 2006). En outre, si le chiffre d’affaires effectif tombait à moins de 50 % des prévisions, la garantie minimum ne jouait pas. Le système a encore changé en janvier 2006 (Park, 2006). La garantie minimum des recettes ne couvre maintenant que les projets sollicités, et cela pour une période de 10 ans (elle ne s’applique pas aux projets non sollicités). Le taux est de 75 % pour les cinq premières années et de 65 % pour les cinq suivantes. La garantie ne joue toujours pas si le chiffre d’affaires effectif est inférieur à 50 % du montant prévu.

d'efficacité plus élevée, soient rejetées sans nécessité. Même si l'on choisit le soumissionnaire privé, le décalage entre l'évaluation publique et privée du coût entraînera une allocation inefficace des ressources (FMI, 2004:13-4).

Après avoir recensé les risques et leurs incidences éventuelles, les acteurs s'attachent à neutraliser ceux qu'ils peuvent gérer (c'est-à-dire les risques endogènes). Les outils d'atténuation du risque sont variés : dispositions du contrat, assurance, garanties données par l'organisme de crédit à l'exportation, assurance contre le risque politique et emploi d'instruments financiers dérivés. On peut distinguer cinq grandes catégories d'attitudes (OCDE, 2006a:26-7):

- Éviter le risque ; la source de risque est supprimée ou complètement contournée en restant à l'écart des projets qui y sont exposés.
- Prévenir le risque ; les acteurs s'emploient à réduire la probabilité du risque ou à modérer son incidence.
- S'assurer contre le risque ; un acheteur acquiert un plan d'assurance, ce qui est une forme répandue de transfert du risque financier.
- Transférer le risque ; les acteurs réorientent les risques vers les parties qui sont les plus aptes à les gérer.
- Conserver le risque ; on garde le risque parce qu'il est plus coûteux de le gérer.

En pratique, le partage des risques dans le cadre des PPP soulève des difficultés d'application, surtout en ce qui concerne le contrat et le mode de comptabilisation (évoqué plus loin). Selon le FMI (2004), le principal problème réside dans la distinction faite par les contrats entre la propriété juridique et économique, laquelle ne rend pas exactement compte de l'accord sur le partage réel des risques. Ainsi, une entreprise privée qui exploite un actif est considérée habituellement par le contrat comme le propriétaire légal. Mais si l'État supporte l'essentiel du risque (le risque de demande, par exemple), il est le propriétaire *économique* de l'actif. Cette distinction cruciale ne se retrouve pas dans le contrat. Le dilemme devient particulièrement délicat quand il s'agit de contrats de crédit-bail (FMI, 2004).

1.4. Le degré de concurrence

Comme on l'a indiqué plus haut, le risque pousse les sociétés à rechercher l'efficacité technique et l'efficacité X, c'est-à-dire à gérer et à influencer les facteurs qui peuvent entraîner une divergence entre résultats effectifs et anticipés. Il s'agit notamment des éléments de nature à susciter un dépassement des coûts et une insuffisance des recettes par rapport à la prévision, les bénéfices étant dans les deux cas inférieurs aux attentes. On soutient dans cette partie que la concurrence est essentielle pour assurer un transfert effectif du risque. En son absence, l'État assume le risque, quelles que soient les conditions prévues par le contrat de PPP. Quand le prestataire est un monopole (il n'y a donc pas de concurrence) et ne procure pas d'ODP, les consommateurs ne peuvent que se fournir auprès de lui. Cela signifie que le monopoliste est peut-être ensuite en mesure de faire payer un prix non concurrentiel plus élevé et de répercuter les coûts qui résultent de l'inefficacité technique et de l'inefficacité X. Il arrive aussi qu'il fournisse un produit dont les caractéristiques ne correspondent pas de façon optimale à ce que veulent les consommateurs. En revanche, lorsque la concurrence joue – dans l'hypothèse de marchés néoclassiques parfaits – les entreprises savent que le consommateur peut à tout moment s'adresser à un concurrent pour obtenir une conjonction de qualité, de caractéristiques et de prix plus proche de la conjonction optimale qu'il désire. Ce pouvoir du consommateur augmente l'incidence sur la rentabilité des divers risques d'offre et de demande évoqués antérieurement, et rend plus pressante la nécessité pour les entreprises de gérer ces

risques si elles veulent maximiser leurs bénéfices. En l'absence de concurrence, l'État ne peut choisir entre les fournisseurs s'il veut recourir à un PPP, surtout pour de grands projets d'infrastructures qui comportent de substantiels coûts irrécouvrables. Un unique partenaire privé éventuel, conscient de cela, peut profiter de sa position monopolistique et donc fournir le service avec une moindre efficacité. La perte d'efficacité réduira ou même éliminera l'avantage d'un PPP comparativement au service public traditionnel.

Dans le cadre des PPP, la concurrence est importante au cours des périodes qui précèdent et suivent la conclusion du contrat. Pendant la phase antérieure au contrat, la concurrence doit se manifester lors de la procédure d'appel d'offres. Elle est qualifiée de « concurrence *pour* le marché ». La concurrence pour la fourniture du service dans la phase postérieure à la passation du contrat est qualifiée de « concurrence *dans* le marché ». Le fait de savoir qu'il y a plusieurs candidats peut inciter les partenaires privés éventuels à concevoir leur projet avec le maximum d'efficacité ; on sera donc sûr qu'ils promettent à l'État de réaliser une ODP. Si le nombre des candidats est trop réduit, cela constitue une menace réelle pour la procédure d'offre. Ainsi, Zitron (2006:54) rapporte que, dans son étude de 86 PPP récents au Royaume-Uni, tous au stade de l'appel d'offres, il y avait en moyenne trois soumissionnaires pour chaque contrat. Mais, pour un quart de ces 86 PPP, on comptait moins de trois soumissionnaires, d'où un danger accru de comportement opportuniste (monopolistique) de leur part. En l'absence de concurrence, c'est-à-dire avec un seul candidat, l'État peut recourir à la deuxième meilleure solution, qui est de confronter son offre à un Comparateur du secteur public (CSP). Le partenaire privé éventuel n'est pas alors incité à maximiser l'efficacité, ce que la concurrence l'obligerait à faire, mais seulement à l'augmenter suffisamment pour faire mieux que le CSP. (Compte tenu de l'inefficacité de l'État dans certains pays, cela ne serait peut-être pas très difficile). Une autre solution consiste, quand on dispose d'un nombre suffisant de données antérieures, à suggérer l'emploi d'une référence constituée des meilleures pratiques du passé. Si l'on a assez d'informations sur la performance des sociétés privées dans des PPP voisins pour établir une référence, il est peu probable qu'un seul candidat se manifeste. Il n'y a pas rien de tel que la concurrence véritable pour garantir que le risque ait un effet sur la rentabilité du partenaire privé et le force donc à minimiser ce risque en se montrant efficace.

Avec un trop petit nombre de candidats, on ne parvient pas à l'ODP, mais, quand ils sont trop nombreux, la probabilité d'être choisi est faible (Zitron, 2006:54). Comme la participation à un appel d'offres est coûteuse, de solides partenaires privés éventuels peuvent s'abstenir, même si le projet lui-même et les risques qu'il comporte sont acceptables pour eux (Zitron, 2006:59 ; voir aussi Bloomfield, 2006:402). Zitron (2006:59) soutient donc qu'il convient d'établir une distinction entre le risque de soumissionner et le risque du projet lui-même. En outre, plus le coût de la participation à l'appel d'offres est élevé, plus la probabilité de ne pas être retenu devient préoccupante. Sachant que le coût de soumissionner augmente avec la complexité du projet et que la marge pour des gains d'efficacité est plus réduite dans les projets simples que pour les projets complexes, on peut se trouver face à un paradoxe : la concurrence sera peut-être moindre dans les projets où les gains d'efficacité potentiels sont les plus importants. L'absence de concurrence risque alors d'entraîner la non réalisation de ces gains.

La concurrence dans la phase postérieure au contrat est aussi un problème complexe. Il est fréquent qu'après l'annonce du choix de l'entreprise remportant l'appel d'offres et la signature du contrat, les candidats malheureux prennent leurs distances, certains quittant même le secteur où le projet a lieu. On trouve des exemples parmi les PPP portant sur des prisons privées ou des routes à péage, où le marché n'est pas toujours très profond. Cela signifie qu'une fois le contrat signé, le partenaire privé préféré avec qui il est conclu devient un prestataire monopoliste. Dans les négociations avec ses clients, il est en position plus avantageuse qu'un prestataire opérant sur un marché concurrentiel, s'il s'avère nécessaire de renégocier les termes du contrat après sa conclusion. Un monopoliste peut aussi être plus enclin à faire valoir la nécessité d'une renégociation. Par ailleurs, les PPP sont habituellement des contrats à long terme. Comparativement aux contrats à court terme, ils sont plus susceptibles de connaître des événements imprévus, de sorte que le besoin de renégocier certains aspects d'un contrat de PPP est dans l'ordre des choses (*cf.* Chong, Huet and Saussier, 2006:522 et 528). La renégociation avec un fournisseur monopolistique conduit alors souvent à une politique de prix et à un comportement non compétitifs, qui réduisent le risque pour le partenaire privé et compromettent l'incidence du transfert de risque sur l'efficacité. L'absence de concurrence après la conclusion du contrat limite donc l'optimisation de la dépense (ODP) d'un PPP, relativement au service public traditionnel. (Une question liée concerne le financement et le re-financement de projets PPP; voir encadré 3.3). Toutefois, elle ne constitue pas nécessairement un problème, pourvu que le marché soit « contestable »: même quand un partenaire privé est en situation de monopole, il n'adoptera pas un comportement opportuniste s'il sait que d'autres peuvent entrer sur le marché.

Chong *et al.* (2006) ont étudié la concurrence et la contestabilité dans la phase post-contractuelle des concessions/PPP d'approvisionnement en eau pour 1 102 collectivités locales françaises²⁷. Plus précisément, ils ont testé pour ce qu'ils ont appelé les effets de concurrence et d'arrivée à terme (Chong *et al.*, 2006:533). L'effet de concurrence revient à dire que les opérateurs privés font payer l'eau moins cher dans les zones géographiques comprenant le plus de concurrents potentiels ou dans celles où il est le plus facile à la collectivité locale de procurer elle-même le service (les opérateurs privés sont alors aussi en concurrence avec elle). En vertu de l'effet d'arrivée à terme, les prix de l'eau sont d'autant plus bas que le contrat est proche de son renouvellement ou du moment de sa renégociation. Plus un contrat se rapproche du moment où on le renégocie, plus un partenaire privé sera disposé à réduire son prix, afin d'augmenter ses chances d'être de nouveau sélectionné²⁸. La raison de cet effet est que plus la date de renégociation est lointaine, plus est élevée la somme des avantages futurs qui peut résulter d'un comportement opportuniste sous forme de prix élevés de non concurrence (Chong *et al.*, 2006:530-531). Il y a une deuxième explication: plus la renégociation est proche, plus est importante la valeur actuelle du contrat éventuellement renégocié, relativement à la valeur actuelle des avantages découlant d'un comportement opportuniste (Chong *et al.* 2006:531). Chong *et al.* (2006:523) ont trouvé des preuves de l'effet de concurrence entre la collectivité locale et les opérateurs privés, mais pas de l'effet de concurrence entre opérateurs privés. Ils ont également trouvé des preuves de l'effet d'arrivée à terme du contrat (2006:523). Cette étude particulière démontre donc qu'un comportement monopoliste dans le cadre d'un PPP peut se traduire par des prix supérieurs.

27. Bien que la grande majorité de ces contrats puisse être classée dans les concessions, l'argumentation de fond ne change pas selon qu'elle s'applique à des PPP ou à des concessions (on rappellera que le transfert du risque est un élément commun pour garantir l'ODP dans les deux formules, ce qui signifie aussi que la nécessité de la concurrence contribue au succès des deux).

28. Chong *et al.* (2006:531-2) énoncent les conditions préalables d'existence de l'effet d'arrivée à terme: 1) quand les contrats sont renégociés (ou renouvelés), la collectivité locale 1) oublie le comportement opportuniste passé du partenaire privé et 2) elle ne voit pas dans le comportement présent en matière de prix le signe d'un opportunisme antérieur, quand le niveau de prix en vigueur est modifié pour améliorer les chances d'être resélectionné.

Encadré 3.3. Financement et refinancement des projets PPP

À propos des partenariats public/privé pour les infrastructures, Estache *et al.* (2007:3) commentent l'évolution du niveau et des types de financement à mesure que les PPP se développent. Puisque, pour de nombreux PPP, le projet fait l'objet d'une structure ad hoc, la forme privilégiée de financement est très souvent celle du financement sur projet. Estache *et al.* (2007:6-7) indiquent que les pouvoirs publics utilisent généralement ce mode de financement lorsque le projet comporte d'importantes dépenses en capital et qu'il se situe dans le long terme, une longue période étant alors nécessaire pour amortir les coûts de l'investissement et pour rémunérer les créanciers et les actionnaires. Mais d'autres types de financement sont également utilisés pour les PPP : le capital-investissement, les prêts mezzanine, les prêts commerciaux et l'émission d'obligations (Estache *et al.*, 2007:7). Estache *et al.* (2007:3) évoquent également les problèmes fréquents de financement des projets. Ces problèmes sont les suivants :

- les scénarios de référence présentés sont souvent les scénarios optimaux du point de vue des recettes et de l'activité ;
- l'évaluation du projet n'est pas assez précise, ce qui aboutit à alourdir l'endettement ;
- un projet à long terme est souvent réalisé au moyen d'emprunts à court terme, avec l'hypothèse parfois injustifiée que la dette à long terme pourra être reconduite à des conditions de financement identiques, voire plus favorables ;
- l'endettement à taux révisable crée un risque de taux d'intérêt ;
- les projets peuvent être réalisés en monnaie locale, mais avec une dette libellée en monnaies étrangères (d'où un problème de bilan lorsque l'actif et le passif sont libellés dans des monnaies différentes) ;
- il arrive que les pouvoirs publics ne prennent pas correctement en compte la répartition des risques et ignorent les possibilités de renégociation.

Le refinancement peut être également source d'avantages imprévus pour l'opérateur privé, dont les pouvoirs publics ne tireront pas parti si le contrat n'ouvre pas expressément cette possibilité. Par exemple, si le partenaire privé finance un projet à un taux d'intérêt bien plus faible que le taux qui est à la base de la redevance versée par les pouvoirs publics, le partenaire privé empochera la différence, en dégagant ainsi un profit exceptionnel. Il faut donc des dispositions contractuelles prévoyant expressément que les pouvoirs publics se verront attribuer une partie de ces bénéfices.

Source : Estache, A., E. Juan et L. Trujillo (2007), "Public-Private Partnerships in Transport", *Policy Research Working Paper 4436*, Banque mondiale, Washington DC.

On peut conclure que, si le transfert du risque détermine l'efficacité, la concurrence et la contestabilité garantissent qu'il ait effectivement lieu. Le fait qu'un PPP représente ou non une optimisation de la dépense publique (ODP) dépend à la fois d'un transfert suffisant du risque et de l'existence de la concurrence. Faute de concurrence ou de possibilité d'entrer sur le marché, il sera difficile d'obtenir une efficacité supérieure et une ODP.

1.5. La nature du service

Les États fournissent en général de nombreuses catégories de biens et de services ; leur diversité est bien supérieure à celle des biens et services offerts par une société privée standard. De plus, certains biens offerts par les États sont de nature publique, d'autres ont des externalités et d'autres encore sont de caractère purement privé (c'est-à-dire dépourvus d'externalités). Les services que les États procurent diffèrent aussi par leur degré de complexité. Certains sont très complexes, alors que d'autres sont relativement simples. Il n'est donc pas surprenant que la négociation des contrats de PPP ne soit pas forcément une tâche aisée, la flexibilité étant notamment un problème majeur dans les contrats à long terme. On va maintenant considérer comment la nature des services prodigués par l'État influe sur les contrats de PPP.

1.5.1. Biens d'intérêt général

Dans tous les pays ou presque, l'État offre des biens qui, selon Chong *et al.* (2006, p. 524), ont des *attributs d'intérêt général*. La théorie des finances publiques les classe en biens publics et en biens dotés d'externalités. Ils connaissent un problème de « resquillage »: en d'autres termes, la demande ne se révélant pas pleinement, il est difficile aux entreprises privées d'apprécier la demande future de ces biens. C'est pourquoi le secteur privé sous-évalue, par exemple, ceux produits par les infrastructures sociales (FMI, 2004:4). Il arrive donc que l'État doive estimer la demande sociale totale, afin de la satisfaire lui-même ou de la faire apparaître à un producteur privé qui devient ensuite son fournisseur²⁹. En agissant de la sorte, l'État est censé rendre plus efficace la répartition des biens ou des services fournis. S'il recourt au secteur privé pour produire le bien ou le service, il verse habituellement à l'opérateur privé prestataire du service une commission à l'unité fournie, tout en déclarant le montant qu'il veut acquérir. Il peut aussi majorer le droit que l'opérateur privé prélève sur les usagers, afin d'assurer un niveau supérieur de service. Ces mesures réduisent sensiblement le risque de demande³⁰.

Il est possible que cette réduction du risque de demande diminue déjà beaucoup le risque global du contrat ; dès lors, le choix de recourir à un PPP ou à l'État lui-même, pour fournir un bien public ou un bien ayant une externalité, dépend d'abord de la capacité de l'État à transférer à l'opérateur privé un risque d'offre suffisant et ensuite du degré de concurrence ou de contestabilité auquel cet opérateur est confronté (Grimsey and Lewis, 2005:347 ; Hodge, 2004:39-40 ; Fourie and Burger, 2000:708-14). Ces deux conditions garantissent que l'opérateur privé fasse preuve d'efficacité technique et d'efficacité X. En leur absence, la fourniture par le secteur privé n'est pas forcément plus efficace ; en revanche, son coût, résultant notamment des charges d'intérêts et des dividendes que l'opérateur doit verser aux actionnaires, peut rendre l'exécution par voie de PPP plus onéreuse que par l'État (*cf.* Fourie and Burger 2001:159-60 ainsi que Grimsey and Lewis 2005:351).

Néanmoins, l'efficacité n'est pas nécessairement la seule raison d'utiliser un PPP. Même si le service n'est pas un bien d'intérêt général, mais un bien privé (c'est-à-dire sans externalité), on peut préférer un PPP au mode de prestation traditionnel et à la privatisation intégrale. Cette préférence se manifeste quand l'État recherche l'effectivité en sus de l'efficacité. L'effectivité devient importante, sous l'angle de l'équité, quand le niveau de pauvreté empêche les personnes défavorisées d'exprimer effectivement la

29. On notera qu'en l'absence d'un problème de resquillage – quand il s'agit d'un bien privé – la demande se révèle pleinement, ce qui permet à une société privée de l'estimer et d'assumer ensuite le risque correspondant. Dans ce cas, le meilleur mode de fourniture peut être la privatisation plutôt qu'un PPP.

30. Si, au lieu de verser au partenaire privé une commission unitaire, l'État lui règle une somme fixe, indépendante de la quantité et de la qualité offertes, le risque de demande disparaît complètement. En général, le projet n'est pas considéré comme un PPP mais comme un leasing financier, qui constitue une forme traditionnelle de prestation publique (Qiuggin, 2005:448).

demande d'un service, alors même que leurs besoins sont importants (on peut citer comme exemples l'approvisionnement en électricité des régions pauvres et éloignées des pays en développement ou l'administration de soins médicaux coûteux dans n'importe quel pays). Il en va de même lorsque l'opinion publique attend de l'État qu'il prodigue un service. Il y a aussi le cas où l'État envisage d'utiliser un PPP quand les coûts irrécouvrables de la fourniture sont considérés comme trop élevés par le secteur privé pour qu'il soit la seule partie responsable d'assurer le service (FMI 2004:4). Le contrat de PPP et le montant unitaire que l'État verse à l'opérateur privé lui permettent de garantir l'offre d'un niveau approprié de service (d'où la décision de ne pas privatiser, car une entité privatisée peut décider de réduire son offre par souci de rentabilité), tout en améliorant l'efficacité par l'implication du secteur privé (d'où la décision de ne pas recourir au mode de fourniture traditionnel).

Si l'effectivité n'est pas seulement un objectif de politique s'ajoutant à l'efficacité, mais devient le critère dominant (prenant le pas sur les préoccupations d'efficacité), l'État peut décider de ne pas faire appel à un PPP pour offrir le service. Cela se produit lorsque la fourniture du service a une telle importance pour l'intérêt public que le gouvernement ne veut pas courir le risque d'un échec de l'opérateur privé (Flinders 2005:232 ; Fourie and Burger 2000:718 ; FMI 2004:22 ; Corner 2006:49 ; Estache 2006:13). Il s'agit des services dont on peut dire qu'ils font l'objet d'une « demande sociale inélastique ». On pourrait ajouter que, pour ce type de service, le transfert effectif du risque dans le cadre d'un PPP est compromis si le partenaire privé sait que la fourniture est assez importante pour forcer éventuellement l'État à le renflouer en cas de difficultés financières. Cela crée un problème d'aléa moral qui empêche le transfert effectif du risque aux partenaires privés, même si le contrat de PPP le stipule. L'exception à cette règle serait que le financier privé dispose de droits d'intervention dans l'hypothèse d'une déconfiture financière. Corner (2006:50) suggère que les modalités des contrats de PPP soient telles qu'en cas de faillite de l'opérateur privé, le financier soit incité à intervenir pour l'aider à se redresser ou le remplacer. Quand un partenaire privé échoue, sans que l'on puisse trouver un remplaçant, le problème de l'aléa moral ne se pose pas ou est bien moindre si l'État peut prendre le contrôle de l'actif en tant qu'entreprise en activité. En dépit de ces possibilités et de ces incitations, un PPP n'est pas forcément la meilleure solution lorsque l'effectivité est la préoccupation prédominante.

Dans un domaine proche des biens ayant une « demande sociale inélastique », on trouve les services qui sont considérés traditionnellement comme les fonctions essentielles de l'État : la défense, l'application de la loi, le maintien de l'ordre et la diplomatie, par exemple. Pour des raisons d'ordre éthique et autres, l'État est censé assurer ces services, ce qui interdit de les contractualiser (FMI, 2004:11 ; Malone 2005:421). Bien qu'une fonction comme rendre un jugement dans une affaire pénale ou défendre la frontière ne soit pas en principe assurée par le secteur privé, il n'incombe pas nécessairement à l'État de construire et d'entretenir les tribunaux ou de produire les équipements militaires (FMI, 2004:11). On voit que, même si les aspects fondamentaux de l'exécution des lois, du maintien de l'ordre ou de la défense nationale ne peuvent faire l'objet de contrats, certains services secondaires le pourraient.

1.5.2. Services et contrats complexes

Dans les contrats de PPP, des conseillers interviennent avec la diligence nécessaire pour s'assurer que toutes les parties puissent optimiser la dépense ; leur passation demande donc généralement plus de temps que celle d'un contrat traditionnel de marché public (HM Treasury, 2006a:20). La négociation d'un PPP étant complexe, il en résulte éventuellement une durée et un coût de transaction substantiels, de nature à annuler les avantages attendus de cette formule. La durée et le coût de transaction peuvent être beaucoup plus élevés dans les PPP que dans les autres formes de fourniture des services. Ainsi, en examinant 42 projets britanniques dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'ingénierie civile, Ahadzi and Bowles (2004) relèvent des retards excessifs pendant la période précontractuelle. Le non respect des délais a entraîné d'importants dépassements de coûts des activités de conseil (Ahadzi and Bowles, 2004:967-8). Parmi les projets affectés, 98 % accusaient des retards de 11 % à 66 %. Les retards étaient les plus

importants pour les projets scolaires et les moins marqués pour l'ingénierie civile. Ahadzi and Bowles (2004) se sont aperçus que les délais totaux de négociation étaient élevés (parfois même proches de 50 mois). Dans la période antérieure au contrat, il y a eu non seulement des retards, mais aussi des dépassements de coûts substantiels. D'un montant de 25 à 200 %, ils étaient imputables au fait que l'État et les parties privées conservaient les conseillers pendant toute la durée des négociations. Ahadzi and Bowles (2004:971) font aussi remarquer que, si les retards et les dépassements du coût des projets d'ingénierie civile étaient plus limités, c'était probablement en raison de leur centralisation.

La durée nécessaire à la négociation d'un contrat au Royaume-Uni a retenu l'attention du gouvernement britannique. HM Treasury (2006a:21) relate que le délai moyen de passation d'un contrat (c'est-à-dire, le temps nécessaire entre l'initiation du projet et la conclusion du contrat) qui s'établissait à 29 mois en 2003, a légèrement diminué en 2005 pour atteindre 27 mois. La proportion de contrats de PPP dont le délai de conclusion s'échelonne de 0 à 18 mois est passé de 10 % en 2002 à plus de 30 % en 2003. De plus, 50 % des projets annoncés au Journal Officiel de l'Union européenne en 2003 ont été conclus en 24 mois, contre seulement 26 % en 2000 (HM Treasury, 2006a:21). Les autorités britanniques y voient le signe d'un début de succès des réformes faites antérieurement pour améliorer la procédure, mais reconnaissent aussi que la durée de conclusion d'un contrat reste inutilement longue.

Selon Ahadzi et Bowles (2004), les retards et les dépassements de coûts constatés au Royaume-Uni dans la période précontractuelle proviennent surtout des divergences de vues entre l'État et le secteur privé sur l'importance attachée à la communication ainsi qu'à la capacité et à la volonté des parties d'accepter le risque. Ils soutiennent qu'au Royaume-Uni (Ahadzi and Bowles, 2004:972-976), les autorités donnent plus d'importance que le secteur privé à la franchise de la communication et à l'acceptation volontaire du risque par les parties privées. Elles donnent aussi plus de poids à la faculté du secteur privé à engager des fonds propres à long terme. Par ailleurs, elles sont moins soucieuses que le secteur privé de l'expérience antérieure des intervenants, alors que le secteur privé se préoccupe davantage de l'expérience des organes de l'État et de leur capacité à traiter la fourniture de services par voie de PPP.

La littérature économique n'a pas étudié en détail les coûts d'opportunité qui résultent des retards consécutifs au choix entre la prestation par PPP ou par la voie traditionnelle. Comme le montre le paragraphe précédent, la phase de négociation d'un PPP peut connaître des retards, surtout quand les contrats sont complexes. Du fait de ces délais, la fourniture du service interviendra plus tard qu'avec le mode traditionnel d'exécution. On se trouve donc en présence d'un coût d'opportunité qui prend la forme de la perte d'utilité subie par les consommateurs, faute d'offrir le service pendant la période de retard (mais il est probablement très difficile, voire impossible, de quantifier ce coût). Le mode traditionnel d'exécution peut aussi connaître des retards, en particulier après le lancement de la construction. L'expérience montre que les retards pris pendant cette période sont beaucoup plus importants avec la méthode traditionnelle qu'avec un PPP. Ces ajournements entraînent aussi un coût d'opportunité, sous forme de perte d'utilité pour le consommateur si le service n'est pas fourni à temps. Tant les PPP que la méthode traditionnelle de prestation de services sont donc susceptibles de présenter un coût d'opportunité imputable au non respect des délais ; s'agissant d'un PPP, les retards résultent de la longueur des négociations, alors qu'avec la méthode traditionnelle ils se produisent pendant la phase de construction³¹. Dans les deux cas, le coût d'opportunité est la perte d'utilité qui résulte de l'absence de fourniture du service pendant la période de retard. Le gouvernement doit prendre complètement en compte ces coûts d'opportunité avant de décider si la formule du PPP convient ou non à un projet. Cela s'impose d'autant plus que le projet est complexe, car l'éventualité de retards pendant la phase de négociation d'un PPP est proportionnelle à la complexité du

31. A l'évidence, la situation inverse peut aussi se produire : les contrats traditionnels de marchés publics peuvent connaître des retards pendant la phase de négociation, et les contrats de PPP pendant la phase de construction. Mais la probabilité de survenance de ces retards étant moindre, le texte ne les évoque pas.

projet³². Pour résoudre ce problème, certains pays normalisent les contrats de PPP. Ils le font surtout pour les projets de nature similaire qui se trouvent périodiquement sur le marché, comme les écoles ou les hôpitaux. Avec la normalisation, les soumissionnaires potentiels peuvent investir dans l'évaluation des contrats qui les intéressent, en ayant la possibilité d'étaler le coût sur plusieurs contrats éventuels.

La complexité influe aussi sur le niveau de concurrence. Lorsque les projets sont complexes, le nombre de partenaires privés éventuels qui ont les compétences et les capacités nécessaires peut être restreint. En outre, la complexité fait généralement augmenter les coûts de soumission supportés par les candidats privés au partenariat. Il en résulte des pertes plus importantes pour les soumissionnaires malheureux, ce qui risque ensuite de dissuader les candidatures. L'État ne peut pas faire grand-chose quand le nombre de sociétés disposant des compétences et des moyens pour être un partenaire privé est limité, sinon peut-être d'ouvrir l'appel d'offres à l'international. Si les coûts de soumission sont élevés, l'État peut y remédier en accordant un dédommagement, complet ou partiel, ce qui garantit une augmentation du nombre de candidats. Mais, s'il procède de la sorte, une société qui envisage de soumissionner devra d'abord démontrer qu'elle est en mesure de constituer un partenaire potentiel. L'État doit aussi intégrer le dédommagement au calcul de ses coûts, en comparant l'option du PPP à celle de l'exécution traditionnelle (s'il ne verse pas de dédommagement, le secteur privé incorporera les frais de soumission à ses estimations de coût, soit explicitement, soit implicitement en demandant un taux de rendement supérieur).

Si la complexité ainsi que l'asymétrie des compétences et des moyens des secteurs privé et public incitent à recourir au PPP, le manque de compétence de l'État peut aussi susciter un problème de relation mandant-mandataire. Ce n'est pas parce que le mandant (l'État) ne possède pas les mêmes informations que le mandataire (le partenaire privé), mais parce qu'il n'a pas assez d'expertise pour suivre et réguler le contrat après le lancement de la construction et de la fourniture du service. Cela risque de compromettre l'ODP que les pouvoirs publics attendent du PPP. Or, le défaut de compétence de l'État peut l'empêcher de comprendre précisément pourquoi l'ODP n'est pas réalisée. Il le met aussi en position défavorable en cas de renégociation de certains aspects du contrat PPP après la conclusion de celui-ci. Selon Malone (2005:426-7), l'insuffisance de compétence est responsable des sommes élevées que l'État verse à des conseillers lorsqu'il négocie les contrats de PPP. Ces coûts peuvent même parfois le dissuader d'utiliser cette méthode. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics acquièrent les connaissances et les moyens permettant de gérer les contrats de PPP.

Pour attirer et conserver les compétences dont il a besoin, l'État peut être contraint d'aligner les rémunérations des fonctionnaires qui établissent et gèrent les contrats de PPP sur celles de leur pairs du secteur privé. Comme on peut s'y attendre, il s'agit d'une question assez controversée, dans la mesure où rémunérer les agents chargés de gérer le volet public d'un contrat de PPP de façon comparable à leurs partenaires privés risque de créer une inégalité dans la fonction publique. En outre, dans certains pays, cela peut contrevenir aux règles qui régissent les agents de l'État. Mais, si on ne le fait pas, il peut en résulter une insuffisance de capacité de l'État, dont le coût, égal au prix des services de conseil et à la perte d'avantages causée par la faiblesse des capacités de négociation, risque de dépasser la charge supplémentaire qu'aurait entraînée une hausse des rémunérations. Afin d'atténuer ce problème, il est possible de faire plus appel au secteur privé au cours de la négociation, par exemple en s'assurant les services d'une société privée pour négocier au nom de l'État avec les candidats au PPP. Cela ne résoudra évidemment pas tous les problèmes susmentionnés, mais divers aspects de la rédaction et de la négociation du contrat, qui exigent une compétence et une expérience spécifiques peuvent être réglés par une société privée plutôt qu'en interne.

32. Dans le cas d'un PPP, l'obligation de tenir compte des études d'impact sur l'environnement et de traiter avec les parties intéressées à ce problème peut être un facteur significatif des retards.

1.5.3. *Souplesse contractuelle et renégociation*

Les contrats de PPP sont en général à long terme et couvrent souvent des périodes allant de 25 à 30 ans. Certains vont même jusqu'à 60 ans (le contrat mentionné ci-dessus, qui porte sur des routes françaises, est à échéance de 62 ans). Sachant que l'État spécifie la qualité et la quantité des services, et que le paiement du partenaire privé dépend du respect de ces demandes, il arrive que les contrats soient très rigides. La conception, les standards et les exigences prévus pouvant s'avérer inadéquats ou déconnectés de l'évolution des besoins de la société, la rigidité et la longue durée des contrats de PPP sont des faiblesses majeures. Il faut donc opérer un arbitrage entre un PPP souple et un PPP conçu pour assurer en permanence une qualité et un produit spécifiés (PricewaterhouseCoopers, 2005:22; 33). Même si l'État ne dicte généralement pas au partenaire privé la conception du projet, celle-ci n'en est pas moins contrainte par la spécification de la quantité et de la qualité des prestations qu'il demande. Les décideurs, qui voient l'optimisation de la dépense publique (ODP) qu'offrent les PPP, doivent aussi prendre en compte le coût d'opportunité imposé par la rigidité de la conception et du contrat. Ainsi, un opérateur privé qui s'intéresse à un projet d'autoroute et se préoccupe des recettes futures, peut demander l'intégration dans le contrat de PPP d'une garantie donnée par l'État de ne pas édifier un réseau routier concurrent. En acceptant, l'État renoncerait à une future option réelle ; on doit donc examiner avec rigueur et préciser les coûts d'opportunité dans l'analyse ODP du PPP. Malheureusement, il est peu probable que les pouvoirs publics se livrent à cette évaluation dans le cadre de leur analyse préalable de l'ODP, parce qu'il est difficile d'appréhender les changements des besoins futurs (ils s'assimilent davantage à l'incertitude qu'à un risque) et aussi parce que ces besoins concerneront les administrations postérieures et non pas celle qui est en place (Davis, 2005).

On peut également citer l'exemple de l'effet de réduction des coûts que l'évolution des technologies pourrait exercer à l'avenir. Un État risque d'en être privé, s'il doit continuer à payer un partenaire privé pour un service, alors que les nouvelles technologies rendent obsolètes celles dont se sert le partenaire pour fournir le service. Si ce dernier était exécuté par la voie traditionnelle, l'État pourrait adopter la nouvelle technologie. On voit qu'en s'engageant contractuellement dans le PPP, l'État risque de devoir acheter un service relativement coûteux, éliminant du même coup l'ODP du PPP comparativement au mode d'exécution traditionnel. Cela conduit à se demander qui doit assurer le risque d'obsolescence technique. La répartition de ce risque dépend du degré de rigidité des contrats (par opposition à leur flexibilité). Plus le contrat est rigide, plus l'État assume le risque, alors que plus il est flexible, plus le partenaire privé prend le risque à sa charge. Cependant, celui-ci n'acceptera probablement de s'exposer à un risque supplémentaire que si l'État le rémunère à ce titre.

Les mutations technologiques et les niveaux d'exigence qui causent la rigidité peuvent amener l'État à souhaiter renégocier le contrat. Cette aspiration ne lui est pas propre, car des circonstances imprévues peuvent aussi pousser les partenaires privés à souhaiter renégocier. En fait, la renégociation des contrats de PPP (et, dans un domaine proche, celle des contrats de concession³³) n'est pas rare. HM Treasury (2003b) relate que 22 % des contrats IFP ont été modifiés pendant la phase de construction ; pour sa part, Estache (2006:4) fait remarquer qu'en Amérique latine on a renégocié jusqu'à 50 % des contrats de concession. Malheureusement, à supposer que l'État doive renégocier le contrat de PPP, il risque de le faire en position défavorable si le partenaire privé n'est pas confronté à une concurrence effective ou virtuelle. Ainsi, la renégociation, dans un contexte de concurrence insuffisante, peut entamer plus encore les avantages du PPP en matière de coûts et compromettre la capacité de l'État à assurer l'ODP. Ce problème est d'autant plus aigu que la durée du contrat est longue et que le service lui-même ou les négociations sont complexes.

33. Les contrats de concession et de PPP ont pour point commun d'être à la fois complexes et à long terme ; l'expérience de la renégociation des contrats de concession vaut donc aussi pour les PPP.

Si les renégociations n'aboutissent pas ou si l'opérateur privé périclite, le contrat de PPP se trouve menacé d'échec définitif. Lorsque l'échec de la renégociation aboutit à la résiliation du contrat, c'est souvent en raison de tensions qui naissent dans la relation contractuelle. Estache (2006:18), qui a étudié ces tensions dans les pays les moins avancés, arrive à la conclusion suivante : bien que les PPP aient fait progresser l'efficacité, la qualité et l'accès aux services, leurs coûts pour le budget et sur le plan de la distribution (équité sociale) ont dépassé les prévisions. C'est cette conjonction d'efficacité, de qualité, de disponibilité et de coût qui a suscité des frictions entre l'État et les partenaires privés et qui, selon Estache (2006:18), explique le nombre supérieur de ruptures des partenariats.

Le problème de la rigidité ou de la souplesse des contrats de PPP amène à s'intéresser aux conditions générales de leur renégociation en présence de situations imprévues. En principe, la renégociation devrait être seulement autorisée si le risque postérieur dépasse le risque préalable, c'est-à-dire lorsqu'une partie s'aperçoit, après la passation du contrat, que le risque à sa charge est plus grand que ne le prévoyait une partie quelconque lors des négociations contractuelles initiales³⁴. Ainsi, quand des hausses importantes du coût des intrants mettent en péril la rentabilité du partenaire privé, la renégociation du contrat ne s'impose pas nécessairement ; c'est surtout vrai si la possibilité de survenance de ces hausses a été intégrée à l'évaluation préalable du risque et donc au calcul de la rémunération versée au partenaire privé. Cela confirme la nécessité d'effectuer une bonne analyse des risques et de les peser autant que possible dans le cadre de l'évaluation initiale de l'ODP.

Les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures pour assouplir les contrats de PPP (même si cela ne résout pas nombre des problèmes posés par le manque de souplesse). L'encadré 3.4 explique comment on donne plus de souplesse aux projets IFP au Royaume-Uni (HM Treasury, 2003b). On accorde notamment le droit de modifier les spécifications (ce qui a naturellement un coût pour l'État) et d'organiser un appel d'offres à cette fin. Chong *et al.* (2006:526) rapportent qu'en France, où les contrats entre les collectivités locales et les opérateurs privés sont de nature administrative, les autorités ont latitude pour changer les spécifications des contrats après la signature (elles doivent naturellement justifier les rectifications et dédommager les opérateurs privés au titre des changements intervenus). Quiggin (2005) propose un autre mécanisme de nature à rendre plus flexibles les contrats de PPP, en particulier ceux à échéance longue. Il s'agit d'un contrat d'option, incorporé au contrat de PPP, et que chacune des parties (c'est-à-dire l'État ou le partenaire privé) peut exercer, tous les cinq ans par exemple, s'il souhaite mettre fin au contrat³⁵. Dans l'hypothèse de renégociations, le contrat d'option représente pour les deux parties une « menace » crédible qui améliore leurs chances de bénéficier de la renégociation (Quiggin, 2005:449).

Enfin, même si l'on peut traiter les problèmes de flexibilité, l'expérience passée montre que les PPP ne constituent pas toujours forcément la seule ou la meilleure solution pour répondre aux besoins d'infrastructures et de services publics. Malone (2005:427) signale qu'au Royaume-Uni les PPP ont bien réussi pour les prisons et les routes, mais que leur application aux hôpitaux et aux écoles a eu des résultats moins heureux. Compte tenu de la rapidité avec laquelle les technologies de l'information et de la communication peuvent être dépassées, les PPP en ce domaine ont pratiquement cessé.

34. On notera que cela vise le risque dans les deux sens : on se réfère aux anticipations de coûts *et* de recettes.

35. Selon Quiggin (2005:449), le prix d'exercice de l'option de vente doit être inférieur à celui d'option d'achat ; cela signifie que, si l'État met fin au contrat, il doit payer un prix supérieur au partenaire privé agissant de même. Et cela parce que la résiliation unilatérale impose des coûts à l'autre partie.

Encadré 3.4. Comment on a donné de la souplesse aux IFP britanniques

Au Royaume-Uni, on a rendu flexibles les contrats d'IFP en donnant une grande latitude au secteur public pour modifier un projet ou même l'annuler purement et simplement dans des cas rares. En partant du principe qu'un actif, une fois édifié, est intrinsèquement contraint par sa conception, un contrat IFP autorise une certaine souplesse au secteur public en lui attribuant les droits suivants (sachant qu'il supporte les coûts des modifications):

- L'État peut modifier les spécifications de construction ou d'exploitation, à condition de s'accorder avec le contractant privé sur les coûts qui en résultent.
- Quand les modifications dépassent 100 000 GBP, L'État peut lancer un appel d'offres pour garantir l'ODP.
- En cas de désaccord, une procédure obligatoire de résolution des différends entre en jeu. Si le secteur public n'est toujours pas satisfait ou si le PPP ne parvient pas, même après les modifications, à assurer la production souhaitée, l'État est habilité à résilier volontairement le contrat (ce qui diffère d'une résiliation pour faute du co-contractant).

Au Royaume-Uni, 22 % des contrats IFP ont été modifiés pendant la phase de construction, surtout pour en adapter la portée. Mais, compte tenu de la durée de vie encore limitée de ces projets, il est trop tôt pour se prononcer sur la fréquence des modifications ou des résiliations de contrats.

Source : HM Treasury (2003), PFI : Meeting the Investment Challenge, The Stationery Office, London, www.hm-treasury.gov.uk.

Les négociations et renégociations de contrats peuvent porter sur les points suivants :

- Accord de projet : définition des droits et des obligations des deux parties.
- Spécifications de performances : exigences techniques, financières et de service.
- Garanties accessoires : établissement d'un lien direct entre l'autorité publique et toutes les parties contractantes.
- Accords directs : ils régissent les rapports entre toutes les parties et les financiers.

Le tableau 3.1 donne une vue plus complète des domaines possibles de négociation.

Tableau 3.1. Domaines éventuels de négociation

Rubrique	Détails
Dispositions générales de l'accord	Conception législative Loi applicable Conclusion de l'accord de projet
Organisation du concessionnaire	Forme juridique Capital Normes comptables applicables
Site du projet, accès et droit de passage	Propriété des actifs du projet Acquisition de terrains pour la réalisation du projet Accords sur le droit de passage
Modalités financières	Obligations financières du concessionnaire Fixation et contrôle des tarifs Obligations financières de l'autorité contractante
Questions de sécurité	Sécurité des actifs corporels Sécurité des actifs incorporels Sécurité des créances d'exploitation Sécurité de la société chargée du projet
Assignation de la concession	
Transfert d'un intérêt de contrôle dans la société chargée du projet	
Travaux de construction	Examen et approbation des plans de construction Variation des termes du projet Pouvoirs de surveillance de l'autorité contractante Période de garantie
Exploitation de l'infrastructure	Critères de performance Etendue des services Continuité des services Egalité de traitement des clients ou des usagers Interconnexion et accès au réseau de l'infrastructure Obligations d'information Attributions exécutoires du concessionnaire
Conditions contractuelles générales	Sous-traitance Responsabilité vis-à-vis des usagers et des tiers Garanties de performances et assurance Modifications des conditions Empêchements exonérateurs et force majeure Manquements au contrat et dédommagements

Source : Commission européenne (2003), Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Directorate-General Regional Policy, EC, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm.

2. Le comparateur du secteur public (CSP)

Avant d'entreprendre un PPP, le gouvernement doit être sûr qu'il en obtiendra une ODP supérieure au mode de prestation traditionnel. Il faut pour cela comparer au préalable l'ODP du PPP et celle du mode opératoire traditionnel à chaque fois que l'État envisage d'utiliser un PPP. Le CSP est un instrument auquel les pouvoirs publics peuvent recourir pour effectuer cette comparaison. On va maintenant examiner plus en détail le CSP, en décrivant d'abord son rôle dans l'appréciation ex ante du projet, puis en analysant son rapport avec le degré de concurrence au cours de la procédure d'appel d'offres.

2.1. Évaluation préalable et CSP

Chaque pays a sa propre méthode d'évaluation de l'ODP. Grimsey and Lewis (2005:347; 351) classent ces méthodes en fonction de leur degré de complexité (*cf.* graphique 3.2). La technique d'évaluation la plus complexe est une analyse complète coûts-avantages de toutes les solutions que l'État et le secteur privé peuvent employer pour entreprendre le projet. Il y a ensuite le recours de l'État à un comparateur du secteur public (CSP) avant de lancer la procédure d'appel d'offres. La troisième possibilité, par ordre de complexité, est l'emploi d'un CSP après cette procédure. Dans la dernière hypothèse, on ne compare pas les solutions publiques et privées ; on se fie seulement au caractère concurrentiel de l'appel d'offres pour assurer l'ODP.

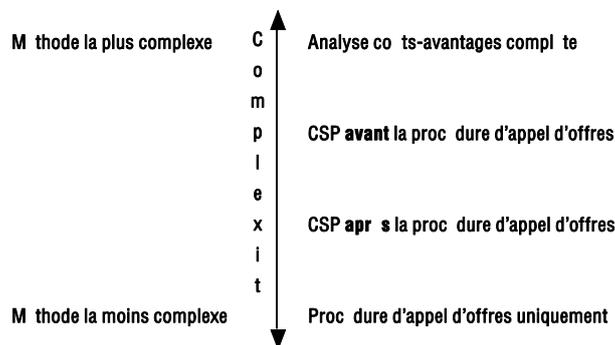
L'analyse coûts-avantages, telle qu'elle est appliquée en Allemagne (Grimsey and Lewis 2005:353), exige beaucoup d'informations et d'hypothèses sur ces deux points. En raison du caractère subjectif des hypothèses, Grimsey et Lewis (2005:353) soutiennent que le recours à cette méthode risque de créer une ambiguïté sur la capacité d'un PPP à réaliser ou non la meilleure ODP.

La deuxième méthode, en vigueur au Japon, aux Pays-bas et en Afrique du sud, consiste à employer un CSP avant la procédure d'appel d'offres (Grimsey and Lewis 2005:353 ; National Treasury 2004). On compare alors le CSP à un PPP « fantôme » ou de référence et on ne passe à la phase d'appel d'offres que si le PPP de référence a démontré que cette solution pouvait offrir une meilleure ODP que le mode de prestation traditionnel. Après l'appel d'offres, il est loisible d'actualiser l'évaluation de l'ODP pour vérifier si le projet continue ou non à générer une ODP. On citera comme exemple la procédure en trois phases d'optimisation de la dépense introduite au Royaume-Uni en 2004 et mise à jour en 2006 (HM Treasury, 2006b). HM Treasury a établi une feuille de calcul électronique que doivent remplir les autorités publiques souhaitant réaliser un projet relevant de l'Initiative de financement privé, le but étant d'évaluer si, oui ou non, un projet de ce type optimise la dépense par rapport à un projet traditionnel (HM Treasury, 2006c). Cette feuille de calcul reprend pour l'essentiel, en le simplifiant, le modèle de comparaison avec le secteur public³⁶.

La troisième méthode est l'utilisation d'un CSP *après* la procédure d'appel d'offres (bien qu'il soit élaboré avant), auquel cas on le compare aux offres réelles de PPP pour déterminer si elles représentent ou non une ODP. Le Royaume-Uni et l'Australie font appel à cette technique (Grimsey and Lewis 2005:352). La procédure d'appel d'offres ouvert est employée aux États-Unis³⁷, en France, dans les pays d'Amérique latine, en Europe de l'est et en Afrique francophone (Grimsey and Lewis 2005:352-3). En outre, on l'utilise de préférence aux PPP quand il s'agit de concessions, alors que c'est le contraire pour le CSP.

36. Cette feuille de calcul (HM Treasury, 2006c) peut être consultée en ligne à l'adresse suivante : www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/additional_guidance/ppp_vfm_index.cfm.

37. Aux États-Unis, les autorités des états, c'est-à-dire le deuxième échelon des pouvoirs publics, n'emploient pas un CSP formel ; mais Grimsey et Lewis (2005:352) signalent que les contrats passés à ce niveau font souvent obligation aux opérateurs privés de fournir le service à 5 ou 10 % moins cher que ce qu'il coûterait si l'État s'en chargeait.

Graphique 3.5. L'éventail des méthodes d'évaluation de l'ODP

Source : Basé sur Grimsey, D. et M.K. Lewis (2005), "Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views", *Accounting Forum*, 29(4), pages 347 and 351.

Dans de nombreux pays, le CSP est l'outil d'évaluation préféré, parce qu'il est moins subjectif et complexe qu'une analyse coûts-avantages ; il est donc plus facile à élaborer, tout en permettant aussi de comparer les offres émanant du secteur privé (Grimsey et Lewis, 2005:360). Certes, les appels d'offres ouverts peuvent garantir l'ODP ; mais, en l'absence d'un CSP, il est légitime de se demander si le secteur public a vraiment économisé et réalisé l'ODP. Selon le Trésor britannique (HM Treasury, 2003a), un CSP est « un calcul hypothétique des coûts, avec ajustement en fonction des risques, effectué par le secteur public en tant que fournisseur, à partir de la spécification d'un produit faite dans le cadre d'un exercice d'IFP ». Il modélise les estimations financières de ce que les coûts envisagés dans un projet de PPP seraient si, au lieu d'un PPP, le projet était intégralement financé et géré par le secteur public. En termes simples, il calcule les coûts d'application en interne et sert de référence pour comparer différentes options de politique. Un CSP calcule la valeur actuelle nette (VAN) d'un mode de prestation, en tenant compte des spécifications définies du produit et des risques associés. Le coût de base du CSP se réfère habituellement aux coûts historiques des services offerts traditionnellement par le secteur public. Fondé en général sur la dernière année d'exploitation, il est ajusté en fonction de particularités futures prévues comme la demande à venir, la croissance, l'évolution démographique et la situation politique. L'année de base est en principe normalisée pour tenir compte d'anomalies telles que des événements ponctuels, des révisions salariales, des améliorations majeures du capital et des différences de service imputées à des éléments naturels. La normalisation de l'année de base a pour but de modéliser une année d'exploitation ordinaire (Industrie Canada, 2003). L'encadré 3.5 indique des points précis que ceux qui établissent un CSP doivent examiner. L'élaboration d'un CSP permet aux décideurs (Industrie Canada, 2003):

- D'apprécier la faisabilité financière d'un PPP, en calculant dès le départ le coût sur le cycle total de vie.
- De tester la viabilité du projet mesurée par l'ODP.
- De conduire les discussions avec les partenaires du PPP sur des questions critiques, comme la répartition du risque et les spécifications de la production.
- D'inciter à une vive concurrence des candidats en augmentant la transparence et la confiance dans la procédure d'appel d'offres

Encadré 3.5. La liste de contrôle financier du CSP

Une étude d'Industrie Canada (2003) a présenté cinq aspects essentiels de l'élaboration d'un CSP : le calcul des coûts sur le cycle de vie (coûts directs et indirects), les recettes des tierces parties, les techniques d'analyse financière, les sources de financement et les ajustements pour risques :

- **Le calcul des coûts sur le cycle de vie** : pour établir le CSP, on se sert de la valeur actuelle nette (VAN) calculée pour la durée du cycle de vie anticipé du projet. Les coûts du projet sont calculés sur la base de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de l'entretien au cours de son cycle de vie.
 - Les coûts directs : dépenses en capital initiales et rénovations, coûts d'exploitation et d'entretien.
 - Les coûts indirects : frais généraux administratifs, coûts cachés/présumés, transfert des risques, capital excédentaire et proportion des recettes allant aux tierces parties.
- **Recettes des tierces parties** : pour les déterminer, on doit analyser l'interaction simultanée du prix et de la quantité (la courbe de demande) et faire séparément une étude segmentée de chacune de ces variables. La prévision est encore plus difficile si l'on dispose de données historiques limitées, ce qui est le cas pour la plupart des programmes publics. En revanche, le secteur privé a l'habitude de ce concept et une évaluation CSP devrait pouvoir confirmer de façon convaincante l'analyse des recettes des tierces parties, qui représente une composante majeure du risque de l'opération.
- **Techniques d'analyse financière** : outre l'analyse VAN susmentionnée :
 - On calcule le rendement de l'investissement ou la période de recouvrement des frais de rénovation du capital pendant la durée de vie du projet.
 - On fait une analyse de sensibilité pour vérifier les hypothèses, la vitalité du CSP, les risques et les conditions d'exploitation prévues du projet. Cet exercice est particulièrement efficace pour trouver les changements des hypothèses principales et pour évaluer le CSP comparativement aux appels d'offres ouverts.
- **Sources de financement** : il arrive que les administrations infranationales souhaitant élaborer un CSP ne disposent pas des moyens de le faire. Selon l'étude, cet état de fait implique que le CSP ne soit pas nécessairement « une condition préalable pour entreprendre un PPP ».
- **Ajustements en fonction des risques**

On peut ajouter à cette liste le degré d'endettement de l'opérateur privé. Le fait de s'endetter n'augmente pas le risque du projet, mais le risque de faillite du partenaire privé. Plus celui-ci s'endette, plus l'incidence d'un choc sur sa situation nette devient importante. Bien que l'État ne soit probablement pas en mesure de dicter à l'opérateur privé la structure du passif de son bilan, le rapport entre endettement et fonds propres est susceptible d'influer sur la viabilité du futur flux de fonds promis à l'État (et donc d'avoir une incidence sur l'ODP attendue du projet). L'État doit sans doute être attentif à ce problème avant d'examiner les offres concurrentes.

A l'avenir, on devra sans doute s'intéresser à un autre point spécifique : l'utilisation d'instruments de gestion des risques hors bilan, comme les dérivés (contrats d'échange, contrats à terme et options), pour gérer les risques des projets.

Enfin, on doit veiller à ce que l'attrait des contrats de PPP ne résulte pas d'un traitement fiscal différent des entités publiques et privées. On peut citer comme exemple le fait que, dans certains pays, les entités du secteur public ne sont pas assujetties aux taxes sur le chiffre d'affaires. Cela joue en faveur du service public traditionnel. En revanche, lorsque les sociétés privées bénéficient d'avantages comme la possibilité d'amortissements accélérés, cela rend plus intéressant le recours à un PPP.

Source : Industry Canada (2003), *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide*, Industry Canada, Ottawa.

On peut donc définir un CSP comme un plan de référence, représentant une exposition hypothétique d'un projet qui serait entrepris par la voie traditionnelle. A ce titre, il aide l'État à choisir entre le mode de prestation traditionnel ou un PPP pour offrir un service. Les principaux éléments d'un CSP en Australie sont le coût brut, le risque transférable (qui s'élève en moyenne à quelque 8 % de la valeur du projet en Australie), le risque non transférable et la neutralité concurrentielle (pour compenser, entre autres, les avantages fiscaux dont jouissent les entreprises publiques relativement aux sociétés privées) (Grimsey and Lewis, 2005:355-357 ; pour l'estimation du risque, voir Corner 2006:50-53). L'exercice est hypothétique, puisque l'État ne peut obtenir des propositions de prix ou des offres réelles s'il n'a pas l'intention de passer par la voie traditionnelle des marchés publics. Malheureusement, la plupart des critiques adressées à l'emploi d'un CSP visent ce caractère hypothétique.

Par ailleurs, l'élaboration d'un CSP et le fait de soumettre chaque société candidate à un modèle prévisionnel de PPP est un exercice coûteux et long. Les CSP compliqués peuvent exiger plusieurs mois, selon le degré de détail et la complexité du PPP proposé (Davis, 2005). Ces frais réduisent les avantages nets et peuvent inciter de nombreux partenaires privés éventuels et institutions financières, qui participent à des appels d'offres pour les PPP et à leur financement, à ne pas soumissionner pour des projets de dimension relativement réduite. Cela pose la question de l'opportunité d'une procédure aussi rigoureuse lorsque l'État veut entreprendre les projets d'importance limitée. On pourrait donc pratiquer pour ces derniers des appels d'offres ouverts sans CSP. L'expérience des concessions d'eau en France montre que l'on peut optimiser la dépense même en l'absence d'un CSP. Il y a aussi l'exemple de l'Australie, où un PPP a édifié le nouveau tribunal de Victoria sans recourir à un CSP. À la place, les concepteurs ont estimé le coût à partir d'un cas de référence pour évaluer l'ODP. Le projet était terminé deux ans après la passation du contrat et les clients sont très satisfaits de son fonctionnement (Fitzgerald, 2004). Comme on l'a recommandé en Australie, il faudrait envisager d'autres mesures pour diminuer le coût des candidatures aux appels d'offres (Malone, 2005:426). Dans les projets importants, les enjeux sont supérieurs pour toutes les parties et on peut tenir compte des économies d'échelle en calculant le coût du montage et de la négociation d'un PPP ; il est donc concevable de réserver la méthode CSP à cette catégorie. Pour les projets plus standardisés, tels que la construction et l'entretien d'écoles et d'immeubles de bureaux ou ceux concernant l'eau, qui sont reproduits dans toutes les collectivités locales, l'État pourrait envisager la création d'un CSP générique que l'on adapterait ensuite aux situations spécifiques (au lieu de repartir à chaque fois de zéro).

En utilisant un CSP, un État ne doit pas se contenter de le comparer mécaniquement au PPP ; il lui faut se garder du « danger de donner une importance disproportionnée à la comparaison d'un seul chiffre » (HM Treasury, 2003b). Fondamentalement, on se sert du CSP pour obtenir la VAN de ce que le mode de prestation traditionnel coûterait. Il faut ensuite comparer cette VAN à celle d'un PPP de référence ou des offres effectives de PPP (ou encore aux deux à la fois). Un PPP comme un CSP impliquent de faire des hypothèses sur l'avenir et des projections avec des évaluations du risque ; l'emploi d'un PSC s'expose donc au danger d'une précision fallacieuse (cf. aussi Corner 2006:44). Dans ce cas, les VAN calculées dans les projets CSP et PPP pourraient être très proches. Un léger changement des hypothèses ou de l'évaluation du risque est susceptible de modifier le calcul de la VAN et de déterminer une préférence pour ou contre le PPP.

Afin de garantir la transparence et l'équité, l'analyse par CSP doit énoncer clairement les hypothèses et divulguer les sources d'information. En outre, les estimations CSP peuvent être très sensibles à l'imputation temporelle des coûts : plus un coût particulier peut être reporté loin dans le futur, moins il a d'incidence sur la valeur actuelle calculée avec le CSP. Il faut aussi que l'État décide comment incorporer les coûts indirects dans son modèle CSP. Les coûts non directement dérivés de la fourniture d'actifs ou de services, comme les frais généraux ou les coûts cachés/présumés, risquent de biaiser la modélisation CSP.

En élaborant un CSP, l'État est confronté à une autre difficulté : l'emploi d'un taux d'actualisation approprié (Corner, 2006:44). La principale question est de savoir si l'État et les opérateurs privés doivent se servir du même taux d'actualisation. Selon le FMI (2004:12), le transfert du risque au partenaire privé n'influe pas sur le coût du capital, qui dépend du risque du projet ; mais la nature de la source de financement peut avoir un effet sur le risque du projet, et donc sur le coût du capital. En outre, le risque de défaillance de l'État est inférieur à celui du secteur privé ; c'est pourquoi la dette du premier supporte un taux d'intérêt plus faible.

L'État a le choix entre plusieurs méthodes pour sélectionner un taux d'actualisation (on verra à l'encadré 3.6 comment les charges d'intérêts influent sur le choix entre l'exécution d'un projet au moyen d'un PPP ou par la voie traditionnelle). Il peut en utiliser un qui intègre une prime de risque et l'appliquer aux flux de trésorerie futurs qui reflètent les risques futurs. Une autre solution consiste à utiliser un taux d'actualisation hors risque et à l'appliquer aux flux de trésorerie futurs, ajustés pour être des équivalents de la certitude. Si l'on recourt à un taux d'actualisation avec une prime de risque, celle-ci ne doit intégrer que les risques systémiques, car il est possible d'éliminer le risque idiosyncratique en se diversifiant. Le taux d'intérêt employé peut être spécifié par la loi [comme au Royaume-Uni où il est actuellement de 3.5 % (FMI 2004:39)] ou être un vrai taux de marché (cas de l'Afrique du sud, qui utilise le taux d'une obligation d'État dont l'échéance correspond à celle du contrat de PPP). Le premier taux a l'avantage de convenir à l'actualisation des contrats à long terme, puisqu'il doit représenter idéalement un taux d'équilibre. Toutefois, si le taux spécifié s'écarte de ce qui constitue vraiment le taux d'équilibre, cela risque de biaiser la valeur actuelle du CSP et du PPP. L'emploi d'un vrai taux de marché peut supprimer ce biais, mais une déviation par rapport à la tendance est possible à court terme, faussant aussi la valeur actuelle dans le calcul du CSP et du PPP. On peut remédier partiellement à ce problème en utilisant une moyenne mobile du véritable taux de marché ou un taux d'équilibre estimé économétriquement (mais aucune de ces deux solutions n'est parfaite).

Quand on utilise un vrai taux de marché comme taux d'actualisation dans un CSP, il faut aussi décider d'opérer en termes nominaux ou réels. Si les taux d'intérêt nominaux sont soumis à l'effet de Fischer intégral³⁸ et si les ajustements sont effectués sans déphasage, on peut procéder indifféremment à l'analyse en valeur réelle ou nominale. Toutefois, dans la réalité, les décalages de paiement existent. De plus, en fonction du régime de politique monétaire (c'est-à-dire selon qu'il soit prudent ou laxiste), le taux d'intérêt réel peut augmenter ou diminuer à la suite d'une hausse de l'inflation (au lieu de rester constant comme l'effet de Fischer le postule). En l'absence d'un effet de Fischer intégral, effectuer l'analyse CSP et PPP en termes nominaux ou réels, en se servant de taux de marché véritables, peut donner des résultats très différents.

38. L'effet de Fischer se produit quand le taux d'intérêt nominal augmente exactement comme l'inflation, le taux d'intérêt réel restant stable.

Encadré 3.6. Gains d'efficacité et différences de taux d'intérêt entre secteurs public et privé

Même si le partenaire privé exécute plus efficacement le projet dans le cadre d'un PPP que par la voie traditionnelle, cette dernière peut rester plus avantageuse pour l'État en raison de différences de taux d'intérêt. Bien que le partenaire privé puisse se montrer plus efficace, le coût du capital est généralement plus élevé pour lui que pour l'État ; en effet, le taux d'intérêt des emprunts privés dépasse habituellement celui des emprunts publics. Ainsi, pour que l'avantage net d'un PPP soit supérieur à celui du service public traditionnel, le gain d'efficacité du secteur privé doit excéder la charge d'intérêt supplémentaire qu'acquitte le partenaire privé comparativement à l'État. Dans le cas contraire, le prix unitaire minimum auquel le partenaire privé peut fournir le service ne sera pas inférieur à ce que l'État paiera en suivant la voie traditionnelle.

Le problème de la faisabilité et de l'incidence des plafonds budgétaires a aussi un effet sur la crédibilité d'un CSP. Pour décider d'un PPP, un CSP ne constitue peut-être pas une référence financière réaliste quand l'actif ou le service considéré n'aurait pas été possible sans la participation du secteur privé et l'existence de mécanismes de financement privés (Grimsey and Lewis, 2005:355). Bon nombre de PPP s'expliquent par l'absence de ressources financières publiques, auquel cas l'efficacité de l'étalonnage vis-à-vis d'une option de politique impraticable est sujette à caution. Face à un problème de faisabilité ou de plafond budgétaire, le gouvernement risque d'accorder moins d'attention et d'efforts à l'élaboration du CSP que si la fourniture par des moyens publics était une possibilité viable. Cela peut biaiser l'évaluation, en particulier si l'on compare le CSP à une offre de PPP faite par une entreprise désireuse de s'engager, et donc de consentir des efforts significatifs en soumissionnant. Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'infaisabilité et les limites budgétaires écartent le mode traditionnel de prestation, l'État sait que le projet ne sera pas lancé si le CSP montre que les soumissions ne représentent pas une ODP (il n'y aura donc fourniture ni par un PPP ni par les moyens publics traditionnels)³⁹. Cela, conjugué à une ferme volonté d'assurer ce service, peut inciter à biaiser le CSP pour qu'il conclue qu'un PPP permettra d'optimiser la dépense.

2.2. CSP et concurrence

Le CSP est aussi un instrument que les pouvoirs publics peuvent utiliser avec profit sur les marchés où la concurrence est insuffisante. Dans l'idéal, on trouve sur un marché concurrentiel un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs. Mais beaucoup de PPP opèrent dans le cadre d'un nombre limité d'acheteurs, souvent même avec un seul, la quantité de projets étant également réduite. Dès lors, le marché risque d'être étroit et dominé par un monopsonne (c'est-à-dire un acheteur unique, par opposition à un monopole qui est un vendeur unique). Comme on l'a dit ci-dessus, en cas de faible concurrence entre les entreprises candidates, un PPP risque de ne pas générer l'ODP supérieure au mode de prestation traditionnel que l'État en attend. Lorsqu'il y a peu de soumissionnaires, le CSP est un outil qui permet d'apprécier si le manque de concurrence dans la procédure d'appel d'offres réduit l'ODP du PPP.

Quand il y a seulement un acheteur et peu de projets, on n'a guère de marge pour réaliser des économies d'échelle en concevant le projet et en rédigeant les détails du contrat, si l'échelle dépend du nombre de projets. Il en résulte une hausse du coût de transaction relatif par contrat. Plus ce coût est élevé, moins il y aura de candidats. On peut remédier à cette situation en prenant en charge tout ou partie des coûts de soumissionnement. Mais ce dédommagement laisse subsister un coût d'opportunité, dans la mesure où les ressources affectées à une offre non retenue auraient pu être utilisées ailleurs de façon rentable. Le coût d'opportunité en question est le bénéfice perdu, pondéré par la probabilité d'emporter le

39. Il va de soi que cela pose aussi la question suivante : ne faudrait-il pas comparer le coût du PPP à celui de la non fourniture, plutôt qu'à un CSP, puisque c'est la véritable alternative?

contrat pour une autre occasion rentable. Ainsi, dans un marché étroit où opère un monopsonne, les fournisseurs éventuels (*i.e.*, les éventuels partenaires privés) peuvent être réticents à faire une offre, ce qui limite le nombre de soumissionnaires possibles. Cela explique peut-être pourquoi, au Royaume-Uni, on ne compte en moyenne que trois candidats par contrat de PPP et encore moins pour un quart des contrats (Zitron, 2006).

Avec un nombre réduit de candidats potentiels, l'effet de la concurrence sur le contrat est limité. Le phénomène prend encore plus d'importance si le même petit groupe de sociétés tend à soumissionner pour tous ou presque tous les contrats portant sur un service particulier, comme les prisons ou les routes à péage. Quand les appels d'offres sont constamment circonscrits au même cercle étroit d'entreprises, elles risquent d'adopter un comportement oligopolistique. Dès lors, le marché d'un service spécifique peut être dominé par un monopsonne (l'État) pour l'achat et par un oligopole pour la vente. On ne peut savoir a priori si le prix fixé dans un tel cadre garantira l'ODP et c'est pourquoi un marché étroit peut obliger à utiliser un CSP. Ce dernier ne remplace ni ne simule l'effet de la concurrence sur un marché de ce type ; elle demeure le principal facteur de l'ODP. On se sert en fait du CSP pour déterminer si la structure oligopolistique du marché compromet la recherche de l'ODP.

Aux échelons inférieurs de l'État, on peut trouver des marchés plus profonds, notamment si de nombreuses collectivités locales recourent toutes aux PPP. Elles constituent alors un groupe d'acheteurs plus fourni, qui se rapproche davantage de l'idéal d'un marché véritablement concurrentiel. Il permet aussi aux vendeurs de participer à davantage d'appels d'offres. Si les acheteurs normalisent les contrats de projets et les procédures, on peut avoir encore plus d'effets positifs. Les vendeurs savent que, faute d'être retenus pour un contrat, ils peuvent soumissionner pour le suivant. En cas d'homogénéité significative du service et de la conception des actifs au moyen desquels le vendeur fournit le service, on peut réaliser des économies d'échelle dans la rédaction du contrat et dans la soumission, l'échelle résultant du nombre de contrats. Il en résulte une diminution des coûts de transaction, qui peut ensuite susciter une hausse du nombre de vendeurs soumissionnant pour un contrat. L'intensification de la concurrence est de nature à accroître les possibilités d'ODP (mais il faut prendre garde que le même groupe de sociétés ne domine pas les appels d'offres, faisant renaître le danger d'un comportement oligopolistique). Avec le temps, on trouvera dans les nombreux contrats accordés les précisions nécessaires pour établir une base de données, qui pourra elle-même servir à définir des références de meilleures pratiques. Ainsi, une concurrence plus forte est à même de réduire la nécessité d'un CSP, mais seulement si l'on a défini des références de meilleures pratiques sur la base des données antérieures. Dans les pays qui mettent actuellement en place un cadre pour les PPP et où il y a eu peu de contrats de PPP, ce type de base de données et les références que l'on en tire n'existent pas. En l'absence de référencement, le CSP peut rester un outil valable d'évaluation de l'ODP, au moins jusqu'au moment où l'État aura recueilli assez d'informations pour établir des références fiables.

3. Mesure de la performance⁴⁰

En utilisant un CSP pour mesurer l'ODP relative d'un contrat de PPP avant la conclusion de celui-ci, on contribue à l'étalonnage des performances du PPP. Mais cela ne suffit pas à garantir que le résultat effectif générera l'ODP attendue. C'est pourquoi, *après* la conclusion du contrat, il faut surveiller la performance du PPP pendant toute sa durée de vie.

40. La plupart des informations qui figurent dans cette partie proviennent d'un questionnaire (que l'on trouve à l'encadré 3.1) diffusé aux principaux responsables des PPP au Royaume-Uni, en Australie (État de Victoria), en France, au Brésil et en Hongrie. Nous remercions Isaac Averbuch, François Bergère, John Fitzgerald, Seregélyes Kálmán et Samrita Sidhu de leur aide. Toute erreur dans l'interprétation des réponses au questionnaire nous serait imputable.

Au Royaume-Uni, cette surveillance prend la forme d'une analyse à la fois formelle et informelle pour évaluer si le projet d'IFP maintient ou non l'ODP. La partie plus formelle comporte l'utilisation de tests de marché et d'exercices de référencement pour les services prévus par le contrat d'origine, tandis que la partie informelle consiste à comparer les données de résultats aux évaluations initiales. De plus, les pouvoirs publics recourent à des objectifs de référence dans le cadre des « principaux indicateurs de performance » (Key Performance Indicators – KPI). Ces objectifs se présentent plus souvent sous la forme d'un éventail de performances acceptables que de mesures uniques.

Dans l'état australien de Victoria, les autorités assurent l'ODP dans le contrat en prévoyant un prix fixe pour une prestation de services qui soient conformes à des KPI financiers et non financiers spécifiés. Après la conclusion du contrat de PPP, la préoccupation principale n'est pas de mesurer si les autorités obtiennent plus d'ODP que ne le prévoyait le contrat. Au lieu de cela, elles examinent (1) si, oui ou non, le co-contractant réalise l'ODP convenue aux termes du contrat et (2) si, oui ou non, les avantages financiers et non financiers du projet (ressortant de l'étude de cas/de la logique d'investissement au cours de la phase pré-contractuelle) se concrétisent. Le gouvernement de Victoria demande que tous les KPI soient assortis d'objectifs précis que les co-contractants sont censés réaliser.

En France, là où la performance est mesurable, les contrats de PPP de la plupart des secteurs comportent des références principales de performance avec des niveaux d'objectifs. Au Brésil, les contrats fixent généralement des normes ou des objectifs que le partenaire privé doit respecter, tandis qu'en Hongrie, ils incluent aussi des indicateurs de performance.

Le PPP peut être aisément évalué au moyen d'un panier d'indicateurs de performance. Ces indicateurs sont les suivants :

- Mesures d'efficacité sur le plan des intrants et des produits [par exemple, la prestation d'un service de santé rémunérée par une commission (si l'État paie) ou par un droit d'usage (si le client paie) d'un montant convenu avec les pouvoirs publics]
- Mesures d'effectivité sur le plan des résultats (par exemple, la quantité, le degré de couverture d'une zone ou de la population)
- Mesures de la qualité du service
- Mesures de la performance financière
- Mesures du processus et de l'activité

Au Royaume-Uni, dans l'État de Victoria, en France, au Brésil et en Hongrie, les autorités emploient certains de ces indicateurs de performance ou la totalité. Le tableau 3.2 résume les mesures employées par ces pays.

Tableau 3.2. Indicateurs employés par les autorités pour mesurer la performance des PPP

	Royaume-Uni	État de Victoria	France	Brésil	Hongrie
Mesures de l'efficacité sous forme d'intrants et de produits	✓	✓		✓	✓
Mesures de l'efficacité sous forme de résultats	✓	✓	✓	✓	✓
Mesures de la qualité du service	✓	✓	✓	✓	✓
Mesures de la performance financière	✓	1			
Mesures des procédures et des activités	✓	✓		✓	✓

1. Dans l'état australien de Victoria, les contrats ne prévoient généralement pas de mesures de la performance financière ; pourtant, le gouvernement suit celle du concessionnaire et de ses principaux co-contractants (les parties privées doivent lui communiquer leurs états financiers).

Les pouvoirs publics mesurent la performance des partenaires privés avec une fréquence variable. Au Royaume-Uni, ils le font en permanence et le Trésor centralise deux fois par an les données relatives aux projets d'IFP⁴¹. Dans l'état de Victoria, la partie privée doit établir périodiquement (en général tous les mois) un rapport de performance et le remettre au gouvernement. Elle doit lui communiquer, chaque année, un exemplaire de son plan d'entreprise pour l'année suivante et de son budget pour les deux exercices financiers à venir. Il lui faut aussi communiquer chaque semestre des états financiers non audités et chaque année des états audités⁴². Enfin, dans les six mois suivant l'expiration du contrat, le gouvernement peut demander un audit indépendant (payé par lui) de tout état financier ou compte qui lui est fourni⁴³. En France, les parties privées ont obligation d'informer chaque année l'État de leurs résultats, tandis qu'au Brésil cela dépend de l'indicateur et du type de projet (autoroute, chemin de fer, etc). En Hongrie, les parties privées sont tenues de communiquer trimestriellement leurs résultats à l'État.

Si un partenaire privé, qui perçoit une commission de l'État, n'atteint pas un indicateur de performance essentiel, une gestion efficace exige que la commission soit réduite à due concurrence. La menace d'une réduction l'incite à faire en sorte que sa performance corresponde à l'objectif fixé par l'indicateur. C'est ainsi que l'on assure un transfert effectif du risque au partenaire privé. Au Royaume-Uni, on procède à des déductions d'un montant progressif en cas de non respect des KPI. Si un léger « ratage » n'entraîne pas forcément une retenue, sa perpétuation ou une insuffisance marquée entraîneront des déductions d'un montant croissant. Dans l'État de Victoria, où existe un système similaire, on considère qu'il convient d'établir une distinction entre une défaillance « majeure » et « mineure ». En France, la fraction de la commission liée à l'exploitation diminue éventuellement si la partie privée sous-performe, alors que celle en rapport avec l'investissement n'est pas forcément affectée. Au Brésil, la loi sur les PPP exige que tout versement effectué par l'État soit lié à une prestation de service. Dès lors, si la partie privée ne se conforme pas aux paramètres de niveau de service, la commission convenue peut être diminuée. En Hongrie, il peut aussi y avoir baisse des commissions, mais le montant de la déduction possible est souvent limité.

41. Les informations qui résultent de cet exercice de rapprochement de données se trouvent sur la « Liste des accords d'IFP signés », que l'on peut consulter sur le site Internet public du Trésor : www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm
42. On peut trouver des renseignements supplémentaires sur ces obligations aux chapitres 16 et 36 des *Standard Commercial Principles* (État de Victoria, 2005, www.partnerships.vic.gov.au).
43. Cf. section 36.6.1 des *Standard Commercial Principles* (État de Victoria, 2005, www.partnerships.vic.gov.au).

4. Évaluation du succès de la prestation publique de services, y compris au moyen du mécanisme de PPP

Au même titre que le mode traditionnel de prestation et que l'attribution de concessions, les PPP constituent pour l'État un moyen de fournir des services et de réaliser ses politiques. Pour évaluer le succès de celles-ci, et donc la contribution des PPP, on a aussi besoin de mesurer la performance (au moyen d'une série d'indicateurs) et la satisfaction du client ou de l'utilisateur. La Banque mondiale propose un ensemble d'indicateurs qui permet de mesurer la contribution des PPP d'infrastructures à la réussite d'une politique publique sous deux angles : la situation financière et la performance spécifique du secteur (énergie, eau, transport, santé, etc). Sur le premier point, les indicateurs de la Banque mondiale sont (Banque mondiale, 2007) :

- Les dépenses totales d'infrastructures (de toutes sources et dans tous les secteurs);
- Les dépenses d'infrastructures de l'État central;
- Les dépenses d'infrastructures des collectivités locales;
- Les dépenses d'infrastructures des entreprises publiques;
- Les investissements privés en infrastructures.

Bien que les indicateurs spécifiquement sectoriels puissent varier, l'encadré 3.7 en donne une illustration avec le secteur de l'eau.

Encadré 3.7. Les indicateurs d'infrastructures dans le secteur de l'eau

- Accès à des services d'eau améliorés
- Accès urbain à des services d'eau améliorés
- Accès rural à des services d'eau améliorés
- Accès à des services d'assainissement améliorés
- Accès urbain à des services d'assainissement améliorés
- Accès rural à des services d'assainissement améliorés
- Dépenses consacrées aux services d'eau
- Tarif moyen de l'eau facturé par le service prestataire
- Tarif moyen de l'eau d'origines différentes
- Tarif moyen des services d'assainissement
- Ratio d'exploitation
- Taux de recouvrement
- Recette moyenne par m³ produit
- Quantité d'eau facturée par raccordement

Source : Banque mondiale (2007), "Statistical Annex : Infrastructure Indicators", The World Bank, Washington DC.

CHAPITRE 4. CLASSIFICATION BUDGÉTAIRE ET TRAITEMENT COMPTABLE DES PPP

Les PPP faisant intervenir à la fois l'État et le secteur privé, leurs activités sont enregistrées comptablement par les deux parties. La question qui se pose est la répartition des différents aspects de la transaction de PPP entre les comptes de l'État et ceux du partenaire privé. La réponse renvoie aux développements précédents, car le degré de transfert du risque détermine largement, dans le secteur public comme dans le privé, la décision de comptabiliser ou non un projet dans son bilan.

Il y a en général plusieurs manières différentes de présenter et de comptabiliser les dépenses publiques. Comme l'indique l'OCDE dans « Les meilleures pratiques de transparence budgétaire » (OCDE, 2002), la loi de finances annuelle est le document de politique publique le plus important pour l'État. C'est là que les décideurs expriment leurs préférences et choisissent le montant et la destination des dépenses. Pour que ces décisions soient prises et pour que la population les évalue, on a besoin de transparence et de la communication intégrale des informations concernant les dépenses courantes et en capital ainsi que les engagements, obligations et garanties, y compris à caractère conditionnel.

Dans la plupart des pays, les données relatives à l'État figurent dans trois cadres comptables : les comptes nationaux, les statistiques de finances publiques (SFP) et le budget de l'État. Comme son nom l'indique, le budget national s'attache surtout à décrire la répartition des ressources au sein d'un pays. Les modalités d'élaboration des comptes budgétaires et leur structure diffèrent, ce qui rend difficile les comparaisons internationales. En revanche, les comptes nationaux et les SFP suivent des normes internationales agréées, d'où la possibilité de les comparer.

Avec l'intérêt croissant pour les PPP dans le monde, la nécessité de règles claires pour leur traitement budgétaire et comptable se fait davantage sentir. Aucune norme générale ne régit la situation des PPP à l'égard des budgets nationaux et des statistiques internationales comparables, comme les comptes nationaux. La situation est rendue encore plus complexe par le fait qu'il existe actuellement une pléthore de dispositifs, mais pas de définition ou de délimitations précises.

On pourrait penser que la classification budgétaire et le traitement comptable des PPP ne jouent pas un rôle essentiel dans leur conception, mais c'est bien le cas. Comme on l'a indiqué plus haut, un projet considéré comme PPP a pour effet de réduire les dépenses en capital de l'État et d'y substituer un flux de commissions annuelles prévues par le contrat (ce flux est souvent classé comme consommation intermédiaire). Dans les comptes nationaux, et souvent aussi dans le budget, les dépenses en capital sont comptabilisées en charges quand l'investissement a effectivement lieu : opter pour le PPP permet donc au gouvernement de lancer le même montant d'investissements au cours d'un exercice, tout en comptabilisant moins de dépenses. En revanche, l'obligation de régler une commission annuelle augmentera les charges futures, réduisant ainsi les possibilités de nouveaux investissements dans les années à venir. Ce système appelle des règles claires sur les modalités de comptabilisation de transactions différentes telles que les PPP.

Le choix du PPP, de préférence au mode traditionnel de prestation, influe non seulement sur le montant des dépenses publiques, mais aussi sur leur déroulement temporel ; en effet, compte tenu de leur nature à long terme, les PPP représentent souvent des engagements portant sur des décennies. Les paiements aux partenaires privés prévus par les contrats de PPP comprennent à la fois des commissions récurrentes (en contrepartie de services) et un apport en capital de l'État, dans l'hypothèse où le partenaire privé ne peut ou ne veut fournir la totalité du capital nécessaire. Les dépenses publiques risquent aussi de s'alourdir si l'État accorde des garanties et prend de ce fait des engagements conditionnels. Or, de nombreux pays pratiquent des règles budgétaires qui fixent des objectifs de déficits ou d'excédents,

restreignent l'endettement du secteur public ou plafonnent ses dépenses, ce qui limite les possibilités d'en engager. Et le versement de commissions aux partenaires privés des contrats de PPP peut faire partie des dépenses.

Il faut que la comptabilité publique retrace clairement et fidèlement toutes les activités des PPP, et cela sans que le traitement comptable lui-même incite à utiliser cette formule (ou d'ailleurs le mode traditionnel de prestation par l'État). Si les règles comptables sont plus favorables aux PPP qu'à la méthode traditionnelle, ils peuvent être considérés comme la seule option permettant de poursuivre le projet. Le régime comptable compromet alors la principale raison qui puisse inciter les pouvoirs publics à recourir aux PPP, à savoir une ODP supérieure. Il importe aussi que le classement budgétaire et le traitement comptable des PPP rendent possible des comparaisons internationales.

A l'heure actuelle, on ne dispose pas d'un ensemble précis et complet de règles pour aider les pays à comptabiliser les PPP. La profession comptable est en train de prendre des mesures, mais, jusqu'à présent, les indications données ne sont pas suffisantes. L'absence de normes permet de se soustraire aux contrôles normaux sur les dépenses et d'utiliser les PPP pour contourner les plafonds de crédits et les règles budgétaires. Elle peut aussi inciter à sortir du bilan de l'État des investissements qui seraient considérés normalement comme de caractère public. Pour contourner les règles, on affecte des dépenses aux budgets futurs, on augmente les engagements de l'État (explicites et/ou implicites) et on octroie des garanties pour recevoir des financements privés, le risque de coûts futurs élevés étant assumé par le contribuable. Il importe aussi que les États intègrent à leurs systèmes budgétaires des procédures nationales régissant les contrats de PPP. Les budgets diffèrent d'un pays à l'autre et il en sera de même à l'avenir. Néanmoins, les gouvernements devraient actualiser continuellement leurs procédures pour les centrer sur la faisabilité financière, l'ODP et la viabilité à long terme ; cela réduirait l'éventualité que les règles comptables et budgétaires influent sur le mode de fourniture d'un service.

1. Modalités de budgétisation et de comptabilisation des PPP

Le système budgétaire diffère selon les pays : ainsi, la plupart établissent le budget sur la base des opérations de caisse, d'autres par référence aux engagements et d'autres encore en dosant les deux méthodes. En revanche, les comptes nationaux et les SFP suivent des normes internationales. On utilise souvent le système de comptabilité nationale de 1993 (SCN, 93) (Nations Unis *et al.*, 1993) et le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC, 95), applicable aux pays de l'UE (Eurostat 1995)⁴⁴. SEC 95 est complété par le Manuel pour le déficit et la dette publics (Eurostat, 2002), qui donne plus de détails sur la manière de comptabiliser et de traiter les transactions de l'État. SCN 93 et SEC 95 recourent surtout à la comptabilisation des engagements. La dernière version des SFP du FMI, intitulée SFP 2001 (FMI, 2001), est largement fondée sur le même principe, d'où une réduction des différences antérieures entre les comptes nationaux et la version 1986 des SFP (SFP 1986 – FMI 1986). (Pour une brève description des statistiques de finances publiques – GFS – voir encadré 4.1). Ces normes donnent des indications sur la manière d'enregistrer des transactions similaires aux PPP, comme les leasings opérationnels et financiers, les engagements et les garanties.

Même si les pratiques comptables ne sont pas les mêmes pour l'élaboration du budget et des comptes nationaux, les PPP leur posent beaucoup de problèmes communs. Il s'agit de la classification budgétaire, de la comptabilisation, du traitement des garanties, des engagements (explicites ou conditionnels), des risques budgétaires, des projections à long terme et de l'analyse de viabilité.

44. SEC 95 est compatible avec SCN 93, sous réserve de quelques différences de détail et de spécification (*cf.* Eurostat 1995).

La transparence, élément fondamental de l'établissement du budget et d'une bonne gouvernance, s'applique en particulier aux transactions complexes telles que les PPP. Un traitement comptable judicieux dépend d'une procédure et d'une pratique claire vis-à-vis des PPP ainsi que de la prise en compte des différences entre les pays.

Encadré 4.1. Les statistiques de finances publiques du FMI

Le cadre des statistiques de finances publiques (SFP) de 1986 (FMI 1986), qui était basé sur les règlements, ne comptabilisait pas, entre autres, l'amortissement des actifs publics. En 2001, le FMI (2001) est passé à un nouveau système largement basé sur les engagements, même s'il présente aussi un état des mouvements de caisse. Le nouveau mode de calcul permet donc d'amortir les actifs publics. Comme la composante engagements exige d'établir un compte d'exploitation complet et un bilan de l'État, le nouveau système de SFP exige davantage de données que l'ancien. C'est pourquoi plusieurs États ne l'appliquent que progressivement, certains ne communiquant actuellement que l'état des mouvements de caisse (qui se rapproche beaucoup du contenu des anciennes SFP). Comme on l'a indiqué plus haut, la comptabilité budgétaire utilisée par les pays est généralement un dosage entre présentation des engagements et des flux de règlements. Lors du lancement du système SFP 1986, de nombreux pays avaient adapté leur propre cadre comptable dans un but d'harmonisation. On peut s'attendre à ce qu'ils fassent de même après la mise en place de SFP 2001.

Le déficit conventionnel, calculé selon l'ancien système SFP, ou le déficit de caisse établi selon le nouveau système ne comprennent pas les amortissements ; de plus, les importantes dépenses en capital initiales sont comptabilisées comme charges au cours de l'année où le compte de l'État est débité.

Source : FMI (2006 ; 2001), *A Manual on Government Finance Statistics*, and (2001), *Government Finance, Statistics Manual 2001*, Fond monétaire international, Washington DC.

Les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire définies par l'OCDE (OCDE, 2002a) mettent en exergue plusieurs aspects qui ont de l'importance pour les PPP :

- Le budget doit être exhaustif et englober la totalité des recettes et des charges publiques ;
- Les rapports à long terme et l'analyse de viabilité sont de grande importance ;
- Les engagements financiers et conditionnels (emprunts et garanties, par exemple) doivent être communiqués et on doit évaluer leur incidence éventuelle. Lorsqu'il est difficile d'estimer le montant des engagements conditionnels, on doit les répertorier et les décrire ;
- Les règles et politiques comptables doivent être présentées avec précision et on doit faire connaître les différences avec les pratiques comptables généralement admises.

Les sommes versées aux partenaires privés par l'État varient souvent d'une période à l'autre⁴⁵ en fonction des dispositions du contrat ; il est donc nécessaire d'effectuer aussi une analyse de sensibilité et d'estimer ce que l'État pourrait finalement payer dans l'hypothèse la plus défavorable. En outre, si un contrat de PPP est financé dans une assez large mesure par des droits prélevés sur les usagers (sans que cela en fasse une concession), il peut constituer une option permettant à l'État d'encaisser des recettes supplémentaires (versées à l'opérateur privé ou à l'État, selon les dispositions du contrat) sans augmenter les impôts, en imputant aux utilisateurs des dépenses auparavant supportées par lui-même. Monteiro (2005:76), par exemple, note que le Portugal remplace les péages « virtuels » par de véritables péages sur les autoroutes en régime de PPP, sous la pression de problèmes budgétaires. Si c'est le cas, il ne faut pas que ce mode de financement des projets devienne une considération plus importante que la faisabilité financière et l'ODP dans le choix entre l'exécution par un investissement public traditionnel ou par un PPP.

45. Ainsi, la rémunération du PPP pour une autoroute peut être basée sur le nombre d'usagers.

Dans les pays où existent des règles budgétaires et des plafonds de dépenses, la possibilité d'effectuer l'investissement par la voie traditionnelle risque d'être limitée, le PPP ayant alors la préférence par défaut. Le principal motif du choix de cette méthode risque donc de ne pas être l'optimisation de la dépense, mais plutôt la définition des règles budgétaires et le traitement comptable.

Comme on l'a déjà souligné ici, la principale caractéristique d'un PPP réussi est le partage du risque et celui-ci est également l'élément clé pour la comptabilisation des PPP. Selon le FMI, si l'État continue à assumer la plus grande partie des risques d'un projet, c'est lui qui a la propriété économique de l'actif, même lorsque le partenaire privé en a la propriété juridique. A ce titre, l'actif doit figurer dans les comptes de l'État et non dans ceux du partenaire privé. En outre, il faut classer le projet comme un leasing financier et non comme un PPP. Il s'ensuit que, si le partenaire privé assume la plus grande partie du risque, il lui incombe de comptabiliser l'actif.

Encadré 4.2. Traitement par la comptabilité nationale des contrats ordinaires de marchés publics, des participations, des garanties, des contrats de construction-livraison, du crédit bail et de la location financière, des concessions et du transfert d'actifs capitalistiques

SCN 95 ainsi que le *SCN 95 Manuel sur le déficit et la dette publics* indiquent le traitement comptable des contrats normaux de commandes publiques, du crédit bail et de la location financière, des concessions et du transfert d'actifs en capital.

Contrats ordinaires de marchés publics : les dépenses sont normalement comptabilisées quand le partenaire privé livre à l'État le bien ou le service désigné dans le contrat.

Participations : il y a création d'une co-entreprise dans laquelle l'État et un associé privé détiennent des parts. Si l'État est censé avoir le contrôle de l'entité, on doit considérer celle-ci comme faisant partie du secteur administratif et traiter ses transactions comme des transactions d'administrations.

Garanties : pour aider un partenaire privé, l'État peut souhaiter garantir sa dette. Les garanties octroyées de façon ponctuelle sont considérées comme des engagements conditionnels et ne figurent pas au bilan avant leur mise en jeu éventuelle.

Contrats de construction-livraison : l'État passe contrat avec une société pour qu'elle fabrique et livre un actif capitalistique. L'acquisition de cet actif par l'État est considérée comme une dépense lorsque l'actif lui est transféré.

Crédit bail et location financière : le traitement de ces deux opérations par la comptabilité nationale n'est pas le même, la distinction dépendant de l'attribution de la majorité des risques et des bénéfices de l'actif loué. Un contrat de location financière est généralement à court terme (comparativement à la durée de vie économique totale d'un actif) et le locataire prend un risque limité. En revanche, le crédit bail couvre la plus grande partie de la vie économique d'un actif et le locataire assume l'essentiel du risque lié à l'objet de la location. Le crédit bail permet au locataire de financer l'achat d'un actif sans l'acquérir au sens strict du terme. La comptabilité nationale le considère simplement comme un moyen de financer un investissement et impute celui-ci au locataire, ce qui influe sur son déficit et son endettement.

Concessions : c'est en général une situation où l'État, en accord avec une société, lui accorde le droit de produire et de commercialiser un bien ou un service donné. La société privée fait payer directement l'usage des services liés à l'actif concédé. Les droits qu'elle verse pour obtenir la concession ou les autres types de rémunération de l'État sont comptabilisés comme recettes publiques.

Transfert d'actifs en capital : si, au terme d'un contrat de PPP, l'actif est transféré sans paiement du partenaire privé par l'État, il est comptabilisé comme formation brute de capital fixe de l'État. Cette transaction est compensée par un transfert de capital du partenaire privé et il n'y a pas d'incidence sur le déficit ou la dette de l'État. Si l'État paie l'actif, le montant versé est déduit du transfert en capital, sans incidence sur le déficit et la dette de l'État.

Sources : Eurostat (1995), *The European System of National and Regional Accounts*, et (2002), *SCN 95 Manuel sur le déficit et la dette publics*, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

De nombreuses opérations analogues aux PPP sont visées par les normes d'information et de comptabilisation en vigueur. Il s'agit des contrats habituels de marchés publics (achat de biens et de services), des participations au capital de sociétés, des garanties, des contrats de construction-livraison, du crédit-bail et de la location financière, des concessions et du transfert d'actifs capitalistiques (*cf.* encadré 4.2; voir aussi FMI, 2006).

A l'avenir, il faudra traiter un problème qui concerne aussi le classement budgétaire et le traitement comptable des PPP : c'est l'engagement effectif de dépenses à long terme pris par l'État lors de la passation d'un contrat de PPP. Plusieurs aspects de cet engagement durable font que la future dépense résultant de ce contrat présente des caractéristiques similaires à celles d'une obligation.

En premier lieu, un PPP a pour effet de rendre la dépense publique irrémédiable. Une fois le contrat conclu, l'État doit rémunérer le partenaire privé conformément aux dispositions qu'il prévoit. En fonction de l'attribution aux parties du risque de demande et d'offre, un contrat à long terme réduit la possibilité pour l'État de redéployer ses dépenses à l'avenir face aux évolutions de la demande de ses services. Compte tenu de l'échéance lointaine – souvent 20 à 30 ans – des projets de PPP, il est légitime de s'attendre à une modification de la demande. Certes, un investissement public traditionnel, en interne ou par voie de marché public, a aussi un caractère irrémédiable ; mais la différence entre investissement traditionnel et PPP est que, dans le premier cas, l'État possède l'actif et peut donc, sans renégocier un contrat, modifier son mode d'utilisation pour augmenter l'ODP. Dans le second cas, il doit continuer à payer le partenaire privé, si celui-ci honore son obligation contractuelle, même quand un autre mode de prestation permettrait une ODP supérieure. Ainsi, comparativement à un investissement traditionnel, les futures obligations de paiement qu'implique un contrat de PPP obligent l'État à rémunérer le partenaire privé, si celui-ci remplit sa part du contrat. Néanmoins, le respect du contrat par le partenaire privé n'étant pas certain, la nécessité de sa rémunération future ne l'est pas non plus. L'obligation de le rémunérer est donc comparable à un engagement conditionnel, à la différence qu'avec ce dernier le paiement dépend d'un événement *non anticipé*, alors qu'avec un contrat de PPP il dépend d'un événement *anticipé*. On peut donc en principe traiter les futures obligations de paiement prévues par un contrat PPP comme un engagement, équivalant à la valeur actuelle des paiements futurs pondérée par la probabilité que le partenaire privé se conforme aux dispositions du contrat.

En deuxième lieu si, à l'avenir, l'État se trouve contraint de réduire globalement ses dépenses, par voie de coupes spécifiques ou généralisées, celles liées aux contrats de PPP ne pourront diminuer sans renégociation du contrat et il est possible que l'on doive dédommager le partenaire privé du préjudice subi par suite des changements contractuels. Cela montre la nécessité d'inclure dans les contrats des clauses de renégociation. On peut le faire de multiples façons, en prévoyant une clause générale à cet effet ou une clause donnant la possibilité d'une renégociation tous les 5 ou 10 ans, par exemple.

1.1. Traitement des PPP dans le budget national

La date d'inscription au budget national d'une dépense et d'une recette dépend du système comptable utilisé dans le pays en question. La plupart des pays établissent le budget sur la base des opérations de caisse, tandis que certains se réfèrent aux engagements ou à un dosage des deux (voir, par exemple, FMI, 2006). Avec la première méthode, on enregistre les flux au moment des mouvements de caisse, sous forme d'entrées ou de sorties : avec la deuxième, on enregistre les transactions – recettes ou dépenses – lors du fait générateur. Beaucoup de pays pratiquant la budgétisation basée sur les flux établissent aussi des comptes sur la base des engagements pour les états financiers ; pour leur part, les pays qui pratiquent la comptabilité des engagements établissent des comptes d'encaissements/décaissements pour suivre les flux de trésorerie et les besoins d'emprunt.

L'investissement est l'un des domaines où les deux modes de comptabilisation peuvent faire apparaître des différences importantes. La comptabilité de caisse enregistre les investissements comme dépenses dès qu'ils ont lieu, soit en tant qu'investissements effectués en interne, soit en tant que paiements à un contractant. La comptabilité sur la base des engagements enregistre les sorties de fonds au titre de l'investissement dans l'analyse des flux de trésorerie et le bilan, mais retient elle-même l'amortissement de l'actif.

Pour les projets de PPP, on inscrit dans les comptes le paiement du partenaire privé par l'État. Si l'on applique au budget une comptabilité de caisse, la dépense diminue pendant la période de construction, puisque l'investissement n'est pas intégralement comptabilisé. En revanche, on comptabilise le paiement annuel. Si l'on applique la comptabilité sur la base des engagements, la différence n'est peut-être pas aussi significative, car cette méthode étale déjà le coût du projet sur la durée de son cycle économique sous forme d'amortissement.

Mais, comme la plupart des pays emploient la comptabilité de caisse, les divers traitements des dépenses d'investissement créent la situation suivante : les dotations aux investissements peuvent être réduites à court terme par externalisation aux PPP, tandis que l'État contracte l'engagement de verser une commission au partenaire privé pendant un certain nombre d'années.

Au terme du contrat de PPP, il arrive que l'actif soit transféré à l'État, avec ou sans paiement de la valeur résiduelle, selon la teneur du contrat passé entre l'État et le partenaire privé. En cas de transfert d'actifs, avec paiement d'une valeur résiduelle inférieure à la valeur de marché, la différence est souvent comptabilisée dans les opérations en capital en dessous de la ligne ; elle n'apparaît donc pas dans le chiffre publié du déficit ou de l'excédent.

Le recours à des mécanismes de marché comme les PPP, de préférence aux marchés publics traditionnels ou à la production en interne, relève d'une décision politique. En raison du manque de clarté des définitions des PPP et des règles comptables à leur appliquer, la manière de les intégrer dans les budgets nationaux est aussi un choix politique. En général, la comptabilité budgétaire est basée sur les flux et la manière d'inscrire les dépenses dépend des règles en la matière ou par d'autres textes. Dans de nombreux pays, les PPP et d'autres mécanismes de prestation de services inspirés du marché sont maintenant monnaie courante. C'est pourquoi il est nécessaire de trouver un moyen de les intégrer dans la procédure budgétaire pour assurer la faisabilité financière, l'ODP et la viabilité à long terme des finances publiques.

Comme il n'y a pas de solution simple à ce problème d'intégration, les pays l'ont traité différemment. On peut comptabiliser intégralement le coût à long terme des PPP en terme de flux, en plafonnant la commission annuelle que l'État est autorisé à verser à ce titre (mais cela peut donner un avantage aux projets de PPP financés par les usagers) ou fixer une limite globale à la valeur du contrat de PPP. Ainsi, les Pays-Bas comptabilisent le coût total des projets de PPP sur la base des flux ; la Corée inscrit dans le budget annuel les commissions versées au titre des projets de PPP, mais aussi le montant global de l'investissement ; au Royaume-Uni, la décision d'inscrire ou non les charges correspondantes dans le budget dépend de chaque contrat, de sorte que le partage est à peu près à 50-50.

1.2. Traitement des PPP dans les comptes nationaux

Les définitions de comptabilité nationale diffèrent de celles du budget et des SFP (l'encadré 4.1 ci-dessus donne des précisions sur les SFP). Le système de comptabilité nationale est un instrument largement utilisé sur le plan national et international. Les transactions sont inscrites dans les comptes nationaux au moment où l'activité économique correspondante a lieu. Pour les investissements, cela signifie que la formation brute de capital fixe est enregistrée comme dépense lors du transfert de l'actif fixe

à l'unité institutionnelle qui l'utilisera pour produire. Les biens de capital d'origine interne sont comptabilisés comme investissements au moment de leur production, alors que les biens de capital acquis sont comptabilisés lors du transfert de propriété à l'État.

On devrait fixer les règles et les normes de comptabilité nationale de manière à assurer la transparence du traitement et de la communication de tous les coûts et risques d'un projet (l'encadré 4.2 ci-dessus indique notamment le traitement des contrats ordinaires de marchés publics, des participations et des garanties). Toutefois, compte tenu de la grande diversité des contrats de PPP, il est difficile de spécifier un ensemble de règles qui en couvrent tous les aspects et qui ne laissent aucune possibilité de mauvaise interprétation. Finalement, faute d'un soutien politique total pour obtenir un maximum d'optimisation de la dépense publique (ODP) – en donnant la priorité à celle-ci sur les règles budgétaires et comptables – il y aura toujours des projets de PPP qui inverseront la priorité.

En raison de l'intérêt accru à l'égard des PPP et de leur extension, Eurostat a précisé son opinion sur la question en 2004 (voir l'encadré 4.3 ; on trouvera à l'encadré 1.1 ci-dessus d'autres définitions des PPP). Pour décider de classer un PPP dans les actifs publics ou privés, le principal critère retenu est le partage du risque. Si l'on transfère trop peu de risque au secteur privé, la comptabilité nationale considérera le PPP comme un investissement public. Le point de savoir si un PPP figure ou non dans les comptes de l'État dépend largement du partage du risque. Selon la définition d'Eurostat, un projet doit être classé comme PPP et comptabilisé comme investissement hors du secteur public si le partenaire privé supporte le risque de construction ainsi que le risque de disponibilité ou de demande. On peut considérer ce critère comme plutôt souple, car une grande partie du risque incombe encore à l'État s'il assume en totalité celui de disponibilité ou de demande. Comme les risques de construction et de disponibilité sont souvent pris par le secteur privé dans les projets traditionnels de marchés publics, on peut craindre un classement en tant que PPP de nombreux projets dans lesquels l'État continuera à supporter une grande partie du risque (voir aussi FMI, 2006).

On trouve certaines similitudes entre les définitions des PPP données par Eurostat et le FMI (*cf.* encadré 1.1 ci-dessus), mais aussi des différences importantes. La définition du FMI (2006) souligne que la condition pour classer un projet dans les PPP est le transfert au secteur privé d'une part significative du risque. Comme on l'a mentionné, le secteur privé assume habituellement le risque de construction et de disponibilité dans les marchés publics traditionnels ; or, pour qu'un projet soit considéré comme PPP, on doit en général transférer plus de risques en vue d'un partage optimal. Le FMI (2006) attire aussi l'attention sur le problème du risque résiduel : il s'agit de savoir qui assume le risque lié à la valeur de l'actif. Si ce dernier est transféré à l'État pour une valeur autre que celle du marché, c'est l'État qui assume ce risque de propriété. Le risque pesant sur le secteur public est alors manifestement accru par cet élément résiduel.

Comme on l'a indiqué au chapitre 3 (section 1.3), le risque doit être assumé par le secteur à qui cela convient le mieux. Une division optimale du risque permettra d'obtenir le maximum d'ODP d'un projet. Mais le fait que certains projets ne seront pas réalisés, sauf à être classés dans la catégorie des PPP, peut inciter les pouvoirs publics à viser un partage du risque qui aboutira à ce classement, même si la partie privée n'est pas la mieux à même d'assumer le risque. Cela enchérira le coût d'un projet et suscitera une hausse des dépenses à long terme de l'État, qui ne permettra pas au PPP de remplir ses objectifs d'amélioration de l'efficacité et de fourniture de biens et de services à meilleur marché. Afin de limiter l'éventualité que les règles comptables en viennent à constituer une incitation ou le critère principal pour décider quels projets doivent être exécutés sous forme de PPP, les États devront fixer des règles et des critères stricts.

Encadré 4.3. La décision d'Eurostat à propos des PPP

L'intérêt croissant pour les PPP et le manque de précision du SCN 95 sur ce point ont amené l'Office statistique des communautés européennes (Eurostat 2004) à clarifier les règles de comptabilisation des PPP (Eurostat 2004). La décision s'applique aux contrats à long terme dans des domaines où l'État est habituellement très présent. Les dépenses en capital initiales du partenaire privé et la spécification des produits sont d'autres aspects importants également mentionnés.

Selon Eurostat, pour classer un investissement PPP dans le bilan du secteur public ou du secteur privé, il faut surtout se demander qui assume le plus de risques. Eurostat recommande de classer les actifs du PPP hors du secteur public si les deux conditions suivantes sont réunies : 1) le secteur privé prend le risque de construction et 2) il supporte au moins le risque de disponibilité ou celui de demande.

Il n'est pas toujours facile de savoir qui assume le risque et la conception des contrats varie. Quand il est impossible de dire si un PPP doit ou non être comptabilisé par l'État, on peut se référer à d'autres aspects ; on examine, par exemple, si l'actif est censé être transféré du partenaire privé à l'État au terme du contrat et à quel prix. Cela joue aussi un rôle important dans le partage du risque.

Il est précisé que Eurostat n'examine pas les motifs, la rationalité et l'efficacité des partenariats, mais s'en tient à donner des indications claires sur leur traitement par la comptabilité nationale et sur ce qu'il implique pour les statistiques des administrations. Cela se justifie peut-être sur le plan des principes. Toutefois, les règles comptables doivent être suffisamment strictes et ne pas permettre que des contrats, qui font finalement peser trop de risque sur l'État, deviennent des projets comptabilisés dans le secteur privé.

Source : Eurostat (2004), "New Decision of Eurostat on Deficit and Debt : Treatment of Public-Private Partnerships", *News Release n° 18*, 11 février, The Statistical Office of the European Communities, Luxembourg.

2. Information sur les risques budgétaires ; comptabilisation des garanties et des engagements conditionnels

Un contrat de PPP comporte souvent une grande part d'incertitude sur ce que l'État paiera finalement en échange des services fournis. L'incertitude dépend dans une large mesure du partage du risque ainsi que des obligations ou des garanties et des engagements conditionnels auxquels l'État a souscrit dans le cadre du contrat avec le partenaire privé.

Le contrat entre l'État et le partenaire privé précise habituellement quand, comment et combien le premier doit payer pour l'obtention de certains services ; les obligations de l'État sont donc plutôt claires. Néanmoins, avec un partage approprié du risque, le montant dépendra de la quantité et de la qualité des services fournis. Cela fait naître une incertitude sur ce que l'État règlera en fin de compte.

Les contrats de PPP prévoient souvent des garanties. Une garantie est l'obligation juridique pour l'État de verser une somme, connue ou inconnue, si un événement spécifique se produit. Il arrive, par exemple, que l'État garantisse une certaine proportion de la dette du partenaire privé et que, si ce dernier ne peut honorer ses obligations, l'État doive s'y substituer. L'État peut aussi garantir au partenaire privé un minimum de recettes, ce qui l'obligera à régler une certaine somme si le partenaire privé ne parvient pas à réaliser les recettes en question.

Certaines obligations et garanties font naître des engagements conditionnels. Un engagement conditionnel est une obligation qui peut donner lieu à un paiement dans le futur. La différence entre un engagement réel et un engagement conditionnel est le degré de probabilité de l'obligation de payer. S'il est élevé, l'engagement conditionnel devient un engagement réel.

Il existe aussi des engagements conditionnels implicites, qui sont liés à certains projets. Bien que la situation diffère selon les pays, l'État joue le rôle de fournisseur en dernier ressort dans certains domaines. Cela signifie que, en dépit du contrat, il est censé intervenir et prendre en charge certains services si la société privée fait faillite.

Une obligation sous forme de garantie ou d'engagement conditionnel, y compris implicite, n'apparaît pas au bilan de l'État. C'est seulement lorsque la garantie ou l'engagement devient explicite, ou réel, que la comptabilisation a lieu.

L'existence d'obligations diverses n'implique pas que l'on ait transféré trop peu de risque au partenaire privé. Comme on l'a mentionné, le transfert optimal du risque ne signifie pas qu'il est intégralement reporté sur le partenaire privé, mais qu'il est assumé par le partenaire le mieux à même d'y faire face. Il se peut que la meilleure manière de gérer certains risques spécifiques soit de les partager, l'État garantissant par exemple la dette ou un montant minimum de recettes. Que cela soit ou non le moyen le plus efficace de répartir le risque doit être apprécié au cas par cas.

Compte tenu des risques liés aux contrats de PPP, les budgets et les comptes qui s'y rapportent doivent faire état de l'intégralité des obligations futures de paiement, réelles et potentielles. Il importe aussi de donner des informations sur les points suivants : effets des contrats sur les flux de trésorerie, risques d'augmentation des charges due à des garanties et à des engagements conditionnels, transfert éventuel des actifs à l'État au terme de la période couverte par le contrat.

Le fait de répertorier les garanties, les engagements conditionnels et d'autres obligations, sans toutefois en donner une évaluation complète, est un moyen d'informer sur les risques budgétaires futurs, tout en reconnaissant la difficulté de calculer le coût à venir en raison des incertitudes. C'est pourquoi on considère souvent que procéder de cette manière permet au moins de donner des renseignements sur les montants garantis, même s'il serait préférable d'inscrire au budget le coût des garanties.

Plusieurs méthodes existent pour estimer la valeur (ou coût potentiel) des garanties. Elles vont d'estimations des valeurs historiques et des antécédents de l'État en matière de mise en jeu des garanties jusqu'à des techniques plus complexes (voir, par exemple, FMI, 2006).

3. Risques et garanties budgétaires

L'incertitude sur l'obligation future de paiement incombant à l'État et sur le montant en jeu est la principale difficulté soulevée par les garanties et les engagements conditionnels. Le fait que les montants en cause ne soient pas comptabilisés comme dépenses ou dettes de l'État, avant une mise en jeu effective de la garantie, peut conduire à s'interroger sur la viabilité de la politique budgétaire au niveau actuel des recettes et des charges.

Une garantie ne constituant pas en soi une charge, il se peut que les règles de la procédure budgétaire la fassent accepter plus facilement qu'une dotation. Pourtant, la garantie représente pour l'État un engagement virtuel et susceptible de se concrétiser. Un certain nombre de problèmes s'ensuivent :

- S'il est relativement aisé de faire approuver des garanties, celles-ci peuvent servir à partager le risque, alors même qu'elles ne sont pas l'instrument le plus efficace pour ce faire.
- Une garantie n'étant pas répertoriée comme dépense, elle risque d'être utilisée pour contourner les contrôles appliqués aux dépenses ou les obligations d'équilibre budgétaire.

- Comme la mise en jeu éventuelle des garanties a lieu dans le futur, surtout pour celles qui sont à long terme, une politique laxiste en ce domaine peut menacer sérieusement la viabilité budgétaire si de nombreuses garanties jouent soudainement.

Ces problèmes montrent bien l'importance de la clarté des règles budgétaires et de la diffusion d'informations sur les garanties et les engagements conditionnels.

Le montant du risque que le partenaire privé accepte de prendre dépend de la possibilité d'en estimer le prix et de la volonté de l'État de rémunérer le secteur privé pour ce risque. Le partenaire privé peut choisir de supporter lui-même le risque ou de s'assurer contre lui. Il s'avère parfois difficile de trouver une assurance contre certains risques, selon le prix qui leur est attribué. Il arrive alors que le partenaire privé ne souhaite pas assumer le risque, sauf s'il est rémunéré à cette fin ou si l'État donne une garantie. L'État peut éventuellement préférer octroyer la garantie plutôt que payer davantage le partenaire privé.

Quand l'État procède de la sorte, il doit bien faire savoir que la garantie est en fait une subvention, puisque la souscription d'une assurance aurait entraîné le versement d'une prime à une compagnie. Pour que le coût réel d'une garantie soit visible, on peut le calculer en tenant compte de la probabilité que la garantie jouera et du montant garanti, puis inscrire au budget la somme correspondante. S'il n'y a pas de marché pour assurer le risque spécifique, on doit néanmoins l'estimer approximativement. Cela se fait par exemple en Suède, où l'Office de la dette nationale est responsable des garanties octroyées par l'État central. Quand celui-ci donne une garantie à une société privée, elle doit verser une commission qui est censée couvrir l'engagement conditionnel de l'État. On suppose que la commission est basée sur le marché (même si, comme on l'a dit, il n'existe peut-être pas de marché réel). Si l'État octroie la garantie au partenaire privé en tant que « subvention », la somme est inscrite au budget.

Pour s'assurer que les garanties soient maîtrisées et que le montant total n'augmente pas au point de créer un risque excessif pour l'État, on doit fixer des règles précises et faire connaître les garanties selon les modalités suivantes :

- Existence d'une autorité responsable du suivi et de la gestion d'un registre des garanties ;
- Obligation d'un accord du ministère des finances, du cabinet et/ou du législateur avant d'accepter une garantie ;
- Intégration des garanties dans la procédure budgétaire annuelle ;
- Inscription au budget annuel du coût estimé des garanties.

Au cours de la décennie écoulée, l'analyse à long terme des finances publiques s'est généralisée. On a porté davantage attention à leur viabilité, en raison du niveau déjà élevé des ratios de dépenses et du vieillissement de la population, lequel crée désormais une pression supplémentaire. Les projections lointaines indiquent l'évolution des recettes et des charges à politique inchangée et montrent comment cette politique exercera à la longue une contrainte sur les finances publiques. Elles donnent en quelque sorte l'alerte, si la politique actuelle n'apparaît pas viable sur la durée. La prévision à long terme et l'analyse de viabilité reposent sur diverses méthodes, comme les projections de recettes et de charges, l'étude de bilan, le calcul de la valeur actuelle, la comptabilité générationnelle etc⁴⁶.

46. Ulla (2006) donne plus de précisions sur les projections à long terme et les risques budgétaires.

Les engagements conditionnels de l'État constituent l'une des nombreuses incertitudes des projections à long terme. Les PPP sont des contrats de longue durée qui font assumer à l'État une obligation contractuelle, voire, dans le cas des engagements conditionnels implicites, une obligation non contractuelle. Compte tenu du caractère aléatoire de certaines de ces obligations, et quelquefois de leur montant substantiel, il convient de les intégrer à l'analyse de viabilité à long terme. Le résultat étant incertain, il faut inclure une analyse de sensibilité pour être sûr que l'État soit capable de gérer une évolution défavorable de ses obligations en général et notamment de celles découlant des PPP.

Les gouvernements peuvent considérer les garanties comme un moyen de réduire le niveau actuel des dépenses. Mais elles augmentent, parfois sensiblement, le risque de dépenses futures à sa charge. Néanmoins, certains y voient un élément nécessaire d'un contrat de PPP prévoyant un partage du risque. Le partage optimal du risque entre l'État et le partenaire privé dépend d'une conjonction de facteurs, dont les garanties peuvent n'être qu'une partie. Pour vérifier s'il convient de classer un PPP comme investissement public ou privé, ainsi que pour décider de son traitement budgétaire et comptable, il faut tenir compte des garanties quand on se demande qui assume globalement le plus de risques.

CHAPITRE 5. GESTION DE LA CRÉATION DES PPP : LE RÔLE DES UNITÉS SPÉCIALISÉES

La mise en place de capacités institutionnelles appropriées pour créer, gérer et évaluer les PPP est un élément essentiel de la réussite du dispositif. On le constate notamment au vu du grand nombre de pays qui disposent d'unités spécialisées dans les PPP ou sont en train d'en constituer (PriceWaterhouseCoopers 2005:45, à propos de la forte présence de ces unités dans l'UE). L'unité chargée des PPP se trouve habituellement au sein du ministère des finances/du Trésor. Ce chapitre présente les raisons qui justifient l'existence d'un organe de ce type, avant d'évoquer son rôle de façon plus détaillée. Il explique ensuite pourquoi ces unités doivent faire preuve d'expertise.

1. Les raisons de l'existence d'une unité consacrée aux PPP

Plusieurs motifs justifient la création d'une telle structure :

- 1) Faire en sorte que les ministères gèrent bien les PPP au regard de leur budget et ne succombent pas à l'illusion que c'est un moyen pour l'État de dépenser plus ;
- 2) S'assurer que les ministères n'adoptent pas un comportement de « resquillage », consistant à faire prendre à l'État tout entier l'engagement d'honorer des obligations futures de paiement dont un ministère particulier sait qu'elles dépassent ses propres dotations budgétaires futures ;
- 3) Créer un centre de compétence que les ministères et autres entités publiques puissent solliciter lorsqu'ils lancent des PPP et élaborent les contrats correspondants ;
- 4) Réguler la création des PPP par les ministères et autres entités publiques, pour garantir qu'ils remplissent toutes les exigences de faisabilité financière, d'ODP et de transfert du risque ;
- 5) Séparer la pratique et la politique des PPP.

Premièrement, il est à craindre que – en raison de la nature extra-budgétaire des PPP – les ministères n'apprécient pas pleinement les conséquences des PPP sur les finances publiques. Un ministère peut notamment penser à tort que – un partenaire privé étant responsable de la dépense initiale en capital – les charges publiques sont réduites, ce qui lui permet de dépenser plus dans d'autres domaines. Ce raisonnement fallacieux crée le risque que l'ignorance de la complexité financière des PPP conduise les ministères à prendre des engagements excessifs. L'unité chargée des PPP joue un rôle de régulation au sein de l'État, tout en étant indépendante des ministères qui veulent appliquer des PPP ; cette situation peut lui permettre d'empêcher des procédures fondées sur des raisonnements spécieux, en surveillant et en appréciant la faisabilité financière des projets.

Deuxièmement, même lorsque les ministères ont pleinement conscience des incidences budgétaires des PPP, des problèmes de rapport mandant/mandataire et de resquillage peuvent se poser. Ils risquent de survenir entre un ministère particulier, responsable de son seul budget, et le ministère des finances qui est en charge du budget général. Le premier sait que l'ensemble du gouvernement est responsable en dernier ressort de tout accord qu'il peut éventuellement conclure. La règle s'applique aux paiements prévus par les contrats de PPP. Comme c'est l'État central qui devra les honorer, le ministère est susceptible de prendre un engagement, tout en ayant conscience que sa propre dotation budgétaire ne suffira pas à couvrir la dépense. Une unité consacrée au PPP pourra prévenir ces problèmes de resquillage en demandant aux ministères de démontrer que les déboursements futurs s'inscrivent dans les limites de leurs crédits anticipés. Dès que l'administration accepte les preuves apportées, l'unité spécialisée peut donner son approbation. Son accord constituera alors une condition préalable à la conclusion finale du contrat de PPP.

Encadré 5.1. Le centre pour la connaissance des PPP aux Pays-Bas

En 1999, un centre pour la connaissance des PPP a été créé au sein du ministère des finances ; il se compose d'experts du commerce et de l'industrie ainsi que de fonctionnaires de l'État. Sa mission est de faire connaître l'expérience des PPP, de concevoir des règles claires et efficaces de collaboration entre les agences de l'État et le secteur privé, de suggérer des projets convenant aux PPP ainsi que de rédiger des rapports périodiques et des études sur les résultats de cette formule. L'agence responsable des infrastructures (Rijkswaterstaat) et celle chargée des bâtiments publics étant de plus en plus accoutumées aux projets de PPP, le centre va probablement se concentrer sur le développement des PPP dans d'autres secteurs, comme l'éducation et la santé.

Source : PricewaterhouseCoopers (2005), *Delivering the PPP Promise : A Review of PPP Issues and Activity*, PricewaterhouseCoopers, Londres, p. 41.

Troisièmement, on peut mettre en place une unité consacrée aux PPP pour créer un centre rassemblant les connaissances sur ce sujet pour fournir une assistance technique aux différents ministères quand ils lancent des PPP. Le centre néerlandais de connaissance des PPP (*cf.* encadré 5.1) en est un bon exemple. Le personnel actuel de l'État n'a pas toujours le savoir nécessaire pour entreprendre des PPP. Quand l'État se lance dans des opérations complexes de ce type, on doit être sûr qu'il dispose des compétences permettant de négocier sur un pied d'égalité avec le secteur privé, sachant que ce dernier est peut-être davantage habitué aux montages financiers complexes. Les rémunérations étant souvent plus élevées dans le secteur privé, il faut aussi que l'État puisse non seulement attirer des collaborateurs bien formés, mais les conserver. Cela risque d'être en soi un problème complexe dans le système traditionnellement rigide de la fonction publique. En outre, il faut à l'unité chargée des PPP des ressources pour faire intervenir des consultants quand le besoin s'en fait sentir. Le recours à des consultants pourrait aussi être un moyen efficace d'assurer une partie des responsabilités lorsque la demande des services de l'unité spécialisée culmine.

Encadré 5.2. « Partnerships Victoria » – l'unité chargée des PPP dans l'état australien de Victoria

Partnerships Victoria (PV) définit le cadre général de la politique du gouvernement de l'état de Victoria en ce qui concerne la prestation de services publics au moyen de partenariats public-privé. L'accent est mis principalement sur le calcul du coût pendant la durée de vie du projet, la prise en compte de tous les risques, leur répartition optimale entre les secteurs public et privé, l'évaluation du rendement des fonds dépensés (ODP) et la protection de l'intérêt public. Depuis l'exercice 2002-2003, quelque 10 % des investissements publics de l'État sont effectués de cette façon.

PV, qui est le centre d'expertise dans le domaine des PPP, a pour responsabilité de définir le cadre de politique et de fournir une assistance basée sur ses compétences. Ses principales missions sont : 1) concevoir la politique en la matière ; 2) jouer un rôle de conseil dans l'application des projets ; 3) donner des avis généraux sur la gestion des contrats. S'agissant des projets individuels, PV apporte une expertise commerciale, s'assure que les problèmes de politique soient perçus et résolus, suit les questions budgétaires, préserve l'intégrité du cadre de politique et facilite l'approbation des bons projets par le Trésor.

Au total, PV joue un rôle actif dans les projets de PV, sans être l'institution qui s'en charge, mais en définissant des principes directeurs de politique et en apportant une expertise. Pour améliorer la compétence des secteurs public et privé, il organise des sessions et des formations spécialisées. Le « Trésorier » est le ministre de tutelle de PV, tandis que les ministères concernés sont responsables de lancer et de mettre en œuvre les projets effectifs. La procédure d'approbation d'un projet comporte quatre étapes essentielles, l'accord du Trésorier étant à chaque fois nécessaire pour passer à la suivante. Ce sont : 1) l'accord sur le financement ; 2) l'accord pour inviter à exprimer un intérêt ; 3) l'accord pour produire un résumé du projet ; 4) l'accord sur la stratégie et les modalités de gestion du contrat. Le Trésor doit notamment approuver le financement, et le fait que le Trésorier soit responsable de PV permet de replacer le débat dans le cadre des problèmes budgétaires généraux.

Sources : State of Victoria (2007), « Partnerships Victoria », www.partnerships.vic.gov.au ; J. Fitzgerald (2006), « Partnerships Victoria », présentation au symposium OCDE/ministère espagnol des finances sur les administrations et les PPP, Madrid, 5-7 juillet.

Quatrièmement, cette unité pourrait utiliser son dispositif d'agrément réglementaire pour garantir que les accords de PPP remplissent toutes les obligations juridiques et techniques prévues en ce domaine. L'octroi de l'agrément réglementaire et la fourniture d'assistance technique constituent les principales fonctions de la plupart des unités chargées des PPP, notamment au Royaume-Uni, en Australie et en Afrique du sud (les encadrés 5.2 et 5.3 donnent des précisions sur les exemples australien et sud-africain).

Cinquièmement, l'unité spécialisée peut contribuer à séparer la politique et la pratique, elle-même étant responsable de formuler la politique, de donner des avis et de superviser les PPP, alors qu'il appartient aux ministères dépensiers d'entreprendre effectivement les projets. Cela réduit le risque que l'unité se mette à promouvoir cette formule. Sa principale mission n'est pas de défendre les projets de PPP, mais de faire en sorte que les coûts de transaction soient aussi bas que possible et que l'ODP constitue le principal critère. Si l'unité est également responsable des projets, il peut en résulter un conflit d'intérêts : elle risque de se retrouver dans la situation de superviser un projet, tout en le préparant et l'exécutant. Dès lors, elle peut être amenée à favoriser les projets de PPP uniquement pour justifier son existence et perdre ainsi de vue l'ODP.

Une unité consacrée aux PPP et servant de centre d'expertise renforce aussi la confiance des partenaires éventuels du secteur privé. A ce propos, Ahadzi et Bowles notent :

... il n'est pas surprenant que le secteur privé s'intéresse à la création d'une unité chargée des PPP au sein de l'organisme client. Cela laisse penser que l'on a affaire à une équipe de clients expérimentée et capable, qui dispose de l'autorité nécessaire pour mener efficacement une négociation. En son absence, on pourrait avoir des doutes sur la solidité de la gestion de projets dans le secteur public. Et cela surtout en cas de division des fonctions du client public entre plusieurs ministères. (Ahadzi et Bowles, 2004:976)

L'une des caractéristiques de l'unité chargée des PPP, telle qu'on la trouve au Royaume-Uni, en Australie et en Afrique du sud, est de ne pas s'occuper de la gestion des contrats une fois qu'ils sont signés et que la période pré-contractuelle est terminée. La responsabilité de la gestion quotidienne incombe habituellement au ministère concerné et n'est pas du ressort de l'unité spécialisée.

Comme le montre l'exemple australien, on peut trouver des unités chargées des PPP à plusieurs échelons des pouvoirs publics. Partnerships Victoria opère au niveau d'un état. Des unités analogues existent dans d'autres états australiens, tandis qu'au Royaume-Uni, l'Ecosse et le Pays de Galles ont leurs propres unités spécialisées. Il ressort de l'exemple britannique que des unités décentralisées peuvent coexister avec une unité nationale. Quand c'est le cas, il faut différencier clairement les fonctions et les attributions réglementaires des unes et des autres. Une délégation officielle de pouvoirs de l'unité centrale au profit de celles situées aux échelons inférieurs peut aussi s'avérer nécessaire⁴⁷. Le fait que l'essentiel de l'expertise, et surtout le pouvoir réglementaire, se situent au niveau de l'unité centrale ou des unités décentralisées dépend clairement du mode d'organisation politique d'un pays, les constitutions de type fédéral conférant plus d'attributions réglementaires aux échelons inférieurs des pouvoirs publics.

Comme on le voit aux encadrés 5.2 et 5.3, les unités chargées des PPP en Afrique du sud et dans l'état australien de Victoria sont des centres de compétence, qui donnent les directives générales et une assistance aux ministères dépensiers responsables des projets, tout en agréant ceux-ci à certaines étapes de la période pré-contractuelle.

47. De plus, dans certains pays, les échelons décentralisés des pouvoirs publics ont parfois besoin de l'accord de l'État central pour emprunter. Dans ce cas, il est également possible que l'État central doive approuver la passation de contrats à long terme, tels que les PPP.

Encadré 5.3. L'unité PPP du Trésor sud-africain

En Afrique du sud, l'unité chargée des PPP, mise en place en 2000, en supervise la création au niveau national et à celui des gouvernements provinciaux. Au cours de l'exercice 2006-2007, les PPP ont représenté 5.5 % du total des investissements publics. Bien qu'elle s'occupe surtout de la période pré-contractuelle, l'unité spécialisée fournit une assistance technique à toutes les étapes du cycle de vie d'un projet de PPP. Ce cycle comprend six périodes : 1) la préparation, 2) l'étude de faisabilité, 3) la commande, 4) la mise au point, 5) la prestation et 6) la sortie. Au cours de la phase de préparation, les ministères et les provinces doivent informer l'unité de leur intention d'entreprendre un PPP. Il leur faut également lui indiquer l'expertise dont ils disposent et nommer un responsable et une équipe de projet. L'unité chargée des PPP accorde beaucoup d'attention à l'existence au sein d'un ministère ou d'une province, des capacités et des compétences nécessaires pour lancer et gérer un PPP.

La période de préparation est suivie d'une étude de faisabilité. Celle-ci doit préciser la fonction qu'exercera la partie privée et inclure une analyse des besoins à satisfaire et des options qui s'offrent à l'État. L'étude de faisabilité doit réussir les trois tests réglementaires de faisabilité financière, d'optimisation de la dépense (ODP) et de transfert du risque. L'unité spécialisée applique ces tests à l'occasion de ce que l'on appelle l'agrément I du Trésor, qui intervient quand l'étude de faisabilité est terminée. Cet agrément est nécessaire pour que le ministère ou la province puisse passer à l'étape de la commande.

L'étude de faisabilité comporte plusieurs phases. Tout d'abord, le ministère ou la province doit apprécier la nécessité du service que l'on envisage d'offrir. Cela a lieu avant de décider si l'on utilisera la méthode conventionnelle ou un PPP. Après l'analyse des besoins, le ministère ou la province doit examiner les divers moyens possibles de prestation du service. Le PPP peut figurer parmi les options possibles, mais aussi la méthode habituelle du marché public. La faisabilité financière constitue à ce stade un aspect essentiel. Après avoir évalué les diverses options, on doit procéder à l'analyse de la valeur du projet et aux diligences appropriées.

L'évaluation du projet est une procédure très rigoureuse, qui comprend l'élaboration d'un CSP de base, d'un CSP ajusté des risques, d'un modèle de référence des PPP et d'un même modèle ajusté en fonction des risques. Après avoir construit ces modèles, on procède à une analyse de sensibilité. Quand ces étapes ont été franchies, il doit déjà exister un budget pour le projet. Ce budget est alors examiné pour juger de la faisabilité financière et de l'ODP. Ensuite, l'étude de faisabilité est soumise à l'agrément I du Trésor.

Au cours de la phase de commande, le Trésor doit donner deux agréments supplémentaires. Dans le cadre de l'agrément IIA, l'unité chargée des PPP donne son accord au dossier, qui comprend le projet de contrat, après quoi le ministère peut procéder à la passation de la commande. Celle-ci prend la forme d'un appel d'offres. Au terme de l'appel d'offres, le ministère ou la province évalue les soumissions. Avant de pouvoir désigner le candidat qui l'emporte, il leur faut adresser à l'unité chargée des PPP un rapport démontrant que l'on a appliqué à toutes les offres les critères de faisabilité financière, d'ODP et de transfert substantiel du risque. Il faut aussi indiquer comment le soumissionnaire retenu remplit ces critères. C'est sur ce rapport que se fonde l'agrément IIB du Trésor.

Après l'agrément IIB, le ministère ou la province finalise les termes du contrat, établit un plan de gestion pour sa partie du PPP et effectue les vérifications appropriées sur toutes les parties concernées pour déterminer leur compétence et leur capacité à s'engager. Avant que le contrat puisse être signé, l'unité chargée des PPP doit donner l'agrément III, par lequel elle certifie que le contrat satisfait aux exigences de faisabilité financière, d'ODP et de transfert substantiel du risque. Une fois le contrat signé, il n'est plus nécessaire d'obtenir de nouveaux agréments de l'unité spécialisée. Si l'une des parties envisage des changements significatifs après la conclusion de l'accord, l'unité doit les approuver.

Source : Pour en savoir plus sur l'unité PPP sud-africaine, on consultera le module 4 du manuel du Trésor sur ce sujet (National Treasury, 2004).

2. La nécessaire expertise des unités chargées des PPP

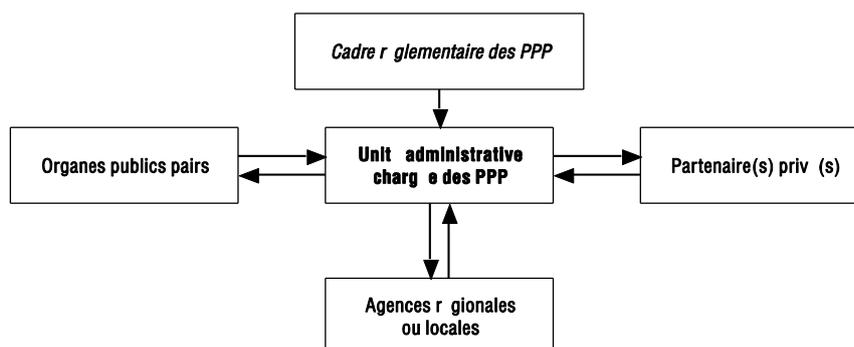
En Europe, le dispositif PPP s'appuie sur un noyau d'experts de ce sujet qui ont développé des compétences à plusieurs niveaux (BEI 2004):

- Conception d'un cadre juridique et réglementaire propice aux PPP ;

- Préparation et sollicitation des projets ;
- Gestion et évaluation de programmes pilotes ;
- Recherche de partenaires et d'investisseurs potentiels ;
- Établissement d'un climat de confiance et de bonne volonté avec les partenaires privés ;
- Évaluation des PPP (ODP et CSP) ;
- Gestion du risque politique en préconisant les PPP au sein de l'État et auprès du public ;
- Gestion des projets, suivi des performances et gestion des contrats.

Tout cela exige de constituer un ensemble de compétences multidisciplinaires en matière comptable, économique et juridique ainsi que d'acquérir des connaissances techniques dans des secteurs spécifiques pour évaluer l'ODP. Le graphique 5.1 montre que l'unité chargée des PPP n'agit pas isolément des autres composantes du cadre réglementaire d'un pays. Elle entretient des rapports avec les agences qui sont ses pairs, les échelons administratifs inférieurs et les parties privées concernées par le cadre réglementaire dans lequel opèrent tous les participants aux PPP.

Graphique 5.1. Dispositif institutionnel de négociation avec les parties prenantes



La création d'une unité spécialisée dans les PPP suit souvent les principes directeurs d'un cadre de politique réglementaire, en ce qui concerne, par exemple, la fixation d'objectifs clairs, la gestion du risque politique et la responsabilité éthique. A partir de là, le passage d'une mentalité de commandement hiérarchisé à une démarche de négociation avec un partenaire exige que les agences se dotent de capacités telles que :

- L'adoption d'un nouveau type de gouvernance, dans lequel le partenariat est le mode opératoire à la place de la discipline bureaucratique ;
- La constitution d'une expertise technique en matière d'évaluations préalables et a posteriori, de négociation et d'expérience sectorielle ;
- L'élaboration de réglementations incitatives ;
- La faculté à se coordonner et à négocier, horizontalement avec les autres organes/ministères, verticalement avec les agences régionales et locales.

CHAPITRE 6. CADRE DE POLITIQUE ET OUTILS DE PROCÉDURE

Le cadre politique est un facteur d'importance cruciale pour les PPP, même si l'on tend à se concentrer sur l'aspect économique, l'analyse des risques et celle des perspectives financières du dispositif. On ne peut concevoir et appliquer de grands projets comme les PPP isolément du reste, notamment parce que l'État utilise cette formule dans un contexte et dans un cadre de politique particuliers. Ce chapitre est consacré à trois problèmes relatifs au contexte : la nécessité d'un soutien politique et le risque qu'implique son absence, les questions de corruption et d'éthique, et la réglementation des PPP.

1. Soutien politique et établissement de relations avec toutes les parties prenantes

Les appuis politiques et l'établissement d'un consensus sont indispensables pour assurer le succès des partenariats public-privé, surtout quand ils fournissent des services publics essentiels tels que les transports ou l'approvisionnement en eau. Consulter les parties intéressées, comme le public ou les salariés concernés par la création des PPP, et obtenir leur concours font partie intégrante du cadre de politique. En cas d'opposition significative de la population, le soutien des autorités politiques peut aussi fléchir, ce qui augmente le risque politique du PPP. Cette montée du risque est de nature à dissuader le secteur privé de participer, diminuant du même coup le degré de concurrence pour la réalisation du projet et compromettant la recherche de l'ODP. Par conséquent, outre les analyses préalables des aspects financiers et des risques, un ministère souhaitant lancer un PPP doit, pour s'assurer un appui politique, se mettre en rapport avec toutes les parties prenantes possibles, à l'intérieur et à l'extérieur des pouvoirs publics.

L'engagement politique des plus hautes autorités est essentiel pour qu'elles jouent le rôle d'« avocat du projet », capable de convaincre le public que les PPP peuvent procurer les avantages promis, mais aussi garantissant aux intervenants privés que cet engagement sera tenu à long terme et que les risques politiques sont minimaux. Les contrats de PPP étant à long terme, ils restent le plus souvent en vigueur pendant une durée qui peut englober plusieurs élections. Il est donc nécessaire que le soutien et l'engagement politiques transcendent les clivages partisans, pour que les partenaires privés sachent qu'ils persisteront quel que soit le vainqueur de la prochaine élection. Un faible soutien politique aurait trois conséquences. D'abord, le gouvernement ne modifierait pas la législation pour donner aux PPP un cadre solide. Ensuite, le secteur privé serait réticent à participer aux projets de PPP. Enfin, même si le PPP était mis en place, les changements de politique qui amèneraient le contrat ou affaibliraient la performance obligeraient l'État à dédommager le partenaire privé à due concurrence, ce qui compromettrait l'ODP du PPP.

Pour obtenir l'accord du public et atténuer ainsi le risque politique, il est important d'exploiter les premiers succès. A l'inverse, l'échec des projets de PPP est un obstacle pour les propositions futures. On peut citer l'exemple du procès intenté à la ville de Washington par un promoteur qui estimait avoir été tenu injustement à l'écart d'un projet de réaménagement de l'ancien site du centre municipal des conventions. La ville a obtenu un règlement amiable, en acceptant de verser 35 millions USD, mais cela a terni sa réputation de gestionnaire des PPP et la crédibilité de ces derniers aux yeux de la population (HDR 2005).

Du fait de l'importance des services qu'assurent de nombreux projets de PPP, ils se heurtent souvent à une opposition dont les motifs sont divers. Certaines critiques sont dues à la confusion entre les PPP et la privatisation, alors que les premiers réservent un rôle important à l'État dans la fixation des objectifs. Dans certains pays, où la population rejette la privatisation ou le financement des services publics par des commissions, les PPP peuvent être perçus comme une voie moyenne, par laquelle l'État tente, sans privatiser intégralement, d'impliquer davantage le secteur privé dans des prestations qu'il assurait lui-même auparavant. Mais il arrive que l'opposition se justifie, surtout si le PPP envisagé n'est qu'une solution de remplacement inappropriée à une prestation publique intégrale par la voie traditionnelle. C'est généralement le cas lorsque le projet de PPP ne réalise pas plus d'ODP que la méthode traditionnelle.

La critique peut aussi être inspirée du scepticisme à l'égard de la capacité d'un secteur privé motivé par la rentabilité à fournir des biens publics dans des conditions équitables, sans augmenter les prix ou sacrifier la qualité du service. Les contestations de ce type s'appuient en général sur les objections suivantes (HDR 2005) :

- Les acteurs privés font des bénéfices en fournissant des biens publics qui devraient être gratuits ;
- Les acteurs privés procèdent à une fourniture sélective de services indispensables, ce qui pose des problèmes d'accessibilité aux usagers défavorisés ou avec moins de possibilités d'accès ;
- Les entités privées sont moins responsables à l'égard de la population que l'État ;
- Les contractants privés prennent des emplois publics⁴⁸ ;
- La sélection et la gestion des PPP sont peut-être plus exposées à la corruption (point traité dans la section 2 ci-après).

Ces préoccupations amènent à poser une question fondamentale pour la justification des PPP : quel est le rôle du secteur privé dans la réaction de l'État à l'échec du marché? Du point de vue théorique, l'État a pris la responsabilité de développer les infrastructures du secteur public du fait de la défaillance des marchés, liée aux problèmes d'économies d'échelle et de monopole naturel. Mais l'action de l'État en matière de création d'infrastructures peut aussi donner lieu à des errements ; il n'est pas toujours en mesure d'évaluer et de fournir le niveau optimal d'infrastructures. Dans le même ordre d'idées, le fait est que les États ne sont pas des parties désintéressées, mais représentent une agrégation d'agences et d'organismes, souvent en conflit, dont les objectifs et les programmes de politique sont différents. Ils peuvent se heurter à des problèmes de coordination intersectorielle, de maintien de leurs engagements dans la durée et d'insuffisance des capacités internes.

Le caractère incomplet des contrats de PPP est également susceptible de compromettre le soutien politique pour cette formule ; il est difficile de concevoir un contrat qui conjugue la recherche du profit et la fourniture de biens publics, et de le faire dans le cadre d'une mesure, d'une répartition et d'une tarification optimales du risque. La tâche est d'autant plus délicate qu'un contrat de PPP, comme la plupart des autres contrats, ne peut jamais prévoir toutes les éventualités. Le résultat est un accord incomplet, vis-à-vis duquel l'acteur privé, faute d'une forte responsabilisation, réagit à l'évolution du marché selon des modalités qui transfèrent indûment les coûts au secteur public (Davis, 2005). Ainsi, les possibles effets négatifs des PPP, qui équivalent à un échec du projet de PPP, montrent bien la nécessité d'une réglementation rigoureuse, capable de gagner la confiance du public. Bien que les risques persistent, on peut les réduire sensiblement en choisissant, par une procédure compétitive, un partenaire travaillant dans un cadre réglementaire fiable, qui puisse finalement offrir des services publics de qualité, efficacement et équitablement.

48. Ou si, comparativement aux salariés du secteur privé, ceux du secteur public bénéficient de meilleurs contrats de travail (avec, par exemple, des salaires supérieurs), un PPP peut réduire les salaires et donc permettre de diminuer le coût de production des services. Dans l'hypothèse où le coût total d'emploi d'un travailleur du secteur public dépasse celui en vigueur dans le secteur privé, cette différence peut faire partie des raisons qui permettent au partenaire privé de faire une offre moins chère que la production par l'État en interne. Le soutien politique des PPP peut également être affaibli si les employés publics perçoivent leur utilisation comme un moyen pour l'administration de contourner le pouvoir des syndicats du secteur public.

Les gouvernements qui appliquent des PPP doivent aussi prendre des mesures convaincantes pour gérer les attentes des travailleurs et garantir une bonne gestion des ressources humaines. C'est particulièrement vrai quand un PPP ne lance pas un nouveau service, mais en reprend un qui était auparavant assuré par l'État. Le contrat peut prévoir le transfert au partenaire privé ou entité à finalité spécifique (EFS) de fonctionnaires qui participaient à la fourniture du service avant sa conclusion. Les agents dont le partenaire privé/EFS n'a pas besoin peuvent être affectés à d'autres ministères. Toutefois, à moins que ces derniers soient employés de façon productive dans leurs nouvelles affectations, comparer le coût du PPP à celui du mode traditionnel de prestation donne une évaluation biaisée en faveur du PPP, si l'on ne tient pas compte de la charge salariale des agents transférés⁴⁹. Comme, dans de nombreux pays, les fonctionnaires ne sont pas régis par les mêmes contrats de travail que les salariés privés, il se peut que leur transfert suscite des résistances.

Le transfert de fonctionnaires au partenaire privé/EFS doit aussi être géré de façon à préserver leur bien-être. Cela est de nature à les rallier au PPP et à améliorer la productivité de celui-ci. La sauvegarde du bien-être des fonctionnaires transférés peut exiger la définition de principes directeurs et d'un cadre juridique, à l'image de ceux qui, au Royaume-Uni, garantissent une transition professionnelle équitable aux agents publics affectés par les PPP. Ainsi, depuis 1997, le gouvernement britannique a pris des mesures de protection du personnel allant au-delà des dispositions minimum du décret de 1981 sur le transfert des activités (protection de l'emploi), qualifiées communément de règles TUPE (*Transfer of Undertakings – Protection of Employment*) (cf. encadré 6.1). La politique de protection de l'emploi au Royaume-Uni suit désormais les principes suivants (HM Treasury 2003b):

- Communication libre et transparente avec le personnel, dont participation à l'établissement des contrats ;
- Maintien des conditions d'emploi pour les personnes transférées et les nouveaux salariés ;
- Maintien des pensions, applicable à la fois aux transferts publics et privés ;
- Conservation de la souplesse dans la prestation des services publics.

Encadré 6.1. Dispositif de protection de l'emploi au Royaume-Uni : règles TUPE et mesure en faveur de l'équité des pensions de retraite

« Globalement, la réglementation TUPE protège les conditions d'emploi des salariés quand leur activité passe d'un employeur à un autre. Elle a été conçue pour sauvegarder les droits de ceux qui font l'objet d'un transfert obligatoire entre firmes. TUPE :

- garantit aux salariés déplacés des conditions « pas moins favorables » lors du transfert d'un employeur à l'autre ;
- s'applique aux deuxième, troisième et quatrième transferts aussi bien qu'au passage initial du secteur public au privé ;
- est complétée par un « Exposé des pratiques », émanant des services du premier ministre, en vertu duquel on doit aussi accorder des droits à pension professionnelle « globalement comparables » à ceux qui sont transférés du secteur public au privé ».

Source : HM Treasury (2003), PFI : Meeting the Investment Challenge, The Stationery Office, Londres, p. 70.

49. Si le partenaire privé est libre de choisir les agents de l'État qu'il emploiera, il est également possible qu'il conserve les plus productifs et laisse les autres à l'État.

On peut répondre à certaines objections formulées par les critiques des PPP en expliquant clairement leurs modalités, notamment l'exercice d'une stricte surveillance par le secteur public. D'autres problèmes, comme le contrôle des services, la justesse du prix et l'utilisation de l'ouvrage dans des conditions équitables, sont des préoccupations sérieuses et légitimes, qui nécessitent la mise en place d'un solide cadre réglementaire pour assurer une bonne exécution du PPP. La corruption constitue aussi une menace significative dont la politique à l'égard des PPP doit tenir compte.

2. Problèmes de corruption et d'éthique

Bien que le risque de corruption dans les PPP soit un sérieux sujet de préoccupation, il y a eu peu de recherches sur ce point. Comme la concurrence risque de disparaître en grande partie après la passation du contrat de PPP, l'appel d'offres est la seule occasion d'assurer la sélection d'un contractant qualifié. C'est surtout à ce stade que la corruption compromettrait gravement l'intégrité du PPP et sa faculté de procurer des avantages. Selon un rapport de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics (OCDE, 2005a), il y a corruption lorsqu'un contrat n'est pas attribué au soumissionnaire qui offre le prix le plus bas ou l'ODP, mais à celui qui donne un pot-de-vin. En cas de corruption, les procédures de passation de marchés publics sont détournées en vue de bénéfices personnels qui rendent le marché inefficace. En définitive, le public paie plus pour une qualité de service inférieure (OECD, 2005a)

L'absence de responsabilité crée un risque spécifique de corruption ; en effet, soit les comportements répréhensibles ne sont pas détectés, soit leur révélation n'a pas de conséquences. En outre, dans un contexte évolutif, même les règles les plus propres à garantir la transparence peuvent devenir obsolètes et inadéquates, ce qui permet aux moins scrupuleux de les contourner aisément. Les aspects des marchés publics qui peuvent se prêter à la corruption et à des comportements contraires à l'éthique⁵⁰ sont les suivants (OECD 2005a):

- **L'asymétrie de l'information.** Le caractère équitable et concurrentiel d'une procédure d'appel d'offres peut être compromis par le pouvoir discrétionnaire d'un responsable des achats publics ou si un candidat privé est en possession d'informations dont l'État ne dispose pas. Cette asymétrie peut être mise au service d'intérêts bureaucratiques, quand on dépose des offres à prix trop élevé pour tenter d'empêcher des réductions budgétaires. Il arrive aussi qu'un responsable des achats demande des conseils techniques à une entreprise, alors même qu'elle soumissionne au contrat. Dès lors, bien que les ultimes exigences techniques de l'appel d'offres et les procédures soient légales, elles semblent correspondre précisément aux spécifications d'une seule entreprise (voir aussi l'encadré 6.2).
- **Les contacts, les réseaux non officiels et la collusion.** Certes, les contacts et les réseaux informels peuvent faciliter les transactions en créant un climat de confiance entre les parties ; néanmoins, on peut aussi en abuser pour influencer sur la procédure d'appel d'offres. Il arrive qu'il y ait collusion entre les soumissionnaires pour augmenter les prix et restreindre la production. Les réseaux peuvent aussi servir à favoriser un concurrent en divulguant les procédures et les exigences de l'appel d'offres au détriment de l'équité.

50. Malheureusement, la corruption n'est pas toujours illégale ; ainsi, la législation de certains pays a permis de déduire de l'impôt les pots-de-vin versés à des sociétés ou personnes physiques étrangères. De même, un comportement contraire à l'éthique, concept plus large que la corruption, n'est pas toujours illégal.

- **Les conflits d'intérêts concernant les responsables publics.** Les hauts fonctionnaires qui assurent l'interaction du public et du privé sont susceptibles de se trouver exposés à des conflits d'intérêts. Ces derniers peuvent résulter d'intérêts financiers personnels, de liens familiaux ou de considérations relatives à la période postérieure à la fin de carrière.
- **Le financement politique.** Des responsables politiques, non directement concernés par la procédure d'appel d'offres, jouent parfois de leur influence pour que le résultat soit favorable à leurs intérêts. Même si ces activités ne sont pas forcément illégales, elles peuvent soulever des questions d'ordre éthique. Au demeurant, dans certains pays, un membre du personnel politique n'a pas le droit de favoriser une entreprise qui a contribué financièrement à sa campagne électorale.

On peut tirer un certain nombre de leçons des études économiques portant sur le sujet, très proche, de la gestion des conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics. De nombreux pays de l'OCDE disposent de procédures efficaces pour lutter contre les violations les plus flagrantes. Mais, en matière de contrats publics, on trouve des exemples de partialité et des « zones grises » où les influences corruptrices sont plus subtiles, surtout quand l'objectif de l'entreprise n'est pas de s'assurer directement un contrat, mais d'augmenter ses chances de l'obtenir. Une illustration classique est la limite éthique et juridique du marketing, lorsque des sociétés font des dons aux personnes qui attribuent les contrats.

Encadré 6.2. L'exposition à la corruption des procédures de marchés publics

Selon une étude commandée à l'Institut de gouvernance de Bâle par la Banque mondiale et la Banque inter-américaine de développement, les phases de la procédure des marchés publics vulnérables à la corruption sont les suivantes :

- La sélection des consultants. Les contrats de conseil sont souvent inférieurs au seuil de déclenchement des appels d'offres ouverts, ce qui permet de choisir des consultants « amis ».
- La conception et la préparation du dossier d'appel d'offres. On peut manipuler les calculs de façon à provoquer un important dépassement de certains coûts pendant l'exécution du contrat.
- La procédure d'appel d'offres elle-même. Il faut distinguer les facteurs de risque propres à l'appel d'offres ouvert, à l'appel d'offres à compétition limitée et à l'acquisition directe. Même les règles de l'appel d'offres ouvert peuvent être court-circuitées, par exemple en fixant des délais particulièrement brefs, en ne publiant pas assez d'éléments et en biaisant la conception de la procédure.
- La phase de décision.
- La phase d'exécution est tout aussi vulnérable, par exemple aux risques d'ordres de changement.

Source : OCDE (2005), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, Les éditions de l'OCDE, Paris, page 20.

La menace de conflits d'intérêts dus au taux élevé de rotation du personnel entre les secteurs public et privé pose aussi un problème d'éthique. Beaucoup de pays de l'OCDE éprouvent des difficultés croissantes à concurrencer le secteur privé pour attirer les meilleurs collaborateurs, même si l'on recherche de plus en plus des personnes ayant acquis une expérience dans le privé. Au Royaume-Uni, par exemple, un nombre important de hauts fonctionnaires ne viennent pas de la fonction publique ; mais la plupart finissent par quitter l'administration après quatre ou cinq ans en moyenne, emportant avec eux une précieuse compréhension et connaissance internes, qui, si l'on en abuse, peuvent donner un avantage injuste sur les concurrents. Faute d'y remédier, de tels abus peuvent compromettre la confiance de la population en l'intégrité des responsables et des institutions publics, et donc le soutien aux PPP en tant qu'alternative viable de politique (OCDE, 2004 et 2005d).

La plupart des pays de l'OCDE ont adopté une législation pour prévenir les conflits d'intérêts concernant les anciens fonctionnaires qui occupent un nouvel emploi hors de l'administration (en évitant les restrictions excessives qui empêcheraient de recruter des personnes de talent), mais avec une spécificité et une rigueur variables. En général, les textes visent les fonctionnaires eux-mêmes, plutôt que les sociétés pour lesquelles ils pourraient travailler à l'avenir. Les gouvernements ont aussi recours à divers dispositifs qui fixent un délai ou une période de vacance, d'une durée de six mois à cinq ans, avant de pouvoir passer du secteur public au privé (ou l'inverse), tout en continuant à travailler sur le même type de projets. Toutefois, si les gouvernements des pays de l'OCDE disposent de règles strictes pour décourager les abus dans l'emploi de certains anciens fonctionnaires, ils n'ont pas toujours les moyens d'appliquer des sanctions en cas de violation (OCDE, 2004 et 2005d). Cette situation, qui compromet les efforts faits pour diminuer les cas de conflits d'intérêts, risque d'avoir des répercussions sur l'intégrité des PPP.

3. Réglementation et PPP

Sur un marché imparfait, la réglementation peut contribuer à maintenir la discipline concurrentielle et protéger les investisseurs contre l'expropriation du capital investi. La difficulté pour les régulateurs est que leur activité risque aussi de limiter les initiatives des entrepreneurs, y compris dans le cadre des PPP. Dans une hypothèse extrême, la réglementation peut tenter de prévoir toutes les contingences ou au contraire opter pour un cadre uniforme, applicable indépendamment des circonstances. Ces deux solutions sont de nature à nuire au succès des PPP. Un excès de réglementation risque d'éliminer des possibilités de rechercher l'ODP et de dissuader des partenaires privés potentiels d'entrer sur le marché.

Les partenariats public-privé obligent l'État à réévaluer les règles en vigueur, quand il s'aperçoit qu'elles pourraient annuler ou limiter l'efficacité du dispositif. En fait, le cadre réglementaire idéal garantirait que tous les partenaires soient responsables, sans être trop pesant. Il protégerait les intérêts de toutes les parties prenantes, tout en incitant à investir. En usant du pouvoir réglementaire, les gouvernements doivent aussi prévoir des incitations qui amènent toutes les parties à adopter le comportement souhaité.

Une réglementation de grande qualité, la transparence, l'accès à l'information, la concurrence, le cadre juridique, des voies d'exécution appropriées et des procédures d'appel adéquates sont importants pour assurer le succès et la bonne utilisation des PPP, dans une perspective de politique publique. Ce sont des aspects essentiels pour garantir que l'intervention publique puisse corriger les échecs du marché, sans qu'il en résulte d'autres erreurs imputables à l'État. Dans des circonstances défavorables, le coût d'une réglementation médiocre et d'une gouvernance faible peut être très élevé. Les paragraphes qui suivent présentent les éléments que l'on peut considérer comme faisant partie des principes directeurs de la réglementation dans un cadre de politique destiné au PPP. Ils comprennent :

- La transparence et l'accès aisé à l'information ;
- Le cadre juridique ;
- Les voies d'exécution.

3.1. *Transparence et accès aisé à l'information*

La disponibilité de l'information à tous les stades des PPP aide les partenaires privés et publics, tout en améliorant la transparence, la responsabilisation et la gestion des projets. Comme l'illustrent les Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation, énoncés en 2005 par l'OCDE, la transparence est un élément clé de la qualité en ce domaine. Aux yeux de la population, elle est la garantie que l'appel d'offres pour un projet soit équitable et que tout le monde puisse connaître les coûts prévus.

Pour les entreprises privées, le fait d'avoir accès aux données de PPP, provenant notamment des appels d'offres antérieurs et des évaluations de projets en cours, améliore les chances que la conception du projet et la modélisation compétitive soient solides.

Le Royaume-Uni est l'exemple d'un pays qui a pris plusieurs initiatives pour augmenter la transparence (HM Treasury, 2003b). Il diffuse des informations (souvent sur le site Internet du Trésor) concernant les points suivants :

- État des paiements futurs prévus par le contrat de chaque PPP ;
- Valeur en capital des contrats déjà signés et en préparation ;
- Répertoire des projets achevés et comparaison de leur performance avec les anticipations ;
- Évaluation de la performance des projets en cours ;
- Rendement des fonds propres réalisé effectivement par les investisseurs du secteur privé.

La transparence peut aussi réduire les occasions de corruption. Ainsi, les garanties financières de l'État aux partenaires privés sont une source éventuelle de corruption, quand elles sont accordées même s'ils ne créent pas de valeur en faveur de la population. Pour protéger l'intérêt public contre l'abus de ces garanties, le FMI (2004:28) formule une recommandation : « Il est bon de publier des informations détaillées sur les garanties. Il faut faire connaître l'objectif de politique publique de chaque garantie ou programme de garanties, le montant total des garanties classées par secteur et durée, les bénéficiaires visés et l'éventualité que la garantie joue. On devrait aussi donner des informations sur les mises en jeu passées des garanties ».

En Australie, les autorités publiques ont l'obligation de publier les contrats dans un délai de trois mois suivant leur signature. En outre, elles doivent communiquer un bref résumé du contenu du contrat, un rapport décrivant l'ODP et des informations sur : (1) les actifs à transférer au secteur privé ; (2) le coût total et la base des changements futurs du prix ; (3) les dispositions concernant la renégociation du contrat ; (4) les détails du partage des risques pendant les phases de construction et d'exploitation ; (5) les garanties données par les deux parties ; et (6) les détails du comparateur du secteur public (P. Fitzgerald, 2007).

3.2. *Cadre juridique*

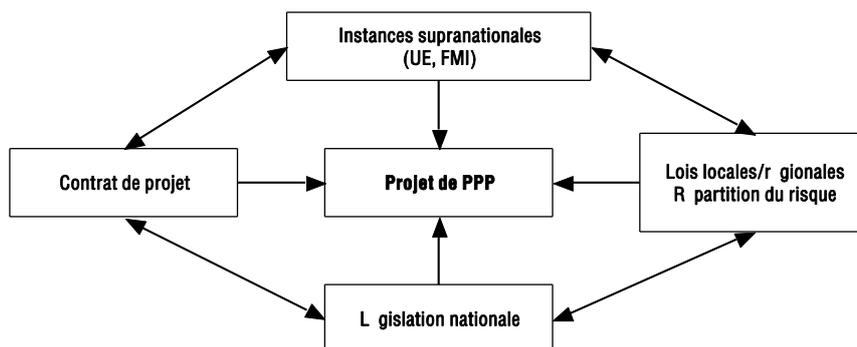
Comme on l'a dit plus haut, la condition du succès d'un PPP est que le contrat fasse converger les objectifs de l'État et du secteur privé. Un moyen supplémentaire de limiter les risques est de prévoir un contrat aussi complet que possible. Toutefois, on ne peut en pratique couvrir toutes les éventualités, surtout pour des programmes d'une durée de 25 à 30 ans, comme c'est habituellement le cas des contrats de PPP. Les contrats étant incomplets dans la réalité, un cadre juridique solide est donc essentiel, si et quand la politique réglementaire et les dispositions contractuelles s'avèrent inadéquates pour répondre aux exigences du PPP et aux possibles conflits entre les parties.

Le cadre juridique dans lequel opèrent les PPP peut avoir quatre composantes (*cf.* graphique 6.1): les obligations supranationales (comme celles qui découlent de l'Union européenne ou de l'OMC); la législation nationale; les lois et les règlements des autorités locales/régionales; le contrat concernant spécifiquement le projet. La qualité réglementaire à tous les stades, mais en particulier au stade national et local, est une condition préalable de la réussite des PPP. L'exercice de la gouvernance à plusieurs niveaux appelle aussi une articulation adéquate entre les collectivités locales et le gouvernement national. Ce problème peut être assez important dans certains pays fédéraux, où il y a parfois superposition de différentes strates de réglementation portant sur un même sujet.

En définitive, il faut que le cadre juridique confère aux autorités publiques le droit de prendre le contrôle du fonctionnement des services dans des situations extrêmes ou s'il y a défaillance. Dans certains cas, le gouvernement britannique se réserve la faculté d'assurer lui-même les services :

- Quand il existe un risque sérieux pour la santé et la sécurité publiques ;
- Quand il existe un risque sérieux pour l'environnement ;
- Quand lui-même est tenu d'exercer ses responsabilités légales ;
- Quand la sécurité nationale est en jeu.

Graphique 6.1. Le contexte juridique d'un projet de PPP



Source : Adapté de Commission européenne (2003), Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Directorate-General Regional Policy, European Commission, Brussels, p. 37.

3.3. Conformité et voies d'exécution

Les PPP étant des accords contractuels, ils sont tout autant concernés par les problèmes de conformité et d'exécution que n'importe quel autre type de contrat. Au Royaume-Uni, on lie directement le respect du contrat et les sanctions à la programmation des paiements au partenaire privé. Au moment où un projet de PPP commence à fonctionner, l'autorité publique doit disposer de moyens propres à surveiller la conformité et à faire respecter le niveau agréé de fourniture du service. L'instrument le plus important à sa disposition serait sa capacité à faire appliquer le mécanisme contractuel des prix – qui a pour but de remédier rapidement à une performance insuffisante et d'assurer l'exécution des dispositions convenues. Le bon fonctionnement de ce mécanisme de prix est essentiel, car l'intégrité de l'incitation et la structure des pénalités prévues par le projet sont en jeu. En outre, le transfert effectif du risque dépend de l'efficacité des incitations et des pénalités.

En étudiant l'expérience britannique, Leahy (2005) s'est aperçu que les déductions résultant de la non conformité aux obligations contractuelles étaient en général faibles. Bien que cela puisse s'expliquer par une performance vraiment satisfaisante des contractants, l'auteur souligne que la mise en place d'un planning des paiements n'est pas nécessairement efficace si l'autorité publique n'a pas la volonté d'imposer des pénalités en proportion de la médiocrité des performances.

Opérer une déduction sur les recettes du partenaire privé peut avoir un effet mesurable sur la qualité du projet : la baisse des marges bénéficiaires touche non seulement le contractant privé, mais aussi les actionnaires et les créanciers. Ces derniers risquent de s'inquiéter lorsque la rentabilité d'un partenaire privé se ressent des déductions résultant de la non conformité au contrat. Les créanciers ont souvent le droit d'intervenir quand le non respect du contrat compromet sérieusement la réussite du PPP.

En définitive, la sous-traitance constitue un problème particulier, dans la mesure où elle peut se traduire par des services peu fiables et de qualité médiocre. C'est pourquoi le ministère qui joue le rôle de partenaire public doit également étendre sa surveillance à tout sous-traitant du partenaire privé.

CHAPITRE 7. CONCLUSION

Nous définissons ici les PPP non seulement par ce qu'ils ne sont pas (en les différenciant des marchés publics traditionnels, de la privatisation et des concessions), mais aussi par ce qu'ils sont. Un PPP est un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation de services poursuivis par l'État et les objectifs de profit des partenaires privés, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés.

L'ODP devrait être le principal motif de lancement d'un PPP et le recours à des fonds privés dans le cadre d'un PPP ne rend pas un projet financièrement faisable, s'il ne l'est pas par la voie traditionnelle. Quand l'État ou les ministères sont soumis à des plafonds de dépenses ou à d'autres restrictions budgétaires, le mécanisme du PPP peut permettre d'entreprendre des projets qui n'auraient pu l'être avec la méthode traditionnelle. C'est seulement parce qu'il rend possible d'étaler les paiements sur la durée de vie du contrat et n'oblige donc pas l'État à effectuer des investissements importants, lesquels pourraient lui faire dépasser les plafonds ou les dotations budgétaires en vigueur. En se concentrant sur la débudgétisation d'un projet pour assurer sa réalisation, on risque de perdre de vue l'ODP, qui devrait être la principale raison de la mise en place d'un PPP. Les gouvernements devraient donc veiller à ce que l'on ne choisisse pas le PPP seulement pour faire sortir un projet des comptes de l'État, mais plutôt pour assurer plus d'efficacité et bénéficier de modes de fourniture différents.

Il ressort de l'analyse de transfert du risque que, faute d'un transfert suffisant au partenaire privé, le PPP est peu susceptible de produire les avantages qu'il promet sur le plan de l'ODP. En particulier, un transfert optimum du risque suppose de l'imputer à la partie – État ou partenaire privé – la mieux à même de l'assumer, c'est-à-dire à celle qui peut le gérer au moindre coût. Les types de risques concernés sont les risques endogènes, ceux pour lesquels on peut influencer sur le degré de déviation du résultat réel par rapport au résultat anticipé. Si le transfert du risque garantit que le partenaire privé soit incité à réaliser l'ODP, la concurrence est une condition préalable de son caractère effectif. Pour assurer que les partenaires privés éventuels promettent l'ODP, une démarche qui a fait ses preuves sur le plan international est l'utilisation du CSP dans la procédure d'appel d'offres. En outre, après la passation du contrat, l'ODP doit être mesurée au moyen d'indicateurs de performance.

Les PPP fonctionnent le mieux dans un cadre légal et réglementaire transparent, avec lequel le régime juridique est clair et les termes du contrat sont respectés. Pour réguler la création des PPP et aider les ministères qui les lancent et les gèrent au quotidien, on a besoin d'une unité spécialisée opérant au sein de l'État, mais indépendante des ministères maîtres d'œuvre des PPP. Enfin, le budget et la comptabilité nationale devraient appréhender les PPP selon des modalités qui reflètent les activités et les risques assumés par les participants. Il faudrait aussi qu'ils donnent des informations sur les garanties accordées par l'État et sur ses engagements conditionnels.

Encadré 7.1. Les bonnes pratiques dans la procédure des PPP

1. La **faisabilité financière** et l'**ODP** sont les critères de viabilité des PPP. En principe, un projet est « faisable » s'il respecte la contrainte budgétaire intertemporelle de l'État. Dans le cas contraire, il ne l'est pas.
2. L'**ODP** doit être le principal objectif de la conception du PPP. C'est une conjonction optimale de la qualité, des caractéristiques et du prix, calculée sur toute la durée de vie du projet. Comparativement aux marchés publics traditionnels ou à la production en interne par l'État, un projet de PPP procure davantage d'ODP, grâce à de meilleures caractéristiques, à une qualité supérieure ou à un coût plus bas sur l'ensemble de sa durée de vie. Ce résultat s'explique par le transfert du risque, par la concurrence et par l'emploi des compétences de gestion du secteur privé, pour ne mentionner que quelques facteurs.
3. **Les règles budgétaires et les plafonds de dépenses.** La question de la faisabilité financière, et donc de la nécessité pour l'État d'opérer dans le cadre de sa contrainte budgétaire intertemporelle, ne doit pas être confondue avec les règles budgétaires, l'encadrement des dépenses à moyen terme ou les autres limites imposées par la loi ou par des engagements politiques. La débudgétisation d'un projet n'est pas un argument valable pour recourir au PPP.
4. Le fait qu'un PPP génère ou non l'ODP est avant tout déterminé par le partage du **risque**. Le risque étant une partie importante du mécanisme d'incitation du partenaire privé à l'efficacité maximum, les modalités de son partage jouent un rôle essentiel dans le succès du PPP. En général, il faut que le risque soit assumé par la partie la mieux à même d'y faire face, c'est-à-dire par celle qui peut le faire au moindre coût ; mais un partage adéquat des risques peut également permettre d'améliorer l'efficacité. Le mode de répartition du risque entre l'État et le partenaire privé constitue le principal critère de classement d'un projet comme investissement public ou privé.
5. La **concurrence et la contestabilité** sont des éléments essentiels pour assurer le transfert effectif du risque au partenaire privé. Il s'agit de la concurrence pour obtenir le marché (dans le cadre de la procédure d'appel d'offres) et de la concurrence ou de la contestabilité sur le marché une fois que le contrat est conclu et s'applique. En l'absence de concurrence, il n'y aura pas de transfert effectif du risque et, de ce fait, les améliorations attendues de l'ODP ne seront pas réalisées.
6. Les **PPP et la transparence**. La documentation budgétaire doit communiquer de façon transparente toutes les informations sur les PPP. Elles concernent le montant à régler par l'État et les dates de versement ainsi que les garanties et les engagements conditionnels. Il est préférable de les faire connaître en même temps que l'analyse budgétaire qui montre les effets à long terme des contrats de PPP.
7. **Le cadre réglementaire et légal**. Il est fréquent que la législation normale des marchés publics ne soit pas adaptée aux PPP. On a besoin d'un cadre juridique précis et transparent, qui inspire confiance aux deux parties. Cela vaut pour toutes les étapes de la procédure du PPP. La clarté du dispositif réglementaire contribuera aussi à minimiser le risque de corruption et à prévenir les comportements contraires à l'éthique. Dans certains cas, la standardisation des contrats peut améliorer la clarté et réduire les coûts de transaction. De plus, les contrats de PPP étant des engagements à long terme, et comme la demande de services publics risque de changer, on a besoin de règles précises de renégociation, tant pour l'État que pour le partenaire privé.
8. Moyens institutionnels – **l'unité chargée des PPP**. La mise en place d'une organisation propre à créer, gérer et évaluer les PPP est d'une importance cruciale pour en assurer l'efficacité. Les PPP sont souvent négociés ou contractés par des administrations décentralisées ou locales. Il y a un besoin de capacités pour apporter une expertise et aider les parties publiques participant au PPP à assurer un usage optimal des fonds engagés. Cette unité doit être compétente pour établir et négocier les contrats de PPP ainsi que pour assister les organismes publics responsables de projets exécutés par ce moyen.
9. **Le comparateur du secteur public**. Un comparateur du secteur public renforce le contrôle des projets de PPP et améliore l'évaluation de l'ODP.
10. Il faut un **soutien politique** au plus haut niveau et émanant de préférence de tous les partis, car les PPP durent habituellement plus longtemps que les mandats électifs des gouvernements. Ce point est particulièrement crucial pour les grands contrats, qui impliquent des choix importants.

BIBLIOGRAPHIE

- AECOM Consult, Inc. (2005), *Synthesis of Public-Private Partnership Projects for Roads, Bridges and Tunnels from Around the World, 1985-2004*, United States Department of Transportation, Washington DC.
- Ahadzi, M. and G. Bowles (2004), "Public-private Partnerships and Contract Negotiations : An Empirical Study", *Construction Management and Economics*, 22, novembre, pp. 967-978.
- Allen Consulting Group (2007), "Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia", report to Infrastructure Partnerships Australia, Melbourne, Australie.
- Arthur Andersen and Enterprise LSE (London School of Economics) (2000), "Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative", report commissioned by the Treasury Taskforce, 17 janvier, Londres.
- Ball, R. and D. King (2006), "The Private Finance Initiative in Local Government", *Economic Affairs*, Mars.
- Banque mondiale (2007) "Statistical Annex : Infrastructure Indicators," <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/855084-1130876718637/Statistical+Annex.pdf>, accede le 9 mai.
- Bellier, M. and M. Zhou (2003), "Private Participation in Infrastructure in China : Issues and Recommendations for the Road, Water, and Power Sectors", *World Bank Working Paper No. 2*, Banque mondiale, Washington DC.
- Bentz, A., P.A. Grout and M.L. Halonen (2004), "What Should Governments Buy from the Private Sector : Assets or Services?," in *Public-Private Partnerships : Theoretical and Empirical Evidences*, international conference organised by the ADIS Centre, University of Paris 11, 23 octobre, Sceaux, France.
- Blöndal, J.R. (2005), *International Experience using Outsourcing, Public-private Partnerships and Vouchers*, Market-based Government Series, October, IBM Center for the Business of Government, Washington DC.
- Bloomfield, P. (2006), "The Challenging Business of Long-term Public-private Partnerships : Reflections on Local Experience", *Public Administration Review*, mai/juin, pp. 400-411.
- Brown, C. (2005), "Financing Transport Infrastructure : For whom the Road Tolls", Policy Forum : Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), pp. 431-438.
- Chong, E., F. Huet and S. Saussier (2006), "Auctions, *Ex post* Competition and Prices : The Efficiency of Public-private Partnerships", *Annals of Public and Co-operative Economics*, 77(4), pp. 521-544.
- Commission européenne (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Directorate-General Regional Policy, Commission européenne, Bruxelles, www.mi.gov.pl/en/prezentacje/jednostki/20/dokumenty/ppp.pdf
- Commission européenne (2004), "Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions", COM(2004)327 final Bruxelles.
- Corner, D. (2006), "The United Kingdom Private Finance Initiative : The Challenge of Allocating Risk", *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), pp. 37-55.
- Davis, K. (2005), "PPPs and Infrastructure Investment", Policy Forum : Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), pp. 439-444.

- Dewatripont, M. and P. Legros (2005), “Public-private Partnerships : Contract Design and Risk Transfer”, *EIB Papers* 10(1), pp. 120-145.
- Drömann, D. (2005), “German Market Develops”, *Privatisation and Public Private Partnership Review 2005/2006: United Kingdom*, dans OCDE (2006a).
- EIB (European Investment Bank) (2004), *The EIB’s Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, European Investment Bank, Luxembourg, www.eib.org/Attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf.
- Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2007), “The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships”, *NBER Working Paper No. 13284*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, United States.
- Estache, A. (2006), “PPI Partnerships vs. PPI Divorces in LDCs”, *Review of Industrial Organization*, 29, pp. 3-26.
- Estache, A., E. Juan and L. Trujillo (2007), “Public-Private Partnerships in Transport”, *Policy Research Working Paper 4436*, Banque mondiale, Washington DC.
- Eurostat (1995), *Système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté*, Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (2002), *Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique*, Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (2004), *Nouvelle décision d’Eurostat sur le déficit et la dette – Traitement des partenariats public-privé*, 11 février 2004, Eurostat, Luxembourg.
- Fitzgerald, J. (2006), “Partnerships Victoria”, presentation at the OECD/Spanish Ministry of Finance Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships, 5-7 juillet, Madrid.
- Fitzgerald, P. (2004), *Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure : Final Report to the Treasurer*, Growth Solutions Group, Melbourne, Australie.
- Fitzgerald, P. (2007), *Towards PPP Policies that Deliver Transparency and Value for Money*, Growth Solutions Group, Melbourne, Australie.
- Flinders, M. (2005), “The Politics of Public-private Partnerships”, *British Journal of Politics and International Relations*, 7, pp. 215-239.
- Fonds monétaire international (FMI) (1986), *Manuel de statistiques de finances publiques 1986*, Washington DC.
- Fonds monétaire international (FMI) (2001), *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*, Washington DC.
- Fonds monétaire international (FMI) (2004), *Public-Private Partnerships*, Département des finances publiques, FMI, disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf.
- Fonds monétaire international (2006), *Public Private partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Département des finances publiques, FMI, Washington D.C.
- Fourie, FCvN and P. Burger (2000), “An Economic Analysis and Assessment of Public-private Partnerships (PPPs)”, *South African Journal of Economics*, 68(4), pp. 693-725.
- Fourie, FCvN and P. Burger (2001), “Fiscal Implications of Public-private Partnerships (PPPs)”, *South African Journal of Economics*, 69(1), pp. 147-167.
- Grimsey, D. and M.K. Lewis (2005), “Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views”, *Accounting Forum*, 29(4), pp. 345-378.

- Hall, D. (2006), *PPPs : A Critique of the Green Paper*, European Federation of Public Services Union, Greenwich, Royaume-Uni.
- HDR (Henningson, Durham and Richardson, Inc.) (2005), “Creating Effective Public-Private Partnerships for Buildings and Infrastructure in Today’s Economic Environment”, HDR, Omaha, Nebraska, États-Unis, www.hdrinc.com.
- Hemming, R., M. Alier, B. Anderson, M. Cangiano and M. Petri (2006), *Public-private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk*, Fond monétaire international, Washington DC.
- HM Treasury (2000), *Public Private Partnerships : The Government’s Approach*, The Stationery Office, Londres.
- HM Treasury (2003a), *The Green Book : Appraisal and Evaluation in Central Government*, The Stationery Office, Londres, <http://greenbook.treasury.gov.uk>.
- HM Treasury (2003b), *PFI : Meeting the Investment Challenge*, The Stationery Office, Londres.
- HM Treasury (2006) *PFI : Strengthening Long-term Partnerships*, The Stationery Office, Londres.
- HM Treasury (2007), “PFI Signed Projects List”, Avril, www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm.
- Hodge, G.A. (2004), “The Risky Business of Public-private Partnerships”, *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), pp. 37-49.
- Industry Canada (2003), *The Public Sector Comparator : A Canadian Best Practices Guide*, Industry Canada, Ottawa.
- Jacobzone, S. (2006), “Regulatory Frameworks for Public Private Partnerships”, présenté lors d'une reunion d'experts sur les partenariats public-privé, mars, Madrid.
- KPMG (Klynveld, Peat, Marwick and Goerdeler) (2007), *Effectiveness of Operational Contracts in PFI 2007*, KPMG LLP, Londres, www.kpmg.co.uk.
- Leahy, P. (2005), “Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom”, *EIB Papers*, 10(2), pp. 58-71.
- Leiringer, R. (2006), “Technological Innovation in PPPs : Incentives, Opportunities and Actions”, *Construction Management and Economics*, 24(3), pp. 301-308.
- Li, B., A. Akintoye and C. Hardcastle (2002), *VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects*, Glasgow Caledonian University, Glasgow, Royaume-Uni.
- Malone, N. (2005), “The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia : 2005 and Beyond”, Policy Forum : Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), pp. 420-430.
- Merna, T. and N. Smith (1996), “Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts”, vols. 1, 2, *Asia Law and Practice*, Hong Kong, Chine.
- Monteiro, R.S. (2005), “Public-Private Partnerships : Some Lessons from Portugal”, *EIB Papers*, 10(2), pp. 72-81.
- Moore, M.H. (2005), *Creating Public Value through Private/Public Partnerships*, CLAD Xth International Congress, 18-21 octobre, Santiago, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052203.pdf>.

- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, États-Unis.
- National Audit Office (2003), *PFI : Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 371 Session 2002-2003, 5 février, Canberra.
- National Treasury (2004), *National Treasury PPP Manual*, South African National Treasury, Pretoria, www.ppp.gov.za.
- Nations Unis, Commission des communautés européennes, Fond monétaire international, OCDE et Banque Mondiale (1993), *Système des comptes nationaux 1993*, CEC, Bruxelles.
- OCDE (2000), *Intégrer les transports dans la ville : Réconcilier les dimensions économiques, sociales et environnementales*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2002), "Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vols. 1-3, pp. 7-14.
- OCDE (2005a), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OCDE, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Rapport intermédiaire : participation du secteur privé au développement des infrastructures majeures*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Rapport d'étape sur "La participation du secteur privé à l'aménagement des grandes infrastructures"*, rapport intermédiaire aux délégués du Groupe de travail sur les politiques territoriales dans les zones urbaines devant être débattu lors de sa 8^{ème} session à Bilbao, Espagne en juin, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Concessions, Forum mondial sur la concurrence*, Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Gérer les conflits d'intérêts*, édition OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Les infrastructures à l'horizon 2030: Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Les infrastructures à l'horizon 2030 (Vol. 2): Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, éditions OCDE, Paris.
- Özeke, H.B. (2005), "Public Private Partnerships Financing Model : A New Trend for Turkish Public and Private Sector", *Privatisation and Public Private Partnership Review 2005/2006: United Kingdom* (in OECD, 2006a).
- Park, H. (2006), "PPI system in Korea", Korea Development Institute, presentation to the delegation of the Bureau of Budget, Thaïlande.
- Poulter, T. (2005), "Middle Age for the PPP Market?", *Infra-News*, pp. 13-15.
- PricewaterhouseCoopers (2002), *Study into Rates of Return Bid on PFI Projects*, PricewaterhouseCoopers, Londres.

- PricewaterhouseCoopers (2005), *Delivering the PPP Promise : A Review of PPP Issues and Activity*, PricewaterhouseCoopers, Londres.
- Quiggin, J. (2005), "Public-Private Partnerships : Options for Improved Risk Allocation", Policy Forum : Financing Public Infrastructure, *The Australian Economic Review*, 38(4), pp. 445-450.
- Regan, M. (2005), *Public Private Partnerships : Do They Add Value to Infrastructure Procurement?*, Australian Centre for Public Infrastructure, Melbourne Private University, Melbourne, Australie.
- Sevilla, J. (2008), Information presented at the OECD Symposium "Public-private Partnerships : Affordability, Value for Money and the PPP Process", Winterthur, Switzerland, 21-22 février.
- Standard and Poor's (2005), *Public Private Partnerships : Global Credit Survey 2005*, Standard and Poor's, New York, États-Unis.
- State of Victoria (2005), *Standard Commercial Principles*, Department of Treasury and Finance, State of Victoria, Melbourne, Australie.
- State of Victoria (undated), "Partnerships Victoria", Melbourne, Australie, www.partnerships.vic.gov.au.
- Ulla, P. (2006), "Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections", *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), pp. 127-187.
- Zitron, J. (2006), "Public-private Partnership Projects : Towards a Model of Contractor Bidding Decision-making", *Journal of Purchasing and Supply Management*, 12, pp. 53-62.