

SEFI

Novembre 2001

SYNTHESE DE LA BROCHURE

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

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

LES ENTREPRENEURS FRANÇAIS INTERNATIONAUX

10, rue Washington - 75008 PARIS - FRANCE

Tél. : 33 (0) 1 58 56 44 00 - Fax : 33 (0) 1 58 56 44 19

Internet : www.sefifrance.fr - E-mail : sefi@sefifrance.fr

LE CONTEXTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ Le PPP d'hier à aujourd'hui

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ Pour une évolution drastique des mentalités et des comportements

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

Comment remettre aujourd'hui en phase souhait et réalité ?

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

RÉSUMÉ DE LA BROCHURE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ Les partenaires privés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ La réduction des incertitudes par l'allocation des risques

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

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

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

■ Sélection et concurrence

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

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

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

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

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

Mesures d'ordre normatif

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

Approche projet

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

• • •

Une publication du SEFI

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

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

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

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

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

LES ENTREPRENEURS FRANÇAIS INTERNATIONAUX

10, rue Washington - 75008 PARIS - FRANCE

Tél. : 33 (0) 1 58 56 44 00 - Fax : 33 (0) 1 58 56 44 19

Internet : www.sefifrance.fr - E-mail : sefi@sefifrance.fr