

ALLOCUTION DEVANT LE BRIDGE – FORUM DIALOGUE (20 JANVIER 2005)

LE ROLE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE DANS LE FINANCEMENT ET LA FOURNITURE DES INFRASTRUCTURES

1. Introduction

[DIAPOSITIVE n° 1] Je suis comme d'habitude extrêmement heureux de participer au Bridge – Forum Dialogue. Aujourd'hui, je vous parlerai des partenariats public-privé – les PPP – et de leur rôle dans le financement et la fourniture des infrastructures en Europe. Ce sujet touche incontestablement à la nature même du rôle et des responsabilités de la BEI. Sur un plan plus général, la question de savoir comment seront financées les infrastructures et qui construit les autoroutes, les tunnels, les ponts, les hôpitaux, etc... est tout à fait d'actualité, car on assiste, semble-t-il, à d'importants changements structurels dans ce domaine. Premièrement, les investissements publics tendent depuis longtemps à diminuer dans la plupart des pays industrialisés, de sorte que le secteur public paraît financer et fournir de moins en moins d'infrastructures. Deuxièmement, la multiplication parallèle des infrastructures financées par le secteur privé au moyen des PPP a parfois été considérée comme la preuve que l'activité consistant à mettre en place des infrastructures tendait fondamentalement à émigrer du secteur public vers le secteur privé.

[DIAPOSITIVE n° 2] La diminution des investissements publics et l'apparition des PPP constituent, sans aucun doute, des phénomènes significatifs. Mais quelle est leur importance en termes quantitatifs ? Dans quelle mesure les investissements publics ont-ils réellement baissé ? Cette diminution a-t-elle induit une érosion du stock des infrastructures appartenant au secteur public ? Dans quelle mesure la diminution des investissements publics a-t-elle été compensée par les infrastructures financées par le secteur privé ? Enfin, quels sont les avantages et les inconvénients des PPP ? Telles sont les questions que je vais aborder aujourd'hui.

2. La tendance en matière d'investissements publics

Les investissements publics suivent une courbe descendante dans la plupart des pays industrialisés depuis les années 70. [DIAPOSITIVE n° 3]. De fait, la formation brute de capital fixe de la part des administrations publiques dans les pays de l'UE avant l'élargissement a diminué de moitié, tombant de plus de 4 % du PIB au début des années 70 à à peine plus de 2 % du PIB au cours des dernières années. Aux États-Unis, la diminution a été moins marquée puisque les chiffres correspondants sont de 3,5 % du PIB au début des années 70 à 3 % du PIB actuellement.

Avant d'examiner l'évolution dans les divers pays de l'UE, je voudrais préciser la signification de l'expression « investissements publics ». Je crois qu'il est important de le faire car il se produit souvent une confusion entre les termes « investissements d'infrastructures » et « investissements publics ». Il est exact que la grande majorité des investissements publics sont des investissements d'infrastructures – ils financent la construction, l'exploitation et l'entretien de routes, de ponts, de tunnels, d'écoles, d'hôpitaux, de prisons, etc... Cependant, le contraire n'est pas vrai. En effet, toute une série d'investissements d'infrastructures ne sont pas des investissements publics car ils sont effectués par des entités commerciales, qu'il s'agisse de sociétés du secteur public ou du secteur privé. On peut citer comme exemples les investissements consacrés par des sociétés du secteur énergétique à des installations de production et de distribution d'électricité, par des sociétés de télécommunications à des réseaux ou par des sociétés de chemin de fer à du matériel roulant ou à des infrastructures ferroviaires. Dans ce cas, les investissements sont financés et effectués par des entreprises gérées de façon commerciale et, donc, enregistrés comme des investissements privés dans les statistiques de la comptabilité nationale – même si l'entreprise appartient à l'État. Seuls les investissements directement financés par un budget public – que ce soit au niveau de l'Etat central ou à un niveau inférieur – peuvent être qualifiés d'investissements publics.

Cela étant précisé, examinons de plus près comment les investissements publics ont évolué en Europe. Comme nous l'avons vu, la part de ces investissements dans le PIB a

effectivement diminué. Cependant, on constate des différences considérables entre les pays. [DIAPOSITIVE n° 4]. Dans les grands pays de l'UE (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni), les investissements publics sont tombés en moyenne de 4 % du PIB au début des années 70 à environ 2 % du PIB au cours des dernières années. La chute a été particulièrement marquée au Royaume-Uni où les investissements publics qui représentaient 5 % du PIB au début des années 70 n'en représentent plus maintenant que 1 %.

[DIAPOSITIVE n° 5] On constate également un recul des investissements publics dans les petits pays de l'UE qui ne relèvent pas de la cohésion (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède)¹. Dans ce groupe de pays, les investissements publics ont diminué de moitié durant les trois dernières décennies tombant de près de 5 % du PIB à environ 2,5 % du PIB. C'est en Autriche et en Belgique qu'ils ont le plus reculé : de 5 % du PIB au début des années 70, ils sont retombés à seulement un peu plus de 1 % du PIB au cours des dernières années. En revanche, la diminution des investissements publics en Finlande a été pendant la même période inférieure à un point de pourcentage du PIB.

[DIAPOSITIVE n° 6] Les pays de la cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) constituent à cet égard une catégorie moins homogène. Cependant, la tendance générale a été une augmentation des investissements publics plutôt qu'une diminution. En moyenne, les investissements publics sont passés dans ces pays de 3 % du PIB à 4 % du PIB². Pour ces pays, on peut penser que la « carotte » des subsides européens (Fonds structurels et Fonds de cohésion) a constitué un incitant puissant à accroître les budgets d'investissements publics dans la mesure où l'octroi des subsides européens était conditionné par un financement équivalent de la part du pays concerné (technique des « matching funds »).

¹ Le Luxembourg n'est pas inclus parce que certaines des données relatives au début de la période ne sont pas tout à fait comparables avec celles des autres pays. Au cours des dernières années, les investissements publics au Luxembourg ont représenté environ 4,5% du PIB.

² L'Irlande constitue un cas extrême puisque les investissements publics y sont tombés de 6% du PIB dans les années 70 à moins de 2% du PIB à la fin des années 80 pour rebondir ensuite à près de 5% du PIB dans les dernières années. Mais il ne faut pas perdre de vue que ces fluctuations reflètent non seulement les variations du volume d'investissements publics mais aussi celles du PIB qui, dans le cas de l'Irlande, ont été spectaculaires.

3. Impact sur le stock de capital public

La diminution des investissements publics par rapport au PIB dans les pays ne relevant pas de la cohésion est donc un fait bien établi. Cependant, cette diminution ne permet pas à elle seule de tirer des conclusions utiles sur le plan économique. Elle n'indique pas nécessairement que les investissements publics ont diminué en valeur absolue mais montre simplement qu'ils ont en moyenne progressé plus lentement que le PIB. Qui plus est, les données sur les flux d'investissements publics annuels ne constituent pas des informations très utiles si elles ne s'accompagnent pas de données sur l'importance du stock de capital public : la diminution des investissements publics est moins préoccupante dans un pays disposant d'un stock de capital public important que dans un pays où ce stock était faible au départ.

Je vais donc tenter d'examiner la façon dont les flux d'investissements publics que je viens d'évoquer ont influé sur l'importance du stock de capital public. Autrement dit, il s'agit de savoir si la diminution observée des investissements publics par rapport au PIB a eu une ampleur telle que les investissements annuels ne couvrent plus l'amortissement et que, par conséquent, le stock de capital public a subi une érosion.

Il ne semble pas que cela soit le cas dans aucun des pays de l'UE. [DIAPOSITIVE n° 7]. Le stock de capital public a sensiblement augmenté depuis 1970 dans tous les grands pays de l'UE, sauf au Royaume-Uni où la croissance cumulative a été inférieure à 40 %. En outre, le stock de capital public y est resté plutôt stationnaire depuis la fin des années 70.

[DIAPOSITIVE n° 8] Dans la catégorie des petits pays de l'UE ne relevant pas de la cohésion, le stock de capital public a triplé en Belgique et en Finlande et doublé en Autriche et en Suède, mais sa progression a été plus faible au Danemark et aux Pays-Bas. La croissance du stock de capital public est intervenue dès les années 70 en Autriche, en Belgique et au Danemark ; depuis les années 80, ce stock est resté pratiquement inchangé dans ces pays.

[DIAPOSITIVE n° 9] En ce qui concerne les pays de la cohésion, le stock net de capital public a presque quintuplé au Portugal, quadruplé en Espagne et plus que doublé en Grèce et en Irlande.

Ces augmentations du stock de capital public semblent à première vue assez importantes, mais il faut considérer qu'elles sont le résultat d'une évolution sur plus de 30 ans. Sur une période aussi longue, un taux moyen de croissance annuelle ne dépassant pas 2,3 % suffit à doubler le stock initial.

Cependant, le fait important est que le stock de capital public a augmenté en termes réels dans tous les pays à l'exception de trois ou quatre d'entre eux. Cela signifie que la diminution du pourcentage des investissements publics par rapport au PIB n'a pas été suffisante pour que ces investissements tombent au-dessous du niveau nécessaire à l'amortissement ; au contraire, dans la plupart des anciens pays membres de l'UE, les investissements publics continuent à couvrir l'amortissement tout en permettant une nouvelle augmentation du stock de capital public. En fait, la diminution des flux d'investissements s'est traduite par un ralentissement de la croissance du stock de capital public, mais elle n'a pas supprimé cette croissance.

[DIAPOSITIVE n° 10] Enfin, les estimations du stock de capital public peuvent être comparées au montant de la dette publique, ce qui permet d'obtenir une mesure très approximative de l'actif net de l'État. Il y a une vingtaine d'années, l'actif net de l'État, mesuré de cette façon approximative, n'était négatif que dans 4 des 14 pays retenus dans l'échantillon. Aujourd'hui, par contre, la dette publique n'est entièrement couverte par le capital public qu'aux Pays-Bas, toutefois, à un degré bien moindre que précédemment. Dans quelques pays seulement (Irlande, Portugal et Royaume-Uni), l'écart moyen entre ces deux agrégats semble être proche de zéro et ne pas changer beaucoup au cours des années.

Cette diminution de l'actif net des États témoigne à l'évidence de l'existence de profondes difficultés budgétaires dans la plupart des pays de l'UE. En fait, ce sont ces

difficultés qui sont la cause principale du ralentissement des investissements publics et de la décélération de l'accumulation de capital public que je viens d'évoquer. Dans un premier temps, les efforts d'économies destinés à réduire les déficits budgétaires ont pesé principalement sur les dépenses publiques d'investissement. Dans ce contexte, on peut comprendre que des gouvernements aient recherché des formules dans lesquelles le secteur privé financerait et fournirait des infrastructures. Cela devait permettre de créer les infrastructures nécessaires tout en allégeant la pression sur les finances publiques. Telle était, semble-t-il, la motivation principale à l'origine des premiers PPP. On pouvait avoir l'impression que les PPP étaient un « cadeau » offert aux responsables de la politique budgétaire. Cette impression était-elle justifiée ?

4. Le financement privé des infrastructures : importance et signification des partenariats public-privé

Je vais examiner dans quelques instants les avantages et les inconvénients des PPP, mais permettez-moi auparavant de spécifier ce qui distingue précisément les PPP des autres méthodes de création des infrastructures et aussi d'indiquer leur importance quantitative dans les différents pays et secteurs.

Il existe toute une variété de types et de formes de PPP et il est donc difficile de parvenir à une définition universellement acceptée. On peut, toutefois, distinguer un certain nombre de caractéristiques économiques fondamentales communes à la plupart des dispositifs qui ont reçu la désignation de PPP. La liste suivante correspond à l'opinion généralement admise concernant les caractéristiques habituelles d'un partenariat public-privé : [DIAPOSITIVE n° 11].

1. Un partenariat public-privé sert un objectif de la politique des pouvoirs publics, tel que la fourniture d'infrastructures et de services publics.

2. Dans un partenariat public-privé, le secteur public conclut un accord à long terme avec un partenaire du secteur privé concernant la fourniture de services.
3. Le partenaire du secteur privé fournit des services, assure le financement et détient la propriété de l'actif utilisé pour la production de ces services³.
4. Les risques et la rémunération inhérents à la production et à la fourniture de services sont partagés entre le partenaire du secteur public et celui du secteur privé de façon que chaque risque relatif au projet soit supporté par celui qui est le mieux à même de le gérer.

Compte tenu de ces caractéristiques, de quelle façon un partenariat public-privé diffère-t-il, d'une part, d'un dispositif de fourniture des infrastructures faisant appel uniquement au secteur public et, d'autre part, d'un dispositif faisant uniquement appel au secteur privé ? Lorsque les infrastructures sont fournies par le secteur public à lui seul, il ne peut être question ni de propriété privée des actifs nécessaires pour la production de ces infrastructures ni de partage des risques à long terme. Il est vrai qu'un tel système peut comporter un certain partage des risques : par exemple, une administration locale peut confier à une société privée le soin de construire une route, cette société supportant les risques liés à la phase de construction ; cependant, les risques encourus au-delà de la phase de construction restent supportés par le secteur public. Au contraire, les partenariats public-privé se caractérisent par le partage des risques pendant toute la durée de vie du projet. Par exemple, la société privée peut supporter le risque lié à l'obligation de maintenir la route constamment disponible tandis que le risque lié à l'importance du trafic sur la route en question est assumé par le secteur public.

A l'inverse, la fourniture des infrastructures par le secteur privé se caractérise bien par la propriété privée des actifs utilisés pour la production de ces infrastructures, mais ce système ne satisfait aucun des autres critères que j'ai mentionnés en ce qui concerne les

³ En ce qui concerne le Royaume-Uni, ce dernier point doit être nuancé. Formellement, l'actif reste la propriété du secteur public mais il fait l'objet d'un « long-term lease » qui donne au partenaire privé le contrôle complet sur cet actif.

PPP : les activités privées ne sont pas censées être au service d'objectifs de politique publique et elles ne comportent pas de partage des risques à long terme.

Après avoir décrit brièvement les caractéristiques économiques des PPP, je vais maintenant tenter de déterminer quelle est leur importance quantitative en Europe.

[DIAPOSITIVE n° 12] Les deux seuls pays où les partenariats public-privé semblent revêtir une importance constante en tant que système de financement sont le Portugal et le Royaume-Uni.⁴ Dans tous les autres pays, ou bien la valeur du stock des contrats de partenariat public-privé signés est faible, même par rapport au flux annuel d'investissements publics, ou bien ces contrats ne concernent qu'un petit nombre de projets. Ce nombre est particulièrement faible en Grèce (3 projets)⁵ et en Lettonie (un seul projet)⁶.

Au Royaume-Uni, les investissements effectués au moyen de partenariats public-privé représentent de 15 à 25 % du total des investissements publics réalisés depuis 1995. Pour le Portugal, on ne dispose pas de données correspondantes pour comparer les flux d'investissements mais on peut utiliser les chiffres relatifs au stock de capital public que j'ai mentionnés pour en déduire des conséquences pour les flux d'investissements. À supposer que les investissements consacrés à un projet commencent à être effectués l'année de la signature de ce projet et que les flux d'investissements soient également répartis sur une période de quatre ans, on peut estimer que les investissements réalisés à la faveur de partenariats public-privé au Portugal ont représenté de 15 à 35 % du total des investissements publics pour la période 1999-2003.

[DIAPOSITIVE n° 13] En fait, les PPP sont, géographiquement et en valeur absolue, concentrés au Royaume-Uni et au Portugal. À lui seul le Royaume-Uni est à l'origine de

⁴ Les chiffres relatifs au Royaume-Uni pour les années 2002-2003 tiennent compte du projet concernant le métro de Londres, qui à lui seul représente plus d'un tiers de la valeur totale des projets PPP signés dans ce pays de 1995 à 2003.

⁵ Spata Airport (signature en 1995, 2,1 milliards d'EUR) ; Essi Motorway (signature en 1996, 1,3 milliard d'EUR) ; et Rion-Antrion Bridge (signature en 1998, 850 millions d'EUR). [Source : ProjectWare database ; BEI]

⁶ Ventspils Oil Port (signature en 1999, 75 millions d'EUR). [Source : ProjectWare database.]

près de 70 % de la valeur de tous les contrats de partenariat public-privé signés dans l'UE. Sur ces 70 %, 25 points de pourcentage sont à mettre au compte du projet relatif au métro de Londres. Quant au Portugal, les contrats de partenariat public-privé qui y ont été signés représentent près de 10 % de la valeur totale des contrats de ce type signés dans l'UE. En conséquence, les contrats PPP signés dans tous les autres pays de l'UE ne représentent que 20 % du total de ces contrats.

[DIAPOSITIVE n° 14] De même, on constate une concentration sectorielle des partenariats public-privé, surtout à l'extérieur du Royaume-Uni. Pas moins de 95 % de la valeur totale des partenariats public-privé mis en œuvre en dehors du Royaume-Uni concernent le secteur des transports, les projets du secteur routier représentant à eux seuls la moitié de ce chiffre.[DIAPOSITIVE n° 15] Étant donné que le Royaume-Uni est le pays où les partenariats public-privé existent depuis le plus longtemps, la répartition par secteur des projets y est plus équilibrée, le secteur des transports (y compris le projet relatif au métro de Londres) représentant la moitié de la valeur totale des projets PPP. Les secteurs de la santé, de la défense et de l'éducation entrent chacun pour 10 % dans le total.

[DIAPOSITIVE n° 16] La différence de répartition sectorielle des contrats de PPP entre le Royaume-Uni et les autres pays fait qu'il y a entre eux également une grande différence en ce qui concerne la répartition de ces contrats par taille. Au Royaume-Uni, le montant médian des contrats est faible, allant de 15 à 75 millions d'euros. Dans les autres pays, le montant médian des contrats va de 100 à 500 millions d'euros, étant donné que les projets du secteur des transports en général et les projets routiers en particulier portent généralement sur des montants élevés. En d'autres termes, cela signifie qu'au Royaume-Uni pas moins de 80 % de tous les contrats de partenariat public-privé portent sur un montant inférieur à 75 millions d'euros, tandis que dans les autres pays 70 % de ces contrats ont un montant supérieur à 100 millions d'euros.

En résumé, les PPP revêtent au Royaume-Uni et au Portugal une grande importance en tant que système de financement, puisque les investissements annuels effectués dans le

cadre de ces contrats représentent de 15 à 30 % des investissements publics. Dans tous les autres pays de l'UE, les contrats de partenariat public-privé sont encore peu nombreux. Outre cette concentration géographique, les PPP se caractérisent aussi par une forte concentration sectorielle, le secteur des transports (routiers) étant le secteur dominant, surtout en dehors du Royaume-Uni.

5. Avantages et inconvénients économiques des PPP

Après avoir évoqué la taille et l'importance des PPP en Europe, je voudrais maintenant aborder la question des avantages et des inconvénients économiques des PPP, notamment par rapport aux investissements d'infrastructures bénéficiant d'un financement public traditionnel. [DIAPOSITIVE n° 17]

Pour qu'un partenariat public-privé soit rationnel, il faut que la participation tant du secteur privé que du secteur public soit économiquement justifiée. Comme on le sait, l'intervention du secteur public dans l'économie se justifie chaque fois que le marché est incapable à lui seul de produire un bien ou service dans la quantité et la qualité souhaitées, et ce, à un prix optimal du point de vue de l'ensemble de l'économie. Autrement dit, le rôle du secteur public dans un PPP consiste à compenser les défaillances du marché et à faire en sorte que les infrastructures et les services publics soient mis à la disposition de l'économie à un prix socialement souhaitable.

Si le rôle du secteur public est d'obtenir que soient mis en oeuvre des projets profitant à l'ensemble de l'économie, celui du secteur privé est de faire en sorte que ces projets soient réalisés de la façon la plus efficace possible. En d'autres termes, un PPP est théoriquement un partenariat dans lequel le secteur public décide des projets qui doivent être mis en oeuvre et paye le secteur privé pour entreprendre ces projets et les exécuter du début à la fin de la façon qui lui paraît la plus appropriée.

Il est évident que le secteur public est indispensable lorsqu'il s'agit de réaliser un projet – par exemple, la construction d'une autoroute ou d'un tunnel – qui ne présente pas d'intérêt d'un point de vue purement financier mais qui est extrêmement bénéfique pour l'ensemble de l'économie. Cependant, il est moins facile de comprendre pourquoi il vaut mieux que le secteur public engage un partenaire du secteur privé pour mettre en œuvre un projet plutôt que de réaliser lui-même ce projet à l'aide d'un investissement exclusivement public. Pourquoi un PPP aurait-il un meilleur rapport coût-efficacité que le recours à un investissement public traditionnel pour la construction et l'entretien des autoroutes et des tunnels ?

Vous vous rappellerez sans doute que lorsque j'ai évoqué les caractéristiques économiques des PPP, j'ai indiqué que ces partenariats étaient des arrangements à long terme en vertu desquels le partenaire du secteur privé est propriétaire des actifs des infrastructures (autoroute, tunnel etc...) et où les risques et la rémunération du projet sont partagés entre les partenaires. On peut, dès lors, estimer que l'efficacité supérieure des PPP tient à trois éléments : (1) propriété privée des actifs des infrastructures ; (2) contrats à long terme permettant d'appréhender en même temps les diverses phases d'un projet ; (3) partage des risques et des rémunérations. Permettez-moi d'examiner brièvement ces trois éléments.

Premièrement la propriété privée des actifs. Pour l'essentiel, la propriété des actifs tient son importance du fait que c'est le propriétaire – et lui seul – qui prend toutes les décisions relatives au coût d'utilisation de ces actifs. Par exemple, lorsqu'une méthode nouvelle et moins coûteuse d'entretenir le revêtement d'une autoroute est mise au point, c'est en dernière analyse au propriétaire de cette autoroute qu'il appartient de décider si cette méthode doit être appliquée. Le propriétaire et exploitant privé de l'autoroute adopterait certainement la nouvelle méthode car cela lui ferait faire des économies et augmenterait donc son bénéfice. En revanche, si l'autoroute était une propriété publique, son exploitation étant confiée à une société privée sous-traitante, celle-ci serait tenue de demander d'abord l'autorisation du secteur public pour changer la méthode d'entretien du revêtement et, ce faisant, elle finirait par devoir partager le bénéfice résultant du gain de

rentabilité au lieu de l'encaisser entièrement à elle seule. Enfin, si l'autoroute était détenue et exploitée par le secteur public, il appartiendrait à la direction de l'organisme public responsable de décider de la méthode d'entretien du revêtement. En l'absence de toute motivation financière pouvant l'inciter à réduire les coûts, cette direction ne considérerait probablement pas l'amélioration du rapport coût-efficacité comme l'un de ses objectifs essentiels.

Le deuxième élément qui dans un PPP peut contribuer à améliorer l'efficacité est la possibilité d'appréhender ensemble toutes les phases du projet et d'étendre la planification de celui-ci à toute sa durée de vie. Si l'opérateur-exploitant privé sait à l'avance qu'il assurera non seulement la construction mais aussi qu'il entretiendra les actifs pendant toute la durée de vie économique du projet, il est en mesure de procéder pendant la phase de construction à des investissements qui lui permettront de réduire les coûts d'entretien pendant la phase d'exploitation, ce qui contribuera à réduire les coûts pour l'ensemble du cycle du projet. Au contraire, si les phases de construction et d'exploitation sont confiées à deux entreprises différentes, personne n'est incité à procéder à des investissements générateurs d'économies et le coût sur toute la durée du projet est donc supérieur.

Enfin, en ce qui concerne le partage des risques et des rémunérations du projet, il faut d'abord reconnaître que le simple fait de transférer des risques ne modifie aucunement ces risques. Toutefois, lorsqu'un partenaire doit supporter un risque, il s'efforce de réduire tout impact négatif potentiel de ce risque sur le projet. Autrement dit, le transfert de risques tend à rendre l'exécution du projet plus efficace dans la mesure où il améliore l'évaluation et la gestion des risques du projet. La gestion d'un risque suppose évidemment au préalable que ce risque soit gérable ; il en résulte que chaque risque doit être supporté par le partenaire qui est le mieux à même d'influer sur le résultat soumis à ce risque et de réduire au maximum tout impact négatif pouvant résulter pour le projet des éléments d'incertitude qui lui sont inhérents.

En plus de la propriété des actifs, de la planification de l'ensemble du cycle du projet et du partage des risques, le rapport coût-efficacité peut naturellement être amélioré grâce à l'introduction de la concurrence – c'est-à-dire grâce à la libéralisation. Toutefois, il faut bien distinguer la participation privée de la libéralisation : il n'y a rien dans la participation privée qui garantisse intrinsèquement que cette participation s'accompagnera des bienfaits de la concurrence. La participation du secteur privé ne peut pas à elle seule faire que l'action de la concurrence favorise l'efficacité grâce à la réduction des coûts. En fait, la participation privée et la concurrence sont complémentaires et c'est la combinaison de ces deux éléments – lorsqu'elle est possible – qui donne les meilleurs résultats en ce qui concerne le rapport coût-efficacité.

Jusqu'à présent, nous avons vu les raisons qui font qu'un PPP est effectivement supérieur à un investissement public traditionnel pour ce qui est du rapport coût-efficacité. On pourrait se demander, dans ces conditions, pourquoi il existe encore des investissements exclusivement publics, puisqu'une collectivité peut obtenir les mêmes infrastructures à un coût inférieur grâce aux PPP ?

Il faut dire, et comment s'en étonner, que les PPP présentent non seulement des avantages mais aussi des inconvénients, les premiers ou les seconds pouvant, selon le cas, l'emporter. [DIAPOSITIVE n° 18] La recherche de l'efficacité – bien que souhaitable en tant que telle – peut avoir des conséquences négatives pour la qualité des services publics, qui sont, en quelque sorte, le produit final du partenariat. Un entretien moins onéreux du revêtement d'une route peut rendre cette route moins sûre pour les usagers. Cela ne constitue pas une grande difficulté lorsque le secteur public est en mesure de contrôler facilement la qualité du produit final. Mais tel n'est pas souvent le cas : le suivi continu de l'état des autoroutes, des tunnels, des ponts ou des bâtiments publics constitue une tâche fastidieuse et coûteuse pour le secteur public, d'autant plus que celui-ci ne sait pas toujours quelles sont les mesures prises par le propriétaire-exploitant qui sont susceptibles d'influer sur la qualité du service public considéré. Bien entendu, les possibilités d'une diminution de la qualité d'un service et les difficultés qu'il y a à contrôler cette qualité diffèrent sans aucun doute d'un secteur à l'autre et même d'un

projet à l'autre. Cela signifie que l'intérêt d'avoir recours à des PPP n'est pas le même dans tous les secteurs.

En outre, il est coûteux d'établir avec le secteur privé des contrats dont la durée va parfois jusqu'à plusieurs décennies. La nécessité de trouver le bon partenaire privé et le fait de devoir négocier et surveiller un contrat à long terme dont les dispositions soient de nature à inciter ce partenaire à rechercher la qualité de service tout en contenant les coûts sont autant d'éléments qui font qu'un partenariat public-privé coûte plus cher à établir et à surveiller que la production et la fourniture de services en régie par le secteur public. Qui plus est, du fait de la longue durée des contrats, les coûts d'un PPP sont non seulement élevés mais ils sont aussi difficiles à prévoir. Étant donné que l'on ignore largement aujourd'hui quels seront les progrès technologiques au cours des prochaines décennies, il est probable que le contrat de PPP devra être renégocié plusieurs fois pendant la durée de vie du projet. La renégociation d'un contrat est coûteuse et plus elle est fréquente plus elle érode les économies de coûts obtenues grâce à la participation du secteur privé.

Enfin, l'établissement et le maintien d'un partenariat exigent d'importants moyens institutionnels et humains dans le secteur public. Les investissements publics traditionnels sont des opérations relativement simples et faciles à organiser sur les plans économique, juridique et institutionnel si on les compare aux PPP. Or, beaucoup de pays – notamment les nouveaux pays membres de l'UE mais aussi quelques anciens membres – en sont encore au stade de l'élaboration d'un cadre institutionnel efficace et transparent pour les investissements publics et, plus généralement, pour la gestion des dépenses publiques. Lorsqu'il n'existe pas encore de systèmes permettant d'assurer la productivité des investissements publics, ce qui est pourtant relativement simple, comment serait-il possible d'assurer la productivité des PPP, tâche bien plus complexe ?

Je me suis jusqu'ici attaché à montrer les avantages et les inconvénients des partenariats public-privé d'un point de vue micro-économique – c'est-à-dire sous l'angle des projets. Pour compléter ces considérations sur les partenariats public-privé, je vais maintenant

examiner brièvement les aspects macro-économiques de ces partenariats.
[DIAPOSITIVE n° 19]

Pour commencer, permettez-moi de dire quelques mots sur la façon dont les partenariats public-privé sont traités dans les statistiques de la comptabilité nationale. Ce n'est peut-être pas une question très excitante, mais elle est, dans la pratique, relativement importante.

Les statistiques de la comptabilité nationale sont fondées sur le principe que toute unité économique, y compris un partenariat public-privé, ne peut être comptabilisée que dans un seul secteur institutionnel. Autrement dit, un partenariat public-privé ne peut être considéré que comme une entité du secteur public ou comme une entité du secteur privé. Même lorsqu'un partenariat public-privé est une coentreprise avec partage du capital entre les partenaires du secteur public et du secteur privé, il ne peut pas être enregistré dans plusieurs secteurs institutionnels.

La règle générale, qui résulte d'une décision prise par Eurostat en 2004, peut être résumée comme suit : les actifs impliqués dans un partenariat public-privé sont classés dans le secteur privé si les deux conditions suivantes sont remplies simultanément :

1° le partenaire privé supporte le risque de construction,

ET

2° le partenaire privé supporte au moins un des deux risques : celui lié à la mise à disposition permanente (« availability risk ») ou celui lié à la demande (« demand risk », souvent sous la forme de « traffic risk »).

La question de savoir si un partenariat public-privé est enregistré comme entité du secteur public ou entité du secteur privé a des conséquences sur la mesure de la situation budgétaire. Si le partenariat fait partie du secteur public (administrations publiques), le financement et l'acquisition des actifs sous-jacents sont inscrits au bilan du secteur public, ce qui affecte directement le déficit budgétaire et la dette publique. Si, au

contraire, le partenariat est enregistré comme entité du secteur privé, il n'a qu'un impact limité sur les comptes budgétaires. En effet, le financement et l'acquisition des actifs sous-jacents figurent au bilan du secteur privé, le secteur public n'ayant à sa charge que les dépenses courantes nécessaires pour payer le service dès que celui-ci commence à être assuré.

Le fait qu'un partenariat public-privé soit inscrit au bilan du secteur public ou qu'il ne le soit pas influe évidemment sur la propension du secteur public à avoir recours à ce partenariat pour la fourniture d'infrastructures. Si un partenariat est enregistré comme entité du secteur public, il n'est pas différent d'un investissement exclusivement public du point de vue de la comptabilité budgétaire et cela peut rendre le secteur public moins enclin à considérer le partenariat public-privé comme une option viable. Inversement, l'enregistrement d'un partenariat en tant qu'entité du secteur privé peut créer la fausse impression qu'il y a un effet d'aubaine budgétaire, ce qui peut rendre un partenariat public-privé séduisant pour le secteur public alors que son rapport coût-efficacité n'est pas meilleur que celui d'un investissement exclusivement public.

Ainsi, les pratiques comptables influent – sans que cela soit dû à une volonté délibérée – sur la propension à considérer les PPP en tant que solution de rechange aux investissements publics traditionnels. Cependant, si la solution du PPP est choisie – quelle qu'en soit la raison – il reste à savoir si le choix d'un tel partenariat a ou n'a pas de conséquences sur le plan macro-économique. Le choix d'un tel dispositif peut-il se justifier au motif qu'il favoriserait la croissance économique générale ?

La réponse prudente est non. L'amélioration du rapport coût-efficacité que peut permettre d'obtenir un PPP est évidemment bénéfique sur le plan micro-économique (projet). En revanche, elle ne l'est pas forcément du point de vue de la croissance économique générale. En effet, l'amélioration de l'efficacité de la production signifie simplement qu'une partie plus faible de l'épargne totale de l'économie est utilisée pour financer le projet en question. Mais, à quoi sert cette épargne ainsi « libérée » pour d'autres usages ? En principe tout est possible : elle peut servir à financer des investissements productifs,

mais elle peut aussi être utilisée pour le financement d'investissements non productifs. Il n'existe aucun moyen pour savoir à l'avance dans quelle mesure les économies de coûts serviront à des fins productives. Il est donc impossible de savoir si le choix de la formule du partenariat public-privé pour un projet individuel aura un effet négatif ou positif ou pas d'effet du tout sur la croissance économique, ce qui signifie que l'on peut difficilement justifier ou rejeter les PPP en se fondant sur des arguments macro-économiques.

Compte-tenu de ce qui précède, le choix entre un PPP et un investissement public traditionnel doit être fondé sur l'examen des avantages de la participation privée sur le plan micro-économique et les considérations macro-économiques – ou de comptabilité nationale – doivent rester secondaires dans cette décision. C'est là l'un des principaux enseignements qui se dégagent de l'analyse des avantages et des inconvénients économiques des PPP. Le recours à un PPP ne saurait transformer un mauvais projet en un bon projet, mais, dans certaines conditions, il peut permettre de réaliser un bon projet à moindre coût.

6. Expérience pratique acquise jusqu'à présent en matière de PPP

Après avoir évoqué les raisons économiques pouvant justifier le recours aux PPP, permettez-moi d'en venir maintenant à certains enseignements pratiques qui se dégagent de l'expérience acquise jusqu'ici en matière de projets PPP en montrant les résultats obtenus et les facteurs qui influent sur ces résultats. [DIAPOSITIVE n° 20]

Dans l'ensemble, les projets PPP ont obtenu de bons résultats pour ce qui est de l'achèvement de la phase de construction dans les délais et avec les budgets prévus. À cet égard, leurs résultats ont été bien meilleurs que ceux des projets d'investissement financés de la façon traditionnelle. Cela n'est pas étonnant, car la propension à établir des calendriers et des budgets réalistes pour les projets est normalement plus faible dans le cas des projets d'investissements publics que dans celui des PPP.

J'ai tout à l'heure indiqué que les projets PPP sont coûteux à mettre en place. L'expérience pratique montre que non seulement les coûts de l'appel à la concurrence et des négociations sont élevés mais aussi qu'ils sont le plus souvent fortement sous-estimés, ce qui aboutit à éroder les économies de coûts obtenues grâce à la participation du secteur privé. Il est cependant trop tôt pour savoir exactement dans quelle mesure les coûts de mise en place des PPP contrebalancent les avantages de la participation du secteur privé. C'est seulement quand des projets PPP constituant un échantillon représentatif auront été achevés – peut-être dans une vingtaine d'années – que l'on pourra avoir une idée précise à ce sujet.

Selon l'expérience acquise jusqu'à présent, les facteurs déterminant la performance des projets PPP sont le degré de concurrence qui a caractérisé le processus d'appel d'offres, le caractère approprié du partage des risques et la capacité du secteur public à gérer les projets.

Le processus d'appel d'offres doit être ouvert, transparent et concurrentiel de façon à garantir que le partenaire privé choisi est le meilleur et qu'il est dûment motivé pour exécuter le projet de façon efficace. L'absence de concurrence au stade des appels d'offres s'est toujours soldée par de mauvais résultats et par des pertes pour les contribuables.

Le partage des risques peut, quant à lui, donner de mauvais résultats pour deux raisons. La première est qu'un partenaire peut s'engager à gérer des risques sur lesquels il n'a aucune prise. La seconde est que les risques dont le partenaire privé doit assurer la gestion peuvent ne pas être perçus comme des risques réels car l'on s'attend à ce que le secteur public vienne à la rescousse du partenaire privé si celui-ci se trouve en difficulté. Dans ces deux cas, le recours aux PPP n'a en fait aucun impact sur la gestion des risques du projet et l'une des principales sources de l'amélioration du rapport coût-efficacité est ainsi annihilée.

Enfin, le secteur public doit éviter de se « laisser mener en bateau. » Cela peut se produire – et s’est déjà produit – lorsque l’autorité publique responsable ne dispose pas des ressources humaines et matérielles nécessaires pour gérer un projet PPP en tant que partenaire égal. Les échecs constatés en la matière ont été dus au défaut de compétences techniques et financières appropriées, à l’absence des moyens ou de la volonté nécessaires pour prendre les mesures indispensables en cas de mauvaise performance du partenaire du secteur privé, ou encore à l’insuffisance des ressources engagées pour assurer la surveillance des projets PPP.

7. Soutien de la BEI aux PPP

Avant de conclure mon exposé, j’aimerais vous décrire brièvement le rôle que la BEI a joué sur le marché européen des PPP au cours des 15 dernières années. [DIAPOSITIVE n° 21]

Au total, la BEI a été l’un des plus importants bailleurs de fonds pour les PPP, le montant total des crédits qu’elle a consentis en faveur des projets PPP dans les divers pays membres de l’UE dépassant 14 milliards d’euros. Ses prêts en faveur des PPP sont, à bien des égards, identiques aux autres prêts qu’elle accorde. La Banque exige que les PPP soient, au même titre que tous les autres projets, financièrement solides, économiquement et techniquement viables, qu’ils satisfassent ses critères en matière d’environnement et qu’ils fassent l’objet d’appels d’offres concurrentiels conformément aux règles de l’UE en matière de passation des marchés. Les limites habituelles de la participation de la Banque à un projet donné s’appliquent aux PPP au même titre qu’à tous les autres projets. La qualité de crédit du portefeuille de PPP de la BEI est elle-même renforcée par le rôle dominant que joue le financement du secteur public dans la plupart des projets PPP.

En ce qui concerne la répartition sectorielle des 14 milliards d’euros de prêts accordés par la BEI en faveur des PPP (jusqu’à la fin de 2003), on constate que le secteur des transports est de loin le principal bénéficiaire de ces prêts. Cela est loin d’être étonnant si

l'on considère que, comme on l'a vu tout à l'heure, les PPP sont fortement concentrés dans ce secteur, notamment à l'extérieur du Royaume-Uni.

Sur le plan géographique, le Royaume-Uni est le principal bénéficiaire des financements de la BEI en faveur des PPP. [DIAPOSITIVE n° 22] Là encore, la répartition par pays des prêts de la BEI pour les PPP reflète la mesure dans laquelle les différents pays ont eu recours à ces PPP pour mettre en place des infrastructures.

Je voudrais souligner que le rôle de la BEI dans les projets PPP ne se limite pas au financement. Ayant été étroitement associée au fil des années à tous les stades d'élaboration d'un grand nombre de PPP, la Banque a accumulé au niveau des secteurs et à celui des pays une expérience considérable dont elle peut faire profiter ceux qui projettent ou mettent en place de nouveaux projets PPP. Cette expérience de la Banque – conjuguée à son rôle en tant qu'institution financière internationale à but non lucratif – a renforcé l'effet catalyseur de sa participation à un projet, cette participation ayant pour effet d'attirer d'autres sources de financement.

Je tiens également à bien préciser que la Banque n'a aucune préférence de principe particulière pour les PPP. C'est en fin de compte aux États membres qu'il incombe de choisir la forme la plus appropriée de financement des projets d'investissement. Comme je viens de l'expliquer, la Banque fonde sa propre évaluation d'un projet sur sa solidité intrinsèque. Le fait qu'un projet soit ou non structuré comme un PPP n'influe pas sur son admissibilité à un financement de la BEI.

8. Conclusion

[DIAPOSITIVE n° 23] J'ai tenté, dans mon intervention, de décrire et d'analyser le financement privé des infrastructures. Pour replacer ce financement dans son véritable contexte, j'ai commencé par examiner la tendance à long terme des investissements publics qui sont traditionnellement à l'origine de la création de la très grande majorité des

infrastructures. Il est évident que la tendance à la baisse des investissements publics – ainsi que le recul de l’actif net de l’État – qui, depuis les années 70, caractérise plus ou moins la situation de tous les pays ne relevant pas du Fonds de cohésion est la conséquence de difficultés budgétaires durables et profondes qui ne pourront que s’aggraver en raison du vieillissement de la population et des pressions qui s’exerceront sur les dépenses publiques

Je me suis un peu attardé sur les avantages économiques que peuvent procurer les partenariats public-privé. Il faut toutefois souligner que ces avantages ne concernent que les projets individuels et qu’il n’existe aucun mécanisme automatique permettant d’obtenir que ces avantages se répercutent au niveau macro-économique sur la situation budgétaire, sur la soutenabilité de la dette publique ou sur la croissance de l’économie. Les PPP ne sont donc pas une solution aux problèmes budgétaires fondamentaux qui ont eu pour effet de réduire la fourniture d’infrastructures publiques au cours des trois dernières décennies et ils n’ont rien d’un remède miracle pour obtenir une plus grande prospérité. En revanche, ils peuvent permettre, dans certaines conditions, d’améliorer le rapport coût-efficacité. En effet, pour peu que le secteur public soit solide sur le plan institutionnel, qu’il sache exactement ce qu’il souhaite en matière d’infrastructures et qu’il soit relativement facile de conclure des contrats en la matière et d’en surveiller l’exécution, les partenariats avec le secteur privé peuvent alors être préférables aux investissements publics traditionnels. Cependant, la tâche est difficile, et nous ne sommes en quelque sorte qu’au début du chemin à parcourir.

Je vous remercie de votre attention.