



Partenariats public-privé

Michael B. Gerrard

**Qu'est-ce que les partenariats public-privé
et en quoi diffèrent-ils
des privatisations?**

LES PARTENARIATS public-privé (PPP) ne sont généralement pas des «privatisations» au sens le plus commun du terme (encadré 1). Une entreprise privatisée est une entreprise qui, auparavant sous le contrôle de l'État, appartient maintenant au secteur privé. Elle peut opérer sur des marchés hautement compétitifs — c'est le cas des compagnies aériennes —, ou occuper une position de monopole, ce qui exige qu'elle soit *activement réglementée* à partir du moment où elle passe dans le secteur privé — c'est le cas des entreprises de services publics. Dans les deux cas, le secteur public se désengage de l'entreprise.

Le PPP se distingue des deux autres modèles en ce qu'il s'agit d'une relation d'affaires entre les secteurs

public et privé. Dans le cas d'une initiative à financement privé (IFP), le projet est défini par un contrat à long terme qui spécifie de manière très détaillée les services publics — ou *produits* — devant être fournis par le PPP. Sous la forme d'une *coentreprise avec participation au capital*, un PPP est une entreprise assujettie à certaines obligations propres au secteur public, qui sont énoncées dans ses documents constitutifs ou dans des contrats avec le secteur public.

Dans tous les cas, le champ d'opération du PPP et donc ses bénéfices potentiels sont définis par le *contrat* plutôt que par la loi du marché ou par l'intervention d'une autorité de réglementation statutaire. Les incitations à la bonne gestion qui prévalent normalement

dans le secteur privé valent aussi pour les PPP, par exemple la nécessité d'assurer un rendement adéquat du capital, mais l'entreprise est en fait *réglementée passivement* par les contraintes qui lui sont imposées par le contrat, sans intervention d'une autorité de réglementation.

De plus, dans le cadre d'une IFP, le secteur public paie des services pour le compte du public et est responsable en dernier ressort de leur prestation, tandis que le rôle du secteur privé se limite à fournir un système amélioré de prestation des services. En revanche, dans le modèle de services privatisés, la responsabilité ultime de la fourniture des services est transférée au secteur privé.

Le rôle essentiel du secteur public dans tous les PPP — qu'il s'agisse d'une IFP, d'une coentreprise ou d'une autre structure de partenariat — est de définir le champ de l'opération, de spécifier les priorités, objectifs et produits, et de définir les résultats à obtenir pour inciter le PPP à fournir les services — ainsi qu'à les payer, dans le cas des IFP. Le rôle et la responsabilité essentiels du secteur privé dans tous les PPP est d'assurer la réalisation des objectifs du PPP à des conditions qui optimisent les ressources du secteur public.

Les PPP ne peuvent pas toujours être décrits comme des «privatisations partielles». Il y a, par exemple, une différence importante entre, d'un côté, une société privée dans laquelle le secteur public détient une part minoritaire mais n'a aucune influence sur les objectifs ou opérations de la société (c'est ce que l'on entend généralement par *privatisation partielle*) et, de l'autre, une coentreprise publique-privée dont les opérations sont soumises aux contraintes du secteur public ou d'un contrat de service aux termes duquel le secteur public conserve toutes ses fonctions statutaires, qui sont deux formes de PPP.

Le PPP est un modèle très souple qui revêt toutes sortes de formes. À ce jour, la plupart des PPP au Royaume-Uni ont porté sur la prestation de services au secteur public par un partenaire du secteur privé dans le cadre d'un contrat de longue durée. Des accords sur plus de 400 IFP de ce type, dont la valeur en capital cumulée dépasse 19 milliards de livres, ont été passés dans de nombreux secteurs, dont la santé, l'éducation, les transports, la défense, l'information, la technologie, la défense de l'environnement et les équipements publics.

Les PPP nécessiteront sans doute certaines réformes de la part des secteurs public et privé afin de réunir les conditions nécessaires à leur succès. En ce sens, l'approche du PPP présente un net inconvénient dans la mesure où ces réformes peuvent retarder l'exécution de l'investissement. Pour le secteur public, cela supposera typiquement : de passer de contrats axés sur les *intrants* à des contrats axés sur le *produit*, ce qui peut exiger un investissement considérable dans le développement des compétences et l'adoption de pratiques optimales; de promulguer une loi d'habilitation — par exemple, pour résoudre les questions d'autorité légale du secteur public et d'imposition des contrats de PPP; et de procéder à des réformes institutionnelles visant à faciliter l'établissement des priorités, la dotation en ressources et l'approbation des transactions. S'agissant du secteur privé, des réformes pourraient être nécessaires pour développer sa capacité de fournir au secteur public des services fondés sur la

Encadré 1

Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé?

Les partenariats public-privé (PPP) reposent sur le déploiement de capitaux privés et, parfois, de capitaux publics, pour améliorer les services publics ou la gestion des actifs du secteur public. Centrés sur le *produit* des services publics, ils offrent une approche de la gestion des risques par le secteur public plus sophistiquée et plus efficiente en termes de coûts que l'approche traditionnelle de la passation de marchés publics centrée sur les intrants.

La discipline qu'implique l'élaboration d'un contrat de PPP entre un client du secteur public et un entrepreneur du secteur privé oblige le secteur public, d'un côté, à définir ses besoins de services à long terme (dans les domaines des transports, de l'éducation ou de la santé, par exemple) et donne l'assurance, de l'autre côté, que le secteur privé ne mettra pas ses capitaux en jeu pour fournir ces services tant qu'il n'est pas certain de la soutenabilité du PPP dans la durée. Dans ce sens, les PPP peuvent être une antidote efficace à la tentation d'adopter une approche à courte vue dans les secteurs tant public que privé.

Bien des concessions du type construction-opération-transfert pourraient être considérées comme des PPP, dans la mesure où le secteur public garde l'ultime responsabilité de la fourniture au public des services de base, ce qui est le cas de l'initiative de financement privé (IFP) au Royaume-Uni. Dans ce pays, ces concessions portent notamment sur la fourniture d'installations scolaires et hospitalières et de services auxiliaires dans le cadre de contrats de longue durée, dont le paiement par le client public (l'autorité) au fournisseur de services du secteur privé (l'entrepreneur) est étalé sur la durée du contrat (30 ans, par exemple) et n'est effectué que dans la mesure où le produit demandé (la qualité des services) est fourni sans discontinuer.

durée de vie utile des actifs et pour financer des projets à long terme (25 ans ou plus). Inversement, une fois que les conditions requises seront en place, les délais et les coûts fixes initiaux de mise en œuvre des opérations pour les deux secteurs devraient diminuer régulièrement, comme cela a été le cas au Royaume-Uni.

Les PPP ne sont certes pas une méthode facile, ni universelle, de passation des marchés publics. Ils donnent toutefois un cadre souple qui permet de mobiliser les compétences et les ressources du secteur privé pour fournir des services publics de meilleure qualité, durables et plus économiques dans les conditions appropriées. (Voir encadré 2.)

Les faits observés au Royaume-Uni, montrant que les nouveaux investissements dans les services publics effectués par les PPP sont dans une large mesure en avance sur le calendrier et dans les limites du budget établi, confirment la conclusion que, si cette formule de passation de marchés est peut-être plus difficile pour le secteur public, elle offre des avantages qui en valent la peine.

À la vague d'IFP au Royaume-Uni s'ajoute un nombre croissant de PPP dont l'objet est d'utiliser plus efficacement les actifs *existants* du secteur public au lieu de fournir des services publics en acquérant de *nouveaux* actifs. Ces PPP portent sur des actifs — actifs tangibles, savoir-faire ou propriété intellectuelle — qui peuvent faire double usage ou ont une capacité inutilisée. La réalisation de leur potentiel exigera parfois le montage d'une coentreprise publique-privée. Ces PPP relèvent de l'initiative d'élargissement des marchés lancée par le gouvernement du Royaume-Uni.

Entre ces deux formes établies de PPP — l'*entreprise fondée sur des concessions* (IFP), d'un côté, et la coentreprise (élargissement des marchés), de l'autre — se trouve un large éventail de structures de PPP possibles qui empruntent aux deux types. Ces *structures de partenariats mixtes* sont parmi les plus prometteuses pour l'avenir des PPP en raison de leur adaptabilité aux besoins particuliers du secteur public. Par exemple, lorsqu'il n'est pas possible de définir au départ toute la portée des services qui devront être fournis, il peut être nécessaire de mettre davantage l'accent sur le fonctionnement de la *coentreprise* que sur la spécification détaillée du *produit*. L'autorité du secteur public peut aussi décider de détenir une part minoritaire dans une IPF qu'elle a commissionnée, de manière à récolter sa part des bénéfices dégagés par l'entreprise.



Michael B. Gerrard est le Directeur des partenariats public-privé à Partnerships UK, établissement créé par le gouvernement du Royaume-Uni pour accélérer le développement des PPP. Il est aussi chargé de cours invité à l'École de gestion de l'Imperial College (Londres).

L'éventail des possibilités de PPP va aussi d'entreprises presque entièrement contrôlées par le secteur privé jusqu'à des entreprises presque entièrement contrôlées par le secteur public. En dehors du Royaume-Uni, il existe des PPP appartenant conjointement aux secteurs public et privé, mais dont le secteur public détient la part majoritaire : c'est le cas de compagnies des eaux en Europe continentale. La raison pour laquelle, dans le modèle de PPP du Royaume-Uni, le secteur privé a généralement le contrôle effectif, sinon la part majoritaire, tient en grande partie au fait qu'en finançant le partenariat, il instaure la discipline de gestion nécessaire et opère un transfert du risque qui assure l'optimisation des ressources. Autre caractéristique des PPP : même quand leur gestion courante est fermement tenue par le secteur privé, ce qui est généralement le cas au Royaume-Uni, ils opèrent néanmoins à la frontière du secteur privé et du secteur public, ce que les sociétés *privatisées* ne font pas en général.

La *valeur* qu'un investisseur du secteur privé recherche dans un PPP est le rendement du capital qu'il y investit — incitation à la bonne gestion qui ne diffère en rien de ce que recherche toute entreprise privée. L'investisseur privé peut aussi avoir des intérêts contractuels dans le PPP indépendamment. Pour le secteur public, en revanche, la valeur de sa participation en tant qu'investisseur dans un PPP a une défini-

Encadré 2

Quels sont les avantages des PPP pour le secteur public?

Les PPP étalent généralement le coût de l'achat d'un actif dans le temps, et les dépenses d'équipement qui y sont associées affectent le bilan des entreprises privées plutôt que celui du secteur public, le marché portant sur les services publics demandés — c'est-à-dire sur le *produit* — plutôt que sur les actifs sous-jacents, ou intrants. Quand les budgets d'équipement du secteur public sont restreints, le recours à un PPP pour fournir des services publics que l'État n'a pas les moyens de financer autrement présente des avantages évidents.

L'emploi de capitaux privés est l'élément central de tous les PPP. Le PPP peut ainsi se traduire par une optimisation considérable des ressources publiques dans la mesure où les risques sont transférés au secteur privé (quand il est plus compétent pour les évaluer), et où celui-ci est fortement incité à fournir à long terme des services publics fiables. Ces avantages suffisent pour que les PPP deviennent souvent le mode préféré d'exécution des marchés publics, même quand le secteur public n'a pas de contraintes en matière de capitaux. Dans bien des pays, dont le Royaume-Uni, le recours accru aux PPP est donc motivé par une plus grande optimisation des ressources publiques.

La plus grande optimisation des ressources vient en grande partie du fait que le déploiement et l'exposition au risque de capitaux privés — pour la fourniture de services publics à long terme, par exemple — sont associés à des décisions économiques judicieuses en ce qui concerne la conception, le régime d'exploitation, la planification des ressources humaines, l'évaluation des coûts des actifs sur leur durée de vie utile, etc. Pour une analyse plus complète des déterminants de l'optimisation, voir *Value for Money Drivers in Private Finance Initiative: A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE Commissioned by the U.K. Treasury Taskforce* (London: 2000).

Les PPP opèrent à la frontière des secteurs public et privé, les actifs et services n'étant ni nationalisés ni privatisés. D'un point de vue politique, ils offrent donc aux autorités publiques une *troisième voie* pour fournir certains services publics. En pratique, ils représentent une forme de collaboration sous contrat qui permet aux secteurs public et privé de conjuguer leur action pour accomplir ce qu'ils ne pourraient pas faire l'un sans l'autre. Il existe maintenant des PPP actifs dans beaucoup de pays membres de l'OCDE, ainsi que dans un nombre croissant de pays en développement.