



Note d'information N°17 - Juillet 2014

Pourquoi les Partenariats Public-Privé tardent-ils à décoller ?

Lors du récent anniversaire des 10 ans des « ordonnances Sarkozy » de Juin 2004 organisé par le Club des PPP (<http://www.club-ppp.org>), l'un des intervenants a, fort à propos, remarqué que l'outil contrat de partenariat (CP) a pris sa place dans le paysage français de la commande publique mais ne représente, une décennie après sa création, que 5% en volume contre une dizaine chez nos voisins allemands, britanniques ou néerlandais.

Y-aurait des **FACTEURS D'ECHEC** qui handicapent le développement du CP dans le panel des outils de commande de l'Etat et des collectivités territoriales ?

Nous avons regroupé ci-après plusieurs opinions exprimées lors de nos récentes rencontres et lectures, et y avons ajouté nos propres réflexions d'acteur des PPP depuis 2006, en élargissant celles-ci à tous les PPP, en sus du CP.

1 - Un contexte économique et politique perturbé :

Souvent désigné sous le nom de « risque pays », celui-ci existe lorsque la stabilité gouvernementale et législative, mais également les différends commerciaux voire des conflits territoriaux en cours ou latents, ne peuvent pas être évalués sur le long terme. La même définition s'applique aux risques macro-économiques tels que les risques de paiement en devises, l'inflation mal ou non contrôlée, l'instabilité fiscale, etc...

Il affecte considérablement les modalités et les conditions des ressources obligataires et/ou la bonne volonté des institutions financières et des investisseurs du pays concerné ou ceux, extérieurs, qui voudraient y jouer un rôle significatif.

Pour autant que leur évolution réglementaire aille dans le sens du PPP, la majeure partie de l'Afrique sub-saharienne, de nombreux pays du Maghreb (secoués par le Printemps Arabe) et du proche orient (... qui pourraient aussi subir les mêmes événements sous peu) sont classés dans ce « risque pays ». Pour ceux-là et les autres pays, des études au cas par cas sont impératives. Les grands groupes de conseil (Deloitte, E&Y, PwC...), la COFACE (<http://www.coface.com/fr/Etudes-economiques-et-risque-pays>) et les services économiques du Quai d'Orsay (<http://www.diplomatie.gouv.fr>) sont de précieux assistants pour évaluer ce type de risque.

En France, les nombreuses études économiques de l'INSEE et des CCI, sans oublier les rapports de la Cour des Comptes et d'autres sources fiables, doivent éclairer les Partenaires privés sur ce qui n'est plus un « risque pays » mais un « risque secteur » ou un « risque Client » (lire ci-après).

2 - L'absence de politique sectorielle :

L'inexistence d'une politique sectorielle cohérente avec les objectifs de politique globale en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté ne favorise pas le développement des PPP et entraîne un « risque secteur ». Comme l'indiquait le cabinet François SERRES dans l'un de ses rapports en Décembre 2011, « l'exemple de la concession des aéroports à Madagascar est édifiant. En effet, les orientations stratégiques pour le secteur aérien ont été absentes de la politique du gouvernement malgache. Pendant longtemps, celui-ci a manqué de vision à long terme pour le développement du transport aérien, et les partenaires de ce secteur n'ont pu appuyer leur stratégie de croissance sur une politique gouvernementale lisible ».

3 - Le déficit de gouvernance de la Personne publique :

Les causes de l'échec peuvent aussi être le fait d'un « risque Client » qui peut se traduire dans une grille de lecture de la gouvernance des PPP développée par l'Agence Française de Développement (lire en note N°1), laquelle fait référence aux notions de dimensions économique, contractuelle, institutionnelle et participative :

- la dimension économique : ou quel est le schéma optimal de fourniture des services sur le long terme compte tenu des contraintes macroéconomiques du pays ou du secteur concerné ?
- la dimension contractuelle qui repose sur une somme de règles et d'incitations, selon laquelle les signataires du contrat acceptent de prendre un ensemble d'engagements et de risques, moyennant l'espérance d'une rémunération sur le long terme, qui se matérialisera effectivement si cet ensemble de variables est bien géré face à cette somme de contraintes. Cette dimension contractuelle est obligatoirement basée sur un cadre légal, fiscal et réglementaire clair.
- la dimension institutionnelle fait référence à la capacité de pilotage du contrat de la Personne Publique grâce aux institutions, équipes opérationnelles et outils mis en place par ses soins. L'articulation de cette dimension avec les autres passe par un bon équilibre entre flexibilité et légitimité des institutions et la capacité du Pilote à exprimer ses besoins et à faire appliquer les termes du contrat sur la durée. Sur un autre exemple, français cette fois, les déboires de l'Hôpital Sud-Francilien (lire en note N°2) sont tout aussi édifiants... et pourraient limiter les PPP hospitaliers si le Premier ministre actuel reste sur sa mauvaise impression.
- enfin, la dimension participative, propre aux PPP, renvoie au rôle des utilisateurs dans la compréhension des enjeux en phase projet et à leur niveau de satisfaction lors de l'utilisation des équipements issus de ce nouvel outil de commande publique, ou comment assurer l'adhésion de la société civile à cette forme de délégation d'un service public.



4 - Un contrat aux contraintes trop fortes ou incitations trop faibles pour le Partenaire privé :

Dans la mesure probable où, à l'origine, pendant ou à l'issue du contrat, la Personne publique et le Partenaire privé peuvent avoir des intérêts divergents, des mécanismes doivent motiver le Partenaire privé à atteindre les objectifs de performance fixés. En général, ces mécanismes se traduisent par un pavé contractuel sur le système de pénalisation, malus plus ou moins coercitif en cas de non-atteinte de ces objectifs, qui peut (doit ?) être compensé par un système de bonus notamment lorsque les redevances payées sont effectivement liées à la performance de gestionnaire du Partenaire privé. Sinon, un contrat ayant trop de contraintes associées à trop de risques transférés aura du mal à séduire, car c'est bien de cela qu'il s'agit, des candidats potentiels.

5 - Une durée contractuelle trop courte :

La durée d'un PPP doit être adaptée aux réalités des investissements lourds très structurants comme le sont les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires. L'amortissement d'autres équipements, comme les hôpitaux, les établissements d'enseignement et les universités, les ensembles culturels et/ou sportifs, les réseaux d'énergies, de télécommunications (terrestres ou non), les prisons, etc... nécessitent aussi des durées longues auxquelles doit correspondre le type de contrat choisi pour éviter qu'une tarification trop élevée soit à la charge de la Personne publique sur une période trop courte, et donc des usagers et/ou contribuables.

6 - La méthode de passation du contrat est mal adaptée :

L'attribution d'un marché en PPP de gré à gré étant (en principe) impossible, il convient de choisir le bon montage contractuel parmi les outils de commande publique disponibles dans le pays ou le secteur concerné : CP, CREM, BEA, BEH, DSP, LOA, AOT, affermage ou concession. Les choix de montage et du processus d'attribution adéquats sont impératifs si les futurs co-signataires veulent obtenir les financements des prêteurs et des bailleurs de fonds qui imposent la séparation des rôles, la transparence et la mise en concurrence... en sus de la saine gestion de l'argent public et la lutte contre la corruption.

7 – L'évaluation des risques est insuffisante ou ceux-ci sont mal maîtrisés :

En sus des risques listés ci-dessus, s'ajoutent les risques commerciaux (i), les risques techniques (ii) et les risques réglementaires et sociaux (iii).

- (i) Le Partenaire privé est supposé être apte à supporter les risques commerciaux, tels qu'une mauvaise évaluation budgétaire du projet en conception, en construction ou en exploitation, ou si c'est le cas, un volume de recettes insuffisant.
- (ii) De la même manière, son expertise et celles qu'il agglomère autour de lui, à chaque étape du projet jusqu'à la fin du contrat, protège la Personne publique de tout souci lié aux techniques et méthodes mises en œuvre sur l'Ouvrage.
- (iii) Par contre, les risques réglementaires (ex : changements du régime fiscal applicable au contrat, nouveau cadre légal, nouvelles contraintes réglementaires applicables à l'Ouvrage et à son exploitation...) et les risques sociaux (ex : modifications du Code du Travail...) restent à la charge de la Personne publique.

Une matrice des risques doit établir très précisément qui assume ou refuse, supporte ou délègue, transfère ou provisionne, assure ou doit faire assurer tous les types de risques. Une matrice mal renseignée est un facteur aggravant d'échec du PPP... et de refus des comités d'engagement des prêteurs de s'engager aux côtés des Parties.

8 - Les utilisateurs du service sont absents de la vie du partenariat :

Le PPP relève de la stipulation pour autrui. Dans son cahier des charges puis dans le contrat, la Personne publique dit au Partenaire privé, futur exploitant, en se mettant à la place des utilisateurs (consommateurs, usagers et contribuables), ce qui est sensé être bon pour eux, notamment l'étendue et les performances du service et à quel prix le payer, directement ou indirectement par eux. Même si la gestion privée leur apporte souvent une attention commerciale peu pratiquée par le « service public » (client # usager), les utilisateurs sont parfois les grands oubliés. Par exemple en France, les retours d'expérience diront si l'attractivité et les tarifs du nouveau Zoo de Vincennes (<https://www.parczoologiqueparis.fr>) ou la gestion privée de la piscine Molitor à Paris (dans le cadre d'un BEA - lire en note N°3) rencontreront les attentes du public.

CONCLUSION

Comme le rappelle le cabinet François SERRES, le succès d'un partenariat public-privé dépend de différents facteurs. Une évaluation soignée et une préparation prévoyante favorisent une bonne entrée en matière. Il s'agit d'établir et de consigner les états initial (l'évaluation ou d'où part-on ?) et final (le contrat ou que veut-on ?), puis de définir les moyens requis pour passer de l'un à l'autre, notamment le montage contractuel le mieux adapté et sa durée optimale. Négocier le contrat prend naturellement du temps. Il ne faut jamais l'oublier et, en s'aidant de conseils, il faut s'assurer que tous les intérêts des Parties soient satisfaits et respectés, à la signature du contrat et durant son déroulement.

Parallèlement, la Personne publique gagnera la confiance du public en prenant l'initiative de l'informer régulièrement sur le projet, les raisons du choix de tel ou tel montage en PPP, ses avantages et inconvénients, sans omettre d'expliquer la procédure de sélection de la meilleure offre. Ainsi, si les utilisateurs (consommateurs, usagers et/ou contribuables) devaient accepter des augmentations de prix pour un meilleur service, elles ne pourront être que progressives et clairement expliquées, en même temps que le seront les engagements du Partenaire privé sur les objectifs de performance qu'il doit atteindre et respecter, l'amélioration continue de la qualité et, tout de suite ou plus tard, l'élargissement du partenariat à de nouveaux domaines.



Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior

Note N°1 :

<http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Recherches/02-Recherches.pdf>

Note N°2 :

<http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0203439392110-eiffage-et-l-hopital-sud-francilien-signent-la-fin-de-leur-partenariat-664196.php>

Note N°3 :

<http://www.lefigaro.fr/conso/2014/05/19/05007-20140519ARTFIG00287-la-reouverture-de-la-piscine-molitor-suscite-passions-et-polemiques.php>