

COLLOQUE LECE - MARSEILLE - 12 ET 13 NOVEMBRE 2012
« MEDITERRANEE ET DEVELOPPEMENT PARTAGE : LES NOUVEAUX ENJEUX »

« LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE POUR LES SERVICES PUBLICS »
ROGER GOUDIARD, DIRECTEUR DU CEFEB, UNIVERSITE D'ENTREPRISE DE L'AFD

Une intervention en trois questions :

- Pourquoi le PPP sur les infrastructures de service public ? dans le contexte de transition des pays méditerranéens ;
- Quelles sont les définitions et typologies des PPP ? car il est toujours utile de repartir des bases ;
- Que fait le Groupe de l'AFD dans le domaine du PPP ? financement de projet, contribution aux débats, formation ;

1 PPP : POURQUOI SUR LES INFRASTRUCTURES DE SERVICE PUBLIC ?

1.1 Les pays Méditerranéens en transition ont des besoins financiers considérables

- Pour les pays méditerranéens —comme pour les pays d'Europe centrale et orientale après l'effondrement du bloc de l'Est— les évolutions des systèmes politiques déclenchées par les printemps arabes ouvrent la voie à des transitions fondamentales à moyen long terme, même si elles occasionnent à court terme des instabilités et des coûts d'ajustement importants
- Mais la voie est étroite pour aller vers des modèles de croissance ouverts et inclusifs, tout en évitant le retour à des modèles redistributifs ; comme la tentation semble se manifester aujourd'hui. Les avancées engrangées depuis les années 90 en termes de libéralisation et d'ouverture doivent être absolument préservées —ce sont des éléments importants pour mobiliser à moyen et long terme les investisseurs dont les pays méditerranéens ont un besoin absolu— mais elles doivent aussi intégrer la nécessité de bénéfices mieux partagés.
- Des investissements massifs dans les infrastructures de service public —les manques à gagner se mesurent en points de PIB— sont indispensables. Les seules ressources des Etats ne permettent pas de financer ces investissements de service public ; sauf à le faire au détriment des « services essentiels » du ressort des Etats, notamment au détriment des services sociaux —accès à la santé, à l'éducation, mise à niveau des quartiers insalubres— et des services régaliens, tels la sécurité publique, etc.

1.2 Le PPP figure en bonne place dans la palette des réponses possibles

- Nos amis de la FEMISE —dans leur rapport récent « Les pays méditerranéens au seuil d'une transition fondamentale »— formulent très bien ce qu'ils considèrent être les questions essentielles qui se posent à ces pays :
 - De quelle feuille de route, de quelle stratégie claire de développement, acceptée par une majorité de leur population, doivent-ils se doter au lendemain des révolutions ?
 - Qu'est-ce qui peut être engagé à court terme pour faire face à la récession économique occasionnée par les chocs politiques ; tout en veillant à ce que les mesures adoptées ne nuisent pas aux futurs efforts de réforme économique ?

- Enfin, une fois que le calme reviendra et qu'un nouveau système politique émergera, que faire pour atteindre une croissance économique plus rapide et à fort contenu en emplois, avec une plus grande équité vis-à-vis de tous les citoyens ?
- Le PPP présente d'intéressantes perspectives de réponse à ces questions ;
 - il offre en effet des solutions de financement pour les infrastructures de service public nécessaires tout à la fois à la satisfaction des besoins sociaux et à la croissance économique ; *
 - l'optimisation de la gestion des services apportée par l'expertise privée constitue également le ferment d'une approche renouvelée de la gestion des services publics ;
 - C'est le cas dans le champ social, du service de l'eau —incluant ou non l'assainissement des eaux usées— du service de transport urbain, par bus, tramway, métro, du service de gestion des déchets urbains, de chauffage urbain ; et dans le champ des infrastructures économiques, du service de l'énergie —électricité ou gaz— ou des aéroports et ports, etc
- Or, les instabilités à court terme occasionnées par les printemps arabes nuisent à l'attraction des investisseurs privés vers les infrastructures de service public et la restauration de la confiance est une priorité essentielle.

2 PPP : DE QUOI S'AGIT-IL ?

2.1 Rappel des définitions du PPP

- C'est une infrastructure...
 - ...support d'un service public...
 - ...conçue, financée, construite (réhabilitée) et exploitée par un acteur privé...
 - ...dans le cadre d'un contrat...
 - ...entre l'acteur privé et l'autorité publique, qui a le devoir d'assurer le service public en question...
 - ...qui fixe des critères de performance, moyennant une rémunération...
 - ...pour une durée calculée de façon à ce que l'opérateur puisse amortir son investissement et réaliser un profit suffisamment incitatif pour l'amener à s'engager dans l'opération...
 - ...et dont la propriété est transférée en bon état d'exploitation à l'autorité publique au terme du contrat.
- Ce champ de définition exclu
 - La commande publique : marché de travaux et/ou de fourniture ; marché conception et construction ; marché clé en main
 - La participation privée au capital d'entreprises publiques

2.2 La question centrale de la rémunération

- L'origine de la rémunération —selon qu'elle est assurée l'utilisateur ou par l'autorité publique— détermine les deux grandes familles de PPP en vigueur :
 - La concession de service public ou concession à paiement privé
 - Le contrat de partenariat ou concession à paiement public

- Dans le cas de la **concession à paiement privé**, dite encore concession de service publique « à la française » (DSP), l'acteur privé s'engage à assurer un service directement aux **usagers** et à en recouvrer le prix auprès de ces derniers selon un contrat dit « aux risques et périls » du concessionnaire, avec éventuellement des garanties et subventions apportées par l'autorité publique concédante ;
 - Ce modèle dit « concession à la française » est le plus anciennement mis en œuvre ; il a joué un rôle historiquement important dans le financement des infrastructures en Europe au XIX^{ème} siècle : chemin de fer, voies navigables, gaz, électricité, eau ;
 - Il repose sur des procédures particulières de mise en concurrence et d'attribution basées sur des critères complexes —qualité et continuité de service, égalité de traitement des usagers et équité territoriale, tarifs sociaux— et offrant de la flexibilité dans la durée, pour pouvoir s'adapter futures attentes de sociétés en mutation et faire face à des changements non prévisibles ;
 - Le coût en étant supporté par l'utilisateur, ce modèle est contraint par l'acceptabilité sociale des tarifs au regard d'une qualité de service donnée ; qui passe par des mécanismes de gouvernance et de régulation, à la fois institutionnels —sont en général mises en place des instances ad hoc— et de dialogue informel. En méthodologie, l'expérience des médiateurs entre consommateurs et concessionnaires est intéressante ; de même que celle des « conseils de quadrilogue », qui réunit autour d'une même table, la collectivité locale qui a statutairement le devoir d'assurer le service public concerné, le concessionnaire qui se l'est vu déléguer, les représentants des usagers/clients et —en position d'arbitre— l'Etat.
- Dans le cas de la **concession à paiement public**, dite encore contrat de partenariat « à l'anglo saxonne » (PFI), la rémunération du service rendu est assurée par l'autorité publique, c'est-à-dire in fine par le **contribuable** ;
 - Ce modèle de la famille des PFI, produit de l'ère Thatcher aux Royaume-Uni, a connu un fort développement à travers le monde ;
 - Il repose sur des procédures classiques de mise en concurrence et d'attribution, inspirées du contrat privé, basées sur des critères simples de spécifications techniques et de prix ;
 - Le coût en étant supporté par le contribuable, ce modèle est contraint par la situation budgétaire du pays ;
- Le pragmatisme doit prévaloir pour le choix de l'une ou l'autre de ces deux familles de PPP, voire pour des formules hybrides.

3 PPP : QUE FAIT LE GROUPE DE L'AFD ?

3.1 PROPARCO, bailleurs de fonds de projets en PPP

- La directrice générale déléguée de PROPARCO, la filiale secteur privé du Groupe de l'AFD, présentera demain matin l'activité dans ce domaine.

3.2 L'AFD, partie prenante aux débats sur le PPP

- Toutes les grandes institutions internationales ont produit des analyses sur le PPP : la Banque mondiale « *Concept note on transformation through infrastructure* » et « *Infrastructure action plan* » ; le PPIAF « *Project preparation Guide for Africa* » ; les Nations Unies « *Privately financed infrastructure projects* », « *Promoting good governance on PPP* » et « *How to do* » ; etc.

- Un exercice est actuellement en cours, pour tirer les leçons de l'expérience dans le domaine des PPP et élaborer un Vademecum, qui associe la profession des entreprises de construction —CICA, *Confederation of International Contractors' Association*— et des juristes —IFEJI, Institut français d'experts juridiques internationaux— avec l'appui de l'ADETEF et de l'AFD.
- Les nombreuses analyses réalisées sur les projets existants, les législations qui les encadrent, les pratiques de terrain, permettent de dégager quelques conditions de succès :
 - Nécessité de politiques macroéconomiques et budgétaires lisibles, stables et favorables à l'investissement privé ;
 - Nécessité de cadres institutionnels et juridiques intégrés, faisant consensus entre les parties publiques et privées ; qui sont par nature dans des mondes séparés, ayant des critères, des standards et des pratiques différents ;
 - Rôle déterminant d'une bonne préparation des projets en amont, notamment par rapport à ses enjeux sociaux, environnementaux, économiques et financiers, avant d'aborder l'étape des conditions du closing financier ; la question de la finalité du PPP est centrale : un PPP vise à rendre un service d'intérêt général pendant plusieurs décennies, ce qui est substantiellement différent d'un contrat de construction ;

3.3 Le CEFEB, acteur de plaidoyer et de formation

- Le CEFEB est engagé de longue date dans des formations sur le PPP en Asie, en partenariat avec la BAD asiatique : cycle de séminaires au profit des pays du Grand Mékong (entre 2005 et 2010) ; récemment élargi à l'ensemble des pays de compétence de la BASD (séminaire à Marseille des 5-9 novembre) ;
- Plus récemment, le CEFEB —en partenariat avec la Facilité de soutien juridique en Afrique, qu'héberge la BAD africaine, et avec l'ADETEF— a mis au point un cycle de formation sur le PPP en Afrique ; la première édition vient d'avoir lieu à Abidjan (séminaire des 22-26 octobre). Ce cycle est appelé à offrir annuellement deux séminaires —un francophone, un anglophone— itinérants en Afrique.
- Ce cycle intitulé « Comment bien préparer un PPP » a pour ambition de :
 - Donner des éclairage pour aider à choisir —au cas par cas, sans dogmatisme, en fonction du contexte et de la nature du service concerné— les formules les plus adaptées, entre les deux bornes que sont, d'un côté, la concession financée par l'utilisateur et, de l'autre côté, le partenariat financé par le contribuable ;
 - être autant un exercice de formation qu'un exercice de partage d'expérience et d'échange de bonnes pratiques entre les participants.

Pour terminer, j'ai plaisir à vous annoncer que le CEFEB, université d'entreprise de l'AFD, se tient à votre disposition pour explorer avec vous la possibilité d'organiser et d'héberger dans ses locaux à Marseille tout exercice de brainstorming ou de formation sur la problématique du PPP, qui vous paraîtrait utile.