

Partenariat public-privé: chances et risques – questions de principe

ACTUELLEMENT, TOUS LES PAYS VOISINS DE LA SUISSE s'engagent dans des projets de partenariat public-privé (PPP) pour faire sauter le bouchon qui s'oppose aux lourds investissements prévus dans le secteur des infrastructures publiques. De temps à autre, de pareils projets résultent d'une situation financière d'urgence, et pas forcément d'une profonde conviction quant au bien-fondé de cette nouvelle méthode d'acquisition. Dès lors, le PPP se justifie-t-il également en Suisse ?

Par Urban Schwerzmann*

Malgré un endettement devenu disproportionné ces dernières années comparativement à d'autres pays membres de l'OCDE, la Suisse figure, aujourd'hui comme précédemment, en bonne position dans le concert international avec un taux d'endettement inférieur à 50 % et profite par conséquent, grâce à la solvabilité élevée de la Confédération et de la plupart des cantons, de conditions de financement extrêmement avantageuses sur le marché des capitaux. Infrasuisse, centre de compétences pour l'analyse, la gestion et la valorisation de projets d'infrastructures publiques, estime néanmoins que des projets PPP lancés par les pouvoirs publics en vertu de raisons stratégiques peuvent apporter des avantages considérables tant au secteur public que privé.

Rien d'autre que du leasing ?

Au premier coup d'œil, l'observateur critique pourrait argumenter que le PPP se base sur une structure de leasing assortie d'un plus fort degré de complexité. Cette approche n'est pas totalement fautive. En matière de leasing, on distingue entre le leasing de financement (financial lease) et le leasing opérationnel (operating lease). Alors que le leasing de financement concentre la majorité des risques sur le preneur de leasing, c'est-à-dire les pouvoirs publics dans notre cas, le leasing opérationnel répercute pour sa part les risques tels que celui d'une revente du placement ou bien immobilisé sur le donneur de leasing, c'est-à-dire

le secteur privé en l'occurrence. Les structures du leasing opérationnel s'appliquent surtout dans le domaine des biens mobiliers et sont généralement bien connues par les pouvoirs publics en Europe.

A la différence des structures du leasing opérationnel, un partenariat public-privé PPP prend également en considération les risques de planification et de construction, les risques d'exploitation, les risques concurrentiels et les risques financiers. Dans le cadre d'un (PPP), l'allocation des risques s'opère systématiquement en fonction du cas considéré et repose aussi sur la typologie du placement.

Un PPP est-il profitable ?

D'un point de vue économique, une décision doit se baser aussi bien sur des facteurs qualitatifs que quantitatifs. Dans le contexte d'une analyse de la valeur de jouissance, il convient par ailleurs d'accorder de l'importance aux éléments qualitatifs parallèlement aux très rigoureux facteurs quantitatifs. Les milieux politiques et les pouvoirs publics acceptent ordinairement les avantages qualitatifs d'un PPP de nature macroéconomique ainsi que la nécessité de faire sauter le bouchon qui s'oppose à la volonté d'investir, resp. de planifier les budgets et de transférer les risques encourus.

L'ampleur quantitative de la rentabilité suscite par contre beaucoup de scepticisme. Il convient en l'occurrence de répondre à la question suivante: dans le cadre d'un PPP, les frais de financement plus élevés occasionnés par un transfert des

Avantages du PPP

- Avantages économiques imputables à un comportement anticyclique en matière d'investissement, resp. à une acquisition stratégique d'infrastructures publiques.
- Suppression du bouchon structurel qui s'oppose aux investissements.
- Concentration du secteur public sur ses compétences de base.
- Transfert des risques sur le secteur privé (coût de construction, délai de livraison, entretien, etc.).
- Potentiel d'économie susceptible d'atteindre jusqu'à 20 %.





Des infrastructures de sport et de loisirs conviennent particulièrement bien pour des projets PPP.

risques ainsi que les coûts préparatoires tels qu'appels d'offres sont-ils surcompensés par une exploitation plus efficace des infrastructures par le secteur privé? Les études publiées en Grande-Bretagne – en utilisant le Public Sector Comparator – par la London School of Economics et d'autres instituts font ressortir des économies de 20% en moyenne. La grosse problématique avec de pareils calculs repose toutefois sur deux points. En réalité, il existe exclusivement «un projet», qu'il soit réalisé via un PPP ou en vertu d'une variante conventionnelle d'acquisition. Ce n'est donc qu'après la récupération du placement que l'on peut décider s'il «a ou non été profitable». Pour confronter les deux variantes d'acquisition, on utilise ordinairement un taux d'escompte. Afin de chiffrer ces suppléments pour risques encourus, il n'existe malheureusement pas encore de marché de référence local effectif, ce qui rend la base de calcul considérablement plus délicate. Les économies à réaliser au fil du temps prennent donc une grande importance au niveau du processus de décision. Il est évident qu'initialement du moins, seuls des projets PPP de grande envergure peuvent se justifier quantitativement. En résumé, on constate qu'il faut tout d'abord envisager les critères quantitatifs et qualitatifs pour décider en faveur d'une méthode conventionnelle d'acquisition ou d'un projet PPP. Sur cette base, on procède ensuite à une analyse de la valeur de jouissance, et c'est alors seulement que l'on décide véritablement en fa- ➤

➤ ventionnelle d'acquisition ou d'un projet PPP.

Dans le domaine de l'entretien des infrastructures surtout, on constate des besoins de plus en plus grands en matière d'instruments de contrôle. Selon la forme du projet PPP, une certaine asymétrie des intérêts entre les pouvoirs publics et le prestataire de services peut faire son apparition au fil du temps. Il convient donc de combler cette lacune d'une part en établissant un contrat-cadre détaillé au début de la période de partenariat et d'autre part en vérifiant les différentes prestations fournies telles que les travaux d'entretien notamment.

Potentiel de développement

Etant donné le marché comme précédemment «esulé» de la Suisse, on peut se demander

«On constate qu'il faut tout d'abord envisager les critères quantitatifs et qualitatifs pour décider en faveur d'une méthode conventionnelle d'acquisition ou d'un projet PPP.»

dans quelle mesure un marché efficace de fournisseurs peut s'établir et comment faire pour empêcher que des projets PPP agissent négativement sur les petites et moyennes entreprises. Selon Infrasuisse, des ébauches de solution consistent à faire en sorte que des investisseurs institutionnels s'associent à des fournisseurs pour devenir les bailleurs de fonds de projets pareils.

Il est en outre absolument nécessaire de lancer des projets pilotes représentatifs qui auront un caractère de référence. Pour être réaliste, il convient de partir de l'idée que les premiers projets de référence ne seront pas pleinement efficaces en rai-



son de l'absence de directives avérées. Le volume des économies effectuées doit cependant augmenter parallèlement à la multiplication des projets réalisés.

L'importance accordée aux petites et moyennes entreprises peut être renforcée moyennant des directives contractuelles ou sur la base d'un catalogue de critères qualitatifs. De premières expériences font à vrai dire

ressortir que de gros fournisseurs doivent avoir recours au savoir-faire de petites et moyennes entreprises locales pour prétendre parvenir à proposer effectivement de pareils projets.

Dans le contexte de la réalisation d'un projet pilote, un ouvrage idéal est un bâtiment qui ne relève pas de la satisfaction de besoins élémentaires, mais plutôt un bâtiment administra-

tif public, un établissement scolaire ou même une prison.

* Urban Schwerzmann est vice-président du Value Partners Group (www.v-partners.com) qui, avec deux partenaires, exploite Infrasuisse, centre de compétences pour l'analyse, la gestion et la valorisation de projets d'infrastructures publiques.

Il est indispensable de pouvoir compter sur des règles du jeu précises

Dès le début, le Canton d'Argovie a dû définir très clairement son rôle de propriétaire, de maître d'ouvrage, de locataire ou d'exploitant pour des usages tiers, comme l'a exigé la Commission de gestion (CdG) du Grand Conseil. Cette commission a demandé de vérifier le processus d'adjudication du Canton pour le campus de l'Ecole professionnelle supérieure de Brugg-Windisch. Pour ce campus, le Canton a contracté un partenariat avec l'entrepreneur général Hauser Rutishauser Suter AG (HRS) avec siège à Frauenfeld. L'entreprise doit réaliser, financer et commercialiser l'ouvrage devisé à 190 millions de francs. Le Canton loue approximativement deux tiers du nouveau bâtiment pour une durée de 10 ans. Il s'agit en l'occurrence du premier gros projet que le Canton d'Argovie lance sous forme de PPP. Le Grand Conseil avait approuvé le procédé en septembre 2005. Après la procédure d'adjudication pour le campus, des fournisseurs de niveau inférieur avaient critiqué le Canton via les médias.