



© TINA MERANDON

PAR JEAN BEUNARDEAU (83)

HSBC



ET PIERRE SORBETS

HSBC

Efficacité économique et rayonnement

Pour que les PPP (partenariats public-privé) soient non seulement un outil d'efficacité économique et sociale, mais également un moyen de rayonnement et de développement au-delà de nos frontières, l'on dispose de nombreux atouts, notamment industriels et bancaires. Reste, dans un contexte où l'État semble se tourner vers d'autres sources de financement, à mobiliser toutes les ressources de compétitivité du secteur privé afin de trouver des pistes d'amélioration de ce modèle.

■ Les principes d'efficacité économique (appelée outre-Manche *value for money*) des contrats de partenariat public-privé sont aujourd'hui bien connus : en confiant à un groupement privé un contrat global (conception, réalisation, exploitation et financement) de longue durée et comprenant un transfert de risque significatif (le partenaire public ne paye qu'en fonction de la performance globale du partenaire privé), l'État subit certes un coût de financement supérieur à celui des obligations souveraines qu'il émet, mais il bénéficie en contrepartie – si le projet a été bien défini, si la mise en concurrence est réalisée efficacement et si le suivi du contrat dans le temps est assuré – de plusieurs avantages significatifs.

Des projets optimisés

En premier lieu, la globalité des contrats permet au groupement privé d'optimiser le projet sur l'ensemble de ses composantes et l'incite à assurer une maintenance de qualité tout au long de la vie du projet. D'autre part, le transfert de risque met l'État à l'abri de la plu-

part des mauvaises surprises. Enfin le groupement doit – pour l'emporter – mobiliser toutes les ressources de compétitivité du secteur privé pour s'acquitter au mieux de ses obliga-

Récemment implantés en France, les PPP connaissent un développement quasi universel



Siège de HSBC.

D.R.

tions et – dans un nombre croissant de cas – générer des recettes (dites « annexes ») venant en diminution des redevances dues par le partenaire public.

Les PFI (*private finance initiatives*) – puis les PPP (*public private partnerships*) qui leur ont succédé – ont été pratiqués au Royaume-Uni depuis plus de vingt ans, de manière jugée satisfaisante : les bilans réalisés par le National Audit Office sont très largement positifs. Les PPP ont été plus récemment implantés en France (il y a à peu près huit ans) et connaissent un développement quasi universel (on trouve des PPP au Brésil, en Australie, aux USA, au Canada, en Inde, etc.). Or ce modèle économique – qui avait donné lieu à d'âpres débats en France lors de son apparition puis avait pris sa place dans le paysage de la commande publique – semble à nouveau susciter des interrogations et des doutes dans notre pays. Il semble donc opportun de s'interroger sur les motifs de cette évolution et de proposer des voies d'amélioration pour le futur.

Des coûts et des délais maîtrisés

L'impact des PPP sur les finances publiques – qui font aujourd'hui l'objet d'une grande attention dans l'ensemble de l'Eurozone – est difficile à mesurer car il résulte de plusieurs facteurs de sens opposés et

d'échéances variables dans le temps. Le recours au financement privé diminue le besoin de financement public à court terme, mais le coût du portage financier privé (que la crise financière et les aménagements réglementaires qu'elle entraîne renchérissement significativement) se retrouve dans les redevances payées par l'État.

La plus grande implication du secteur privé dans la gestion des équipements publics génère des économies tout en limitant le « passif social » de long terme que l'État contracte en embauchant des agents publics.

Des effets extrêmement bénéfiques peuvent être retirés des transferts de tâches et de responsabilités, comme, par exemple, l'absence de dérapage de coûts et de délais ou encore le fait pour l'État de récupérer en fin de contrat des équipements en parfait état de fonctionnement.

Les PPP et la crise

L'analyse des PPP en France s'est compliquée du fait que ceux-ci avaient été abondamment utilisés comme remède à la crise de 2008-2010. Cette option politique et économique était parfaitement fondée (une relance par l'investissement étant plus bénéfique notamment pour l'emploi qu'une relance par la consommation), mais elle a accrédité la vision des PPP en tant qu'outil conjoncturel, sorte de « keynésianisme à crédit », destiné à être rangé dès l'apparition d'un minimum de croissance économique. L'actualité économique semble accréditer cette thèse puisque l'on constate une « pause » dans le lancement de projets destinés à être réalisés sous forme de PPP.

Enfin, le fait d'avoir pu réaliser sans attendre des équipements générateurs d'attractivité et de compétitivité pour notre territoire peut générer à terme plus d'activité économique et donc plus de recettes fiscales et moins de dépenses sociales, sous réserve bien sûr que les projets réalisés offrent une bonne rentabilité socio-économique.

Mais la réalité ne correspond pas toujours à cette vision idéale, et surtout la *better value for money* (la meilleure efficacité économique) est difficile à prouver scientifiquement – après plus de quinze ans d'analyses approfondies, le National Audit Office anglais avoue n'y être pas réellement parvenu –, tandis que les surcoûts financiers sont infiniment plus faciles à mettre en évidence.

Politique raisonnable et pragmatique

Aujourd'hui, la mise en cause de l'efficacité économique des PPP et le ralentissement actuel de leur rythme de lancement sont deux excellentes raisons pour préconiser une politique raisonnable et pragmatique en matière de PPP, dont les éléments essentiels semblent être les suivants.

En premier lieu, ne plus envisager de lancer des PPP pour des motifs de débudgétisation ou de limitation de l'endettement public. Cette évolution semble du reste quasi acquise dans notre pays : tout projet est analysé à l'aune de la « soutenabilité budgétaire », tandis que la plupart des décideurs publics se préparent à ce que leurs projets de PPP soient d'une façon ou d'une autre pris en compte dans l'examen de leur situation financière.

Ne plus lancer des PPP pour des motifs de débudgétisation ou de limitation de l'endettement public

Ensuite, redonner une priorité absolue à l'analyse de la rentabilité socio-économique dans la sélection des projets, en privilégiant le taux de retour, mais aussi la *pay-back period* et l'efficacité économique. En effet, l'ensemble de la zone euro et en particulier notre pays ont trop peu de capital et de temps disponibles pour ne pas les dépenser à bon escient. Nous sommes en outre confrontés à un « choc de compétitivité » – notamment du fait des pays émergents – dû à des causes structurelles mais que la crise a encore aggravé. Puis, si la forme contractuelle retenue – au terme de l'évaluation préa-

lable justement rendue nécessaire par l'ordonnance de 2004 – est celle du PPP, réunir les compétences internes et externes permettant d'assurer un suivi efficace du projet à tous ses stades. Cet impératif de la « montée en compétence » des acteurs publics a été signalé par de nombreux spécialistes, mais beaucoup reste encore à faire.

Aller au-delà des frontières

Il faut traiter avec pragmatisme le problème du coût de financement de ce type de contrats par une meilleure coopération entre tous les acteurs publics et privés. En effet, s'il est plus que probable que le marché bancaire ne retrouvera pas les conditions de financement ayant prévalu jusqu'en 2008, les banques conservent – en particulier en France – une capacité d'accompagnement des entreprises, d'analyse et de prise de risque (notamment des risques de construction) et de structuration de financements qui en fait des intervenants très efficaces à condition que leurs bilans – qui sont à présent soumis à des obligations accrues de liquidité – puissent être déchargés, généralement post-construction, de la partie la plus longue de l'exposition.

Enfin, il faut faire en sorte que les PPP soient non seulement un outil d'efficacité économique et sociale sur notre territoire, mais également un moyen de rayonnement et de développement au-delà de nos frontières. Nous disposons de nombreux atouts en ce sens, notamment d'entreprises industrielles et de banques qui ont la compétence, l'expérience et la solidité financière leur permettant de jouer un rôle de premier plan dans des projets internationaux réalisés sous forme de partenariats public-privé ou de formes contractuelles similaires. ■

HSBC (Hong Kong & Shanghai Banking Corporation), fondée à Hong Kong en 1865, est l'une des plus grandes banques du monde, avec Citigroup, la Bank of America et la Banque industrielle et commerciale de Chine. Son siège social est aujourd'hui à Londres.