

# Partenariat public-privé, une nouvelle forme de collaboration entre l'Etat et le secteur privé

Actuellement, le poids de l'Etat augmente dans de nombreux secteurs économiques. Toutefois, à long terme, les pouvoirs publics ne pourront pas à eux seuls faire face à la multiplication des tâches alors même que les ressources financières diminuent. Cette situation appelle de nouvelles formes de collaboration. Les modèles PPP entrent également en ligne de compte pour la Suisse.

**Stefan Feller** Le partenariat public-privé (PPP) est un concept en vogue depuis peu en Suisse également.

Il s'agit d'une nouvelle approche de coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé en vue d'une efficacité accrue ou de la réalisation commune de tâches publiques complexes. Si le modèle du PPP est également envisageable pour le secteur des services, nous nous concentrerons ici sur le domaine d'application classique des projets d'infrastructure.

## Communauté morale des pouvoirs publics et du secteur privé

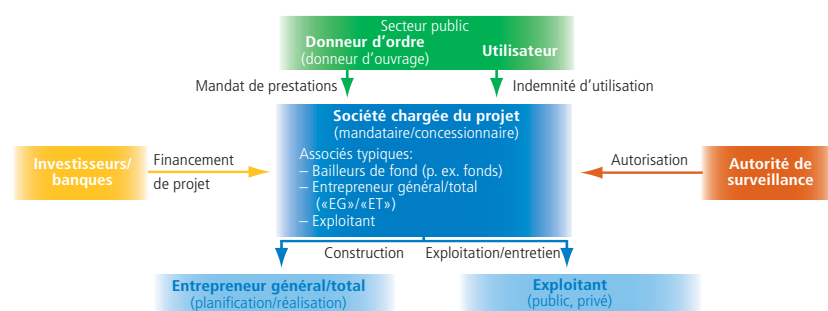
Le PPP se distingue principalement par la mise en commun des ressources d'un partenaire privé et d'un partenaire public en vue de la fourniture d'une prestation économique présentant un caractère public. Les partenaires forment une communauté morale et orientent leur collaboration vers le long terme sur la base d'une allocation claire des risques. Si les pouvoirs publics assument les risques liés aux procédures d'autorisation, le secteur privé se charge, quant à lui, du risque d'exploitation. Ce modèle est-il transposable en Suisse? Le projet de construction du stade de la Maladière semble montrer que oui. Grâce à l'action commune de partenaires privés et publics, Neuchâtel sera sous peu équipé d'un stade de football compatible avec les normes de l'UEFA, projet pour lequel les ressources disponibles des pouvoirs publics n'auraient pas suffi.

## Clarté des processus et des structures

Si le détail du déroulement et des structures du projet concerné peut être adapté au cas par cas, il est le plus souvent semblable pour un projet d'infrastructure. Les pouvoirs publics mettent au concours la planification, la construction, le financement et l'exploitation d'une installation dans le cadre d'une solution globale. L'étendue et la qualité des services à fournir sont définis clairement dans un mandat de prestations. Les consortiums, composés habituellement d'une entreprise de construction, d'une société d'exploitation et d'un investisseur, peuvent participer à une adjudication. Le marché est remporté par le consortium qui offre l'indemnité d'utilisation la plus basse aux pouvoirs publics. L'indemnité comprend un versement au titre des coûts de planification, construction, financement et exploitation et sera, en principe, versée dès la mise en service. Cela garantit aux pouvoirs publics une sécurité au niveau du budget et de la planification.

Le consortium choisi crée une société de projet et se procure les fonds financiers nécessaires auprès de banques et d'investisseurs. En règle générale, la part des fonds de tiers se situe entre 80 et 90% des coûts du projet. Les investisseurs apprécient de plus en plus les infrastructures en tant que placement en raison de la relative stabilité de leurs rendements.

## Structure typique d'un projet d'infrastructure PPP



Sources: UBS SA, Corporate Finance Switzerland, Project & Product Development

**Structure typique d'un projet d'infrastructure PPP: Le secteur public en tant que donneur d'ordre et utilisateur confie à une société privée un mandat de prestations en vue de la construction et de l'exploitation d'une infrastructure. L'actionnariat de la société chargée du projet se compose d'un entrepreneur général ou total, d'un exploitant ainsi que de bailleurs de fonds. La société responsable du projet se charge de trouver les ressources financières nécessaires par le biais d'emprunts de financement auprès de banques ou d'investisseurs institutionnels.**



«Du fait des ressources limitées, les partenariats sont promis à un bel avenir.»

## Accent mis sur la durée

Le contrat entre les pouvoirs publics et la société chargée du projet est le pilier de tout projet PPP et porte généralement sur une durée de 20 à 30 ans, voire plus. Ainsi, le PPP ne cesse pas avec la construction ou le financement d'un objet d'infrastructure, mais s'étend sur la durée de vie totale de l'objet. L'entreprise de construction et l'exploitant travaillant en étroite collaboration dès la phase de planification, il est ainsi possible de garantir une efficacité maximale de l'exploitation. Ce processus d'optimisation allié à la durée du contrat permettent de dégager des économies importantes qui profitent aussi bien à la société chargée du projet qu'aux pouvoirs publics. De nombreuses analyses consacrées à des projets de PPP mis en place dans des pays voisins montrent des gains d'efficacité de l'ordre de 15 à 20% ainsi que des délais de construction souvent plus courts.

Le principal domaine d'application des projets PPP concerne les infrastructures de transport. Toutefois, les secteurs de la santé (hôpitaux), de la formation (écoles) et de la justice (prisons) ainsi que la défense nationale (casernes) sont des domaines où les projets PPP ont été mis en place avec succès ces dix dernières années.

## Bonnes chances de succès des PPP en Suisse

De nombreuses raisons expliquent pourquoi le concept de PPP a eu du mal à s'imposer en Suisse. D'abord, la pression financière était trop faible dans le pays pour que l'on recherche sérieusement des solutions de rechange en termes de financement et d'achats. Ensuite, la collaboration entre le secteur privé et les pouvoirs publics y est déjà bien

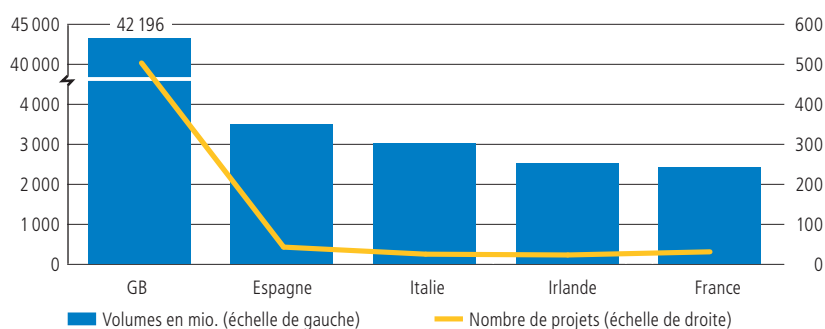
avancée, ce dont témoignent les multiples formes de coopération (concessions, aides financières, externalisations).

L'environnement juridique est un facteur déterminant dans le succès du PPP en Suisse. On remarquera que la formulation des dispositions juridiques suisses est très ouverte en ce qui concerne les formes de collaboration avec le secteur privé et autorise en principe les modèles PPP. La Confédération encourage également les projets PPP depuis la directive, émise par le Département fédéral des finances en février 2009, relative à des projets de partenariat public-privé (PPP) dans l'administration fédérale. Une loi PPP détaillée, comme c'est parfois le cas à l'étranger, ne s'impose donc pas. La difficulté sur le plan législatif réside davantage dans l'encouragement des projets PPP. A cet égard, les marchés publics sont importants. Les principes du droit des marchés publics dans le cadre d'un examen de qualification constituent toujours un facteur de succès décisif pour les PPP. Dans la procédure de révision en cours du droit des marchés publics, l'Association PPP Suisse, une organisation destinée à promouvoir le PPP en Suisse, a apporté les explications nécessaires dans le cadre de la mise en consultation.

Compte tenu des difficultés économiques actuelles et des nombreuses mesures de relance adoptées par l'Etat, on observe un mouvement en direction du secteur public. Toutefois, ce dernier sera contraint, du fait des ressources limitées dont il dispose, d'explorer de nouvelles pistes dans sa collaboration avec le secteur privé. Le PPP semble la voie la plus prometteuse.

**La Grande-Bretagne est en Europe le marché du PPP le plus développé. Entre 2001 et 2007, quelque 500 contrats PPP ont été signés dans ce pays pour un volume total d'environ 42 milliards d'EUR. Durant cette même période, dans l'ensemble de l'Europe, près de 200 projets ont été lancés pour un volume d'environ 30 milliards d'EUR. Les pays de l'Europe méridionale (Espagne, Italie, France) sont les plus actifs.**

Europe: le marché du PPP est le plus développé en Grande-Bretagne



Source: International Financial Services Research, Londres