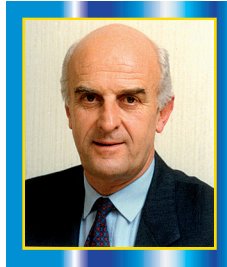


expériences étrangères les plus notables



Conrad ECKENSCHWILLER

Après des études en France et aux Etats-Unis, il réalise une carrière dans l'industrie dans plusieurs pays et différents secteurs d'activités, terminée par la direction internationale du Groupe Rhône Poulenc. Il est ensuite, pendant cinq ans, délégué général international du CNPF puis MEDEF, puis crée un cabinet spécialisé dans l'assistance aux investisseurs français en Europe centrale et orientale. Il est également président du comité Afrique du BIAC de l'OCDE et représentant permanent en France du Global Compact (Pacte mondial) des Nations Unies et délégué général de l'association française correspondante

Les PPP au service des pays en développement

Cet article traite des investissements d'infrastructures dont les pays en voie de développement, où qu'ils soient, y compris en Europe, ont absolument besoin, pour des raisons que chacun connaît, la moindre d'entre elles n'étant pas le rôle indispensable joué par les infrastructures pour catalyser d'autres investissements créateurs d'emplois.

DE QUOI S'AGIT-IL ? LES DIMENSIONS DES PROBLÈMES A RÉSOUDRE

Nous parlons des besoins en infrastructures de transports, par terre, mer, fleuves et air, donc de routes, autoroutes, chemins de fer, ports, aéroports, de ponts, etc. Mais également en matière d'eau, d'environnement, d'énergie, de santé, d'universités... Les besoins des pays en développement s'élèvent à plusieurs centaines de milliards d'euros, si l'on retient seulement ceux de première urgence.

Il est clair que ces sommes dépassent de très loin les possibilités de financements publics (nationaux, bi ou multilatéraux). Il faut rappeler, à cet égard, que les aides publiques au développement (ODA Official Development Assistance en anglais), en ne comptant évidemment pas les prêts qu'il faut rembourser, sont de l'ordre de 100 milliards de dollars par an (multi et bilatéraux), dont la moitié environ est à destination humanitaire ; il reste donc 50 milliards par an, à comparer à 800 milliards d'investissements étrangers directs (FDI Foreign Direct Investment en anglais) du secteur privé, avec des pointes certaines années au-delà de 1 000. Ces chiffres mettent donc en évidence un ratio de 1 à 15 à 20 entre les investissements publics et privés « à l'étranger ». L'argument selon lequel les destinations sont différentes conforte parfaitement ce que ce papier va essayer de démontrer.

Il est intéressant de noter ici que les objectifs du millénaire, lancés en 2000, pour accomplissement en 2015, ont été aménagés en 2005, pour mettre en avant la nécessité d'intégrer le secteur privé et les entreprises afin d'avoir des chances de les atteindre.

LES MAUVAISES RÉPONSES

On vient de voir que les financements publics nationaux n'existent presque pas et que les financements bi et multilatéraux ne sont pas à la hauteur des problèmes à résoudre, même dans l'hypothèse où des hausses d'impôts seraient pensables !

Au risque de choquer les inconditionnels du libéralisme, les privatisations ne peuvent non plus être, dans ces pays, une solution générale pour les raisons suivantes :

- beaucoup de ces infrastructures ont un caractère, au moins partiel, de service public, et la puissance publique, au niveau national ou municipal, peut souhaiter vouloir conserver la maîtrise de certains facteurs (prix de

vente de l'eau ou d'un péage, par exemple). Comment privatiser alors ? Un prix « administré », pour des raisons au moins temporairement compréhensibles, est incompatible avec une privatisation ;

- l'argent que l'acheteur privé aura utilisé pour payer la privatisation ne sera plus disponible pour améliorer la qualité du service au client, ce qui est la finalité.

Il ne convient donc pas de débattre pour savoir si l'avenir de ces pays en développement est public ou privé, puisqu'il ne peut être que public et privé pour tous les services publics qui apportent des services d'intérêt général. On ne discutera pas ici de la définition de l'intérêt général, ni de la définition de service public, variables selon les cultures.

COLLABORATION PUBLIC-PRIVÉ

La mondialisation a changé les règles du jeu pour les entreprises ; elle conduit les Etats à changer également, puisque leur pouvoir s'affaiblit, et que beaucoup d'entre eux n'ont pas la culture du *soft law* (importance accordée aux pratiques plutôt qu'à la réglementation écrite). Les frontières tranchées entre les secteurs privés et publics s'estompent, et beaucoup commencent à penser et à montrer que, pour faire simple, le secteur public n'a plus le monopole du « bien public ». Les entreprises ont désormais, et auront demain pour celles qui n'ont pas encore opéré ce grand virage culturel, une responsabilité sociétale. Il y a de plus en plus de codes éthiques, de bonne conduite ; il y a le Global Compact, Pacte mondial en français auquel déjà 400 entreprises françaises participent activement.

Ces responsabilités envers la Société, avec un grand S, juxtaposées aux moyens financiers dont les entreprises disposent, et donc de l'effet de levier des capacités d'emprunts correspondantes, devraient tout naturellement entraîner, partout où cela est possible, la mise en place de binômes *ad hoc* entreprise-secteur public (national ou multinational). La suite de ce papier montrera pourquoi j'ai employé - temporairement il faut l'espérer - le conditionnel.

LES PPPs (PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ)

Il en existe de nombreuses formes, adaptées aux différents cas qui se présentent dans le monde, qui couvrent tout le spectre allant de la propriété/gestion/management... 100 % publics à la propriété 100 % privée. Ils s'appellent de noms souvent anglais (Design and Build, BOT Build Operate Transfer...), sans doute parce que cette technique, sous le nom de PFI - Private Finance Initiative -, est assez fréquente chez nos pragmatiques voisins britanniques. Il existe beaucoup de confusions concernant le contenu et la construction de PPPs. De bonne foi, certains affirmeront qu'une concession est, ou n'est pas un PPP, ou qu'un PPP est une forme

expériences étrangères les plus notables

de privatisation ou, au contraire, une forme de marché public. Par ailleurs, la concession n'a pas le même sens en Espagne et en France, par exemple, ou n'existe pratiquement pas en Allemagne.

Deux conditions sont nécessaires pour l'existence d'un PPP :

- une combinaison de financement public et de financement privé ;
- la conduite doit être attribuée au partenaire privé pour une durée donnée, dans un cadre et dans des conditions fixés par l'autorité publique au(x) partenaire(s) privé(s)...

auxquelles il faut ajouter, pour couvrir toutes les applications possibles de PPPs :

- des précisions sur le financement selon qu'il s'agit d'une importante mise de fonds initiale ou d'investissements récurrents ;
- et des précisions sur l'affectation des recettes générées.

Ces PPPs, qui sont un outil capital, indispensable même puisqu'il n'y a souvent pas de solution autre, pour aider tous ces pays à sortir du sous-développement, sont malheureusement peu utilisés. Pourquoi ? J'y vois cinq raisons :

► La première est culturelle : l'investisseur privé ne participera pas s'il n'a pas une perspective raisonnable d'obtenir un retour sur son investissement, le ROI. La nouvelle responsabilité sociétale des entreprises ne les conduit pas à devoir perdre de l'argent ! Or, souvent, le partenaire public répugne à « aider » le partenaire privé à « gagner de l'argent » ; non pas en le disant, mais en imposant dans la négociation du contrat PPP des conditions qui feront fuir le partenaire, qui a, dans d'autres pays du monde, des investissements moins risqués à satisfaire. De même qu'il n'y a pas de développement durable sans développement, il n'y aura pas de grands investissements infrastructures dans les pays en développement sans PPPs, et il n'y aura pas de PPP si le partenaire privé n'est pas normalement rémunéré de son investissement.

Il convient de classer dans cette même catégorie les tentations de monter un PPP pour transférer une dette publique à un partenaire privé. L'objectif d'un PPP doit être d'apporter un service de meilleure qualité à l'utilisateur final dans des conditions financières optimales. Si chacun des négociateurs n'en est pas, dès l'origine, persuadé, le contrat ne se fera pas et le sous-développement se poursuivra.

► La deuxième est l'absence fréquente de cadre légal dans des pays en développement.

► La troisième concerne la capacité pratique du partenaire public (Etat ou municipalité) à négocier. Un PPP est évidemment un partage des financements... mais au départ, c'est un partage des risques entre les deux partenaires. Quand on s'engage dans un PPP infrastructure pour vingt-cinq ans, chacun comprend que la négociation et la rédaction du contrat de partenariat est un exercice sérieux. La phase de négociation est beaucoup plus longue et complexe que pour un marché public, afin d'ajuster les termes financiers définitifs, les détails du projet final, le contenu des clauses de management et la répartition des risques. De même, puisque les contrats sont conclus pour de longues durées, il faut prévoir des clauses de négociation pour tenir compte des éventuels changements économiques, politiques, naturels, imprévisibles quand le contrat est signé.

Le lecteur comprendra facilement que des professionnels publics sont donc indispensables face aux experts des entreprises privées pour mener à bien de telles négociations. Or, dans beaucoup de pays, ils n'existent pas. Je reviens sur ce point dans mon chapitre suivant sur le risque politique.

De plus, en cas de conflit dans certains pays en développement, l'entrepreneur privé acceptera difficilement dans le contrat de voir ce conflit contre une autorité publique du pays porté devant un tribunal national.

En cas de changement de majorité politique chez le partenaire public, assurance doit être donnée au partenaire privé de la pérennité du contrat, ou de la mise en œuvre automatique de compensations, si la nouvelle autorité publique décide, pour des raisons politiques qui sont en son pouvoir de modifier les clauses du contrat initial. Il s'agit d'assurer - j'allais écrire de rassurer - l'entrepreneur partenaire que les termes du contrat lui apportant sur la période un ROI sont respectés. Il y a malheureusement des exemples regrettables qui nuisent à la crédibilité des PPPs auprès des entreprises tout au moins pour certains pays qui, eux, devront alors trouver de nouvelles solutions de financement. Tant pis pour eux. On pense de suite à l'arbitrage... si la certitude existe que la décision sera appliquée.

► La quatrième, de moindre importance, mais non négligeable pour certains pays, est le coût de l'assurance contre le risque « pays ». En effet, la décision de réaliser un PPP est toujours initialement une décision politique,

mise en œuvre logiquement par une procédure d'appel d'offres. Naturellement, le coût éventuel de cette assurance « risque politique » est intégré dans le prix de revient et donc dans l'offre ; comment faire lorsque les marges ne sont que de quelques pour cent ?

Ce sujet doit trouver une solution dans le « Nord », dans le chapitre « contribution à la réduction des inégalités ».

► La cinquième tient à ce que, sauf rares exceptions, aucun des pays en voie de développement n'a la taille critique pour attirer seul des investissements de production. Il faut considérer la région. Comment la faire sans infrastructures de transports régionales ?

LE « RISQUE POLITIQUE »

Avec les pays en développement, ce sujet est à aborder de deux façons qui se rejoignent :

- il est variable selon les pays, mais il est toujours sous-estimé par les nationaux, quand il n'est pas un sujet d'offense ! Or, s'il est naturel que l'entrepreneur assume pleinement le risque technique, ou le risque organisationnel ou commercial s'il a les mains libres, autant il ne peut courir aucun risque avec le « risque politique » (changement de politique, nationalisation...) dont la compensation doit être prévue dans les détails ;

- comme indiqué précédemment, la formation, la capacité de négocier un PPP sur vingt-cinq ans, des élites publiques dans beaucoup de ces pays en développement est très insuffisante. La négociation d'un PPP met donc face à face les deux futurs partenaires qui, pour le succès du projet, doivent ou devraient avoir une *affectio societatis*. Cela nous renvoie au début de ce papier naturellement, mais surtout pose la question de la formation des négociateurs publics. Dans beaucoup de pays aujourd'hui, ils appartiennent - en caricaturant un peu, mais seulement un peu - à deux catégories :

- les anciens, formés en dehors de l'économie de marché, qui ont tendance à vouloir affecter tous les risques à l'entrepreneur, et le contrat ne se fait pas,
- les jeunes, souvent passés par des universités étrangères, qui ont tendance à prendre pour le secteur public plus de risques qu'il n'est raisonnable, et le contrat s'il se fait se terminera mal.

Les PPPs doivent être eux aussi gagnant-gagnant. Il est très difficile de l'obtenir avec un partenaire qui n'a pas la même formation, la même culture, la même compréhension. Des programmes de *capacity building* - le mot américain est plus descriptif - doivent impérativement être mis en place par le secteur public, national ou multinational, du Nord, afin que les entrepreneurs puissent conclure chaque année les dizaines de PPPs dont le Sud a besoin pour ses infrastructures. Il y va de l'intérêt de la Société tout entière, et même si les frontières public-privé s'estompent, on ne peut quand même pas demander aux entrepreneurs d'assurer la formation des dirigeants publics ! De quels maux n'accuserait-on pas le secteur privé ?

UNE CONCLUSION

La réduction des inégalités entre les pays ne se fera pas sans la mise en place, dans les pays en développement, d'infrastructures de base. Personne de bonne foi ne le conteste. Ces investissements se montent à des sommes inaccessibles aux financements publics seuls. Les entreprises disposent d'une partie de la réponse, à la condition qu'on ne leur demande pas d'assumer un risque qui ne leur appartient pas, ou qu'on ne leur demande pas de participer à un mauvais projet. Le PPP n'est pas une recette miracle (un mauvais projet est un mauvais projet ; il ne faut pas le réaliser). C'est un moyen, souvent le seul, d'apporter une réponse satisfaisante à trois besoins : celui de l'utilisateur final d'abord, du citoyen (meilleur service au meilleur prix), celui de la puissance publique (problème politique résolu, pas ou moins d'endettement supplémentaire, amélioration de la qualité de vie) et, bien sûr celui de l'entreprise (retour sur investissement). C'est la finalité des objectifs du millénaire et du Pacte mondial.

Les pays en développement attendent de nous des propositions pour se rapprocher de nous, car la balle est dans notre camp, comme j'espère l'avoir montré. La France, avec son image, ses traditions, sa culture, la qualité de ses élites, a un grand rôle à jouer. Pourquoi pas commencer avec deux ou trois pays pilotes en Europe et en Afrique ? Alors pour quand une initiative française ? Des dizaines de pays nous attendent et savent que nous, nous avons des idées.