

Initiatives privées dans le domaine des infrastructures : tout le monde y gagne

dossier politique

3 décembre 2012 Numéro 25

Partenariats public-privé Ces prochaines décennies, des milliards de francs vont être investis dans divers secteurs d'infrastructure en Suisse. En ces temps difficiles pour les finances publiques, il serait sage de réfléchir à de nouveaux modèles de réalisation et de financement. Les partenariats public-privé (PPP) permettent non seulement de gagner en efficacité et en qualité grâce au recours à des savoir-faire et des capitaux privés, mais aussi de renforcer le financement par les usagers. Bien que les modèles de PPP présentent de multiples avantages, la volonté politique d'encourager la mise sur pied de tels partenariats fait malheureusement défaut dans notre pays. Il n'est donc pas surprenant que la Suisse n'ait, pour l'heure, fait que de rares expériences de PPP réussies.

Position d'economiesuisse

- ▶ Un changement de paradigme s'impose : la planification, la construction et l'exploitation des infrastructures ne sont pas des tâches relevant exclusivement de l'État.
- ▶ Mis à part une volonté politique, des conditions-cadre appropriées sont nécessaires pour promouvoir l'utilisation de savoir-faire et de capitaux privés dans le cadre de PPP.
- ▶ Il importe d'examiner, grâce à un processus standardisé, si les projets d'infrastructure se prêtent à un partenariat public-privé.
- ▶ Les appels d'offres publics doivent être orientés vers les résultats. Il en découlera des gains en termes d'efficacité et d'innovation.

La Suisse doit maintenir sa position de pointe

► Rien que pour la route et le rail, la Confédération estime les besoins en financement à plus de 150 milliards de francs d'ici à 2030.

Gros investissements nécessaires dans le domaine des infrastructures

Les infrastructures constituent l'équipement de base d'un pays. Des infrastructures bien entretenues, qui fonctionnent et dont le financement est assuré durablement sont essentielles pour la prospérité et l'attrait d'un site économique. La Suisse est actuellement dotée d'infrastructures performantes et se classe régulièrement en tête dans les comparaisons internationales. Dans son Global Competitiveness Report 2011-2012, le World Economic Forum (WEF) souligne par exemple que la Suisse occupe la cinquième place parmi les pays analysés. Notre pays arrive même au premier rang en ce qui concerne le réseau ferroviaire¹.

Pourtant, la Suisse ne peut pas se reposer sur ses lauriers, car les pays émergents se sont mis à investir massivement dans leurs infrastructures et l'attrait de leur place économique augmente rapidement. C'est pourquoi les investissements à long terme dans les infrastructures ne doivent pas être négligés. Dans son rapport intitulé « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse », la Confédération estime les besoins en financement d'ici à 2030 à plus de 150 milliards de francs, rien que pour la route (env. 65 milliards de francs) et le rail (90 milliards de francs environ)². Avec de telles projections, le grand défi pour les pouvoirs publics consistera donc à mettre à disposition à l'avenir aussi des infrastructures répondant aux besoins. Étant donné que les finances publiques sont limitées, il faudra avoir le courage de réfléchir à de nouveaux modèles de financement. Les partenariats public-privé (PPP) sont une voie possible. Le PPP est un modèle de financement qui a fait ses preuves dans le monde entier et devra être envisagé systématiquement lors du développement futur des infrastructures suisses.

Qu'est-ce qu'un PPP?

Un projet de PPP est un partenariat entre les secteurs public et privé. Il s'agit d'une collaboration à long terme centrée sur les processus et régie par un contrat. Le but d'un tel partenariat est de remplir une mission d'intérêt public le mieux et le plus efficacement possible. Le regroupement des ressources des deux partenaires permet d'exploiter les forces spécifiques de chacun d'eux. Les projets de PPP sont une communauté d'intérêts. Les risques du projet sont répartis entre le secteur public et le secteur privé. Chacun des partenaires assume les risques qu'il est le mieux à même de gérer (allocation optimale des risques). Il convient de distinguer entre deux types de PPP de base. Dans le domaine des infrastructures, on rencontre généralement le premier³:

Le PPP visant à la réalisation d'une infrastructure est une solution de rechange au système traditionnel des marchés publics. Les pouvoirs publics chargent un partenaire privé de mettre sur pied une infrastructure, de la financer et de l'exploiter pendant un laps de temps déterminé. L'État est le commettant et l'entreprise privée le constructeur et l'exploitant. Le centre administratif cantonal de Neumatt à Berthoud est un exemple récent de PPP d'infrastructure en Suisse. Mis à part le secteur du bâtiment, le réseau rou-

¹ Cf. World Economic Forum, WEF (2012). The Global Competitiveness Report 2011-2012. Genève

² Cf. Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC (2010). L'avenir des réseaux d'infrastructures nationales en Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 10 septembre 2010

³ Cf. Bolz, U. (2005). Partenariats public-privé en Suisse: Étude préliminaire – Résultat d'une initiative commune de l'économie et de l'administration de Zurich : Schulthess

tier, les transports publics, les tunnels, etc. constituent d'autres domaines d'application.

Le constat que l'État ne peut plus assumer seul ou de manière optimale une mission de service public constitue le point de départ d'un PPP visant l'accomplissement d'une tâche. Les pouvoirs publics et l'économie privée coopèrent afin de s'acquitter d'une mission publique plus efficacement et de manière plus ciblée grâce à un engagement commun. Les PPP visant l'accomplissement d'une tâche se caractérisent donc non seulement par le principe commettant-constructeur, mais également par un engagement conjoint. La fondation privée Greater Zurich Area (GZA), dont l'objectif est de promouvoir l'espace économique de Zurich en collaboration avec les pouvoirs publics, est un exemple de PPP visant l'accomplissement d'une tâche.

Nombreuses expériences avec des projets de PPP à l'étranger

► Dans le monde, environ 65 milliards de dollars ont été investis dans des projets de PPP en 2011.

Les projets de PPP sont très répandus en Europe et dans de nombreuses parties du monde. Selon les estimations de PricewaterhouseCoopers, quelque 65 milliards de dollars ont été investis globalement dans des projets de PPP en 2011⁴. En Europe, les modèles de PPP sont relativement courants. Une analyse du marché effectuée par le European PPP Expertise Centre (epéc)⁵ révèle que les projets de PPP sont particulièrement fréquents en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Espagne et en Belgique. À l'étranger, les modèles de PPP sont utilisés pour remplir les missions publiques les plus diverses. Mis à part la construction d'infrastructures de transport, ils sont aussi utilisés dans le secteur du bâtiment, par exemple pour construire des centres sportifs, de formation ou de loisirs. Des projets de PPP sont également courants dans les secteurs de la santé (EMS et hôpitaux), de l'écologie (déchetteries) et de la sécurité (prisons, casernes de sapeurs-pompiers, tribunaux).

En Suisse, le modèle de partenariat public-privé est en revanche peu fréquent. Divers projets présentant un caractère de PPP ont déjà été réalisés dans le secteur du bâtiment, par exemple le stade de football « La Maladière » à Neuchâtel ou la « Swissporarena » à Lucerne, mais pas encore dans le secteur des transports. Le plus important projet de PPP mené à bien en Suisse est le centre administratif cantonal Neumatt à Berthoud, dans le cadre duquel des missions de service public traditionnelles de l'État ont pour la première fois été fournies par un partenariat entre collectivités publiques et entreprises privées (cf. encadré).

Le projet de PPP Neumatt à Berthoud a fait ses preuves

Le centre administratif cantonal Neumatt à Berthoud a ouvert ses portes le 30 mars 2012, deux ans et demi après la signature du contrat. Le projet englobe quatre bâtiments administratifs, un centre de recyclage ainsi qu'une prison régionale de 110 cellules. Cette réalisation, qui représente un volume d'investissement de quelque 150 millions de francs, est le premier projet de PPP à avoir été concrétisé en Suisse conformément à des standards internationaux reconnus. Le canton de Berne a chargé l'entreprise privée Zeughaus PPP AG de fournir l'ensemble des prestations. Le partenaire privé s'est enga-

⁴ Cf. PricewaterhouseCoopers [26 mars 2012]. World Overview of PPP Markets

⁵ Cf. European PPP Expertise Centre (mars 2012). Market Update. Review of the European PPP Market in 2011

gé par contrat à assumer pendant 25 ans la responsabilité de la planification, de la construction et du financement du projet, mais aussi d'une partie de son exploitation. En contrepartie, la société de projet reçoit du canton une redevance d'utilisation à titre de dédommagement pour les coûts d'investissement et de financement ainsi que pour couvrir les frais d'entretien et d'exploitation. Pendant la durée du contrat, tous les terrains et bâtiments restent la propriété du canton. Le projet de PPP Neumatt peut être considéré comme un succès et un modèle pour élaborer d'autres projets de PPP en Suisse. Il a pu être réalisé plus rapidement et à un coût moins élevé par rapport à un processus classique. Mis à part les gains d'efficacité réalisés, le gouvernement du canton de Berne considère la simplification des tâches des pouvoirs publics ainsi que le transfert des risques de planification et de construction à l'entreprise privée comme un avantage décisif du projet de PPP⁶.

Avantages d'un modèle de PPP

Du point de vue économique et dans l'optique des pouvoirs publics, les avantages suivants parlent en faveur de l'accomplissement de missions de service public par un PPP :

► Les PPP peuvent contribuer à résoudre les problèmes de financement.

Les PPP allègent le budget public

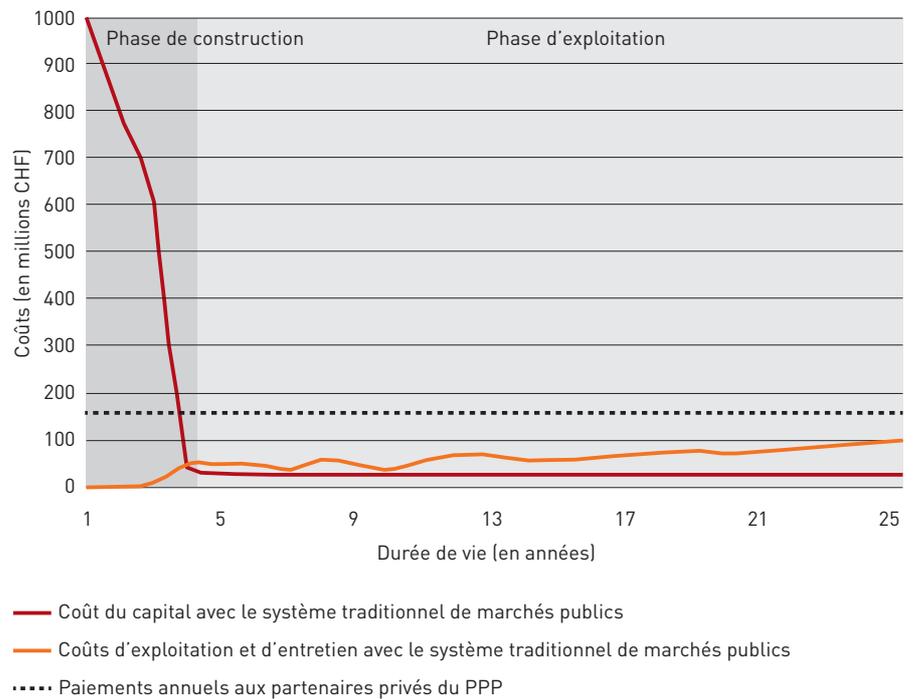
Les projets de PPP sont plus courants à l'étranger qu'en Suisse, car le financement d'infrastructures dans le cadre de projets de PPP contribue à alléger le budget public. En Suisse, les finances publiques sont encore relativement saines, mais les pressions sur le budget de l'État pourraient se renforcer ces prochaines années dans notre pays aussi, ce qui compliquera la réalisation des projets d'infrastructure nécessaires pour l'économie nationale et exigera la fixation de priorités. Pour autant que les usagers soient disposés à payer, les modèles de PPP pourraient contribuer à résoudre ces problèmes de financement. Comme les partenariats public-privé allègent le budget public, une plus grande marge de manœuvre s'offre pour d'autres projets financés par le budget ordinaire de l'État.

La construction d'infrastructures dans le cadre d'un PPP ménage en outre les liquidités de l'État. Il ne se produit en effet pas de pic d'investissements comme avec les acquisitions traditionnelles, puisque les prestations du partenaire privé sont rémunérées par des paiements annuels fixés par contrat (voir graphique).

⁶ CF. Association PPP Suisse (2011). Version abrégée du Guide pratique PPP Suisse Bâtiment, Egger-Jenzer, B. (2 avril 2012). Communiqué de presse « Centre administratif cantonal de Neumatt »

Graphique 1

► Pas de pic des investissements ni d'augmentation graduelle des frais d'entretien dans le cadre d'un projet de PPP, mais des paiements constants

Comparaison du profil de coûts des projets de PPP et des acquisitions classiques du point de vue des pouvoirs publics


Source : calculs et présentation d'economiesuisse sur la base de PricewaterhouseCoopers

Plus d'efficacité en termes de coûts, grâce à l'approche du cycle de vie

Selon diverses études internationales, les PPP peuvent apporter des gains d'efficacité notables par rapport aux procédures d'adjudication publique classiques. Comme la réalisation de projets d'infrastructure en PPP repose sur une approche basée sur le cycle de vie, l'efficacité du point de vue des coûts est plus élevée qu'avec les modèles d'approvisionnement classiques. La transparence des coûts (construction, exploitation, entretien et frais de transfert) est en effet garantie dès la phase de planification et pendant toute la durée de vie de l'infrastructure, ce qui permet d'optimiser les coûts. Le montant des économies réalisées dépend du genre de projet. Des économies de 10 % ont par exemple été réalisées sur deux projets de construction de routes en Allemagne. En Suisse, le potentiel d'économie est vraisemblablement plus limité, car l'administration travaille déjà de manière relativement efficace dans notre pays.

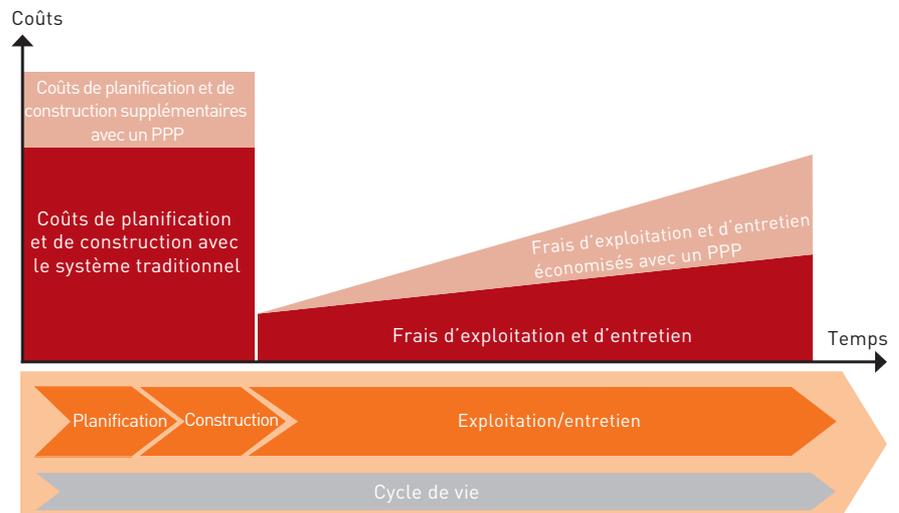
Étant donné que le modèle de PPP se base sur l'approche du cycle de vie, les investissements initiaux dans la construction sont parfois plus élevés qu'avec un modèle classique, mais il est ainsi possible de limiter les frais d'exploitation et d'entretien. L'utilisation d'un revêtement de chaussée très durable pour la construction de routes contribue par exemple à renchérir le montant global de l'investissement, mais ces coûts supplémentaires sont largement compensés par les frais d'entretien moins élevés tout au long de la durée de vie de la route (voir graphique 2).

Graphique 2

► Un partenaire est responsable de la planification, de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure

Le PPP permet d'optimiser les coûts tout au long du cycle de vie

Un investissement initial plus élevé permet de réaliser des économies au niveau de l'entretien



Source : economiesuisse

► Lors d'une procédure d'approvisionnement traditionnelle, les estimations concernant les coûts et la durée des travaux sont souvent erronées.

Plus grande sécurité budgétaire et de planification avec un PPP

Comme le partenaire privé a tout intérêt à achever le projet le plus rapidement possible, le délai de réalisation d'un projet de PPP est en outre plus court qu'une procédure d'adjudication publique traditionnelle. La prise en compte du cycle de vie garantit non seulement une sécurité de la planification grâce à la construction rapide et efficace, mais aussi un niveau qualitatif élevé, car les frais d'exploitation et d'entretien sont à la charge du partenaire privé. Lors d'une procédure d'approvisionnement traditionnelle, les estimations concernant les coûts du projet et la durée de construction sont souvent erronées (budget trop optimiste et mauvaise évaluation du temps nécessaire). Avec un modèle de PPP, le risque d'un dépassement du budget peut être minimisé puisque la transparence des coûts est garantie d'emblée. L'exemple de la NLFA illustre l'ampleur que peut prendre une estimation erronée des coûts par les pouvoirs publics : en fin de compte, les frais de réalisation effectifs se sont révélés deux fois supérieurs aux coûts initialement estimés.

Financement par les usagers au travers de PPP

Les partenariats publics-privés peuvent aussi être considérés comme une chance d'attribuer davantage de poids au principe de causalité. Cela tout particulièrement lorsque le projet n'est pas financé par les deniers publics et que l'entrepreneur privé est également responsable de rechercher des capitaux et peut prélever en contrepartie une redevance d'exploitation – par exemple sous la forme d'un péage. Un exploitant privé est en effet intéressé à demander aux usagers un prix en adéquation avec les coûts qu'il doit assumer. Lorsque ce prix est fixé par la politique, une distorsion est en revanche bien souvent inévitable et le prix ne remplit plus pleinement sa fonction de signal économique.

► Chaque partenaire assume les risques qu'il est le mieux à même de maîtriser.

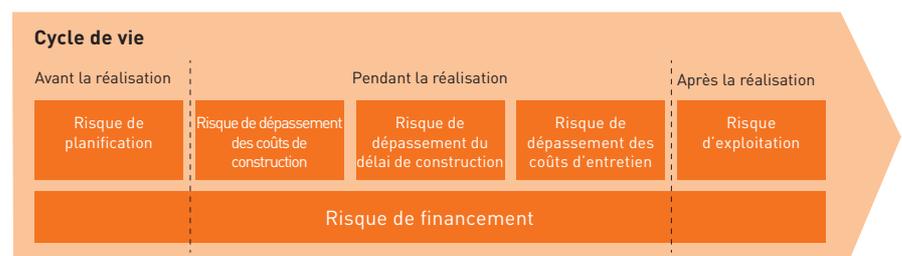
Une communauté de responsabilité réunissant l'État et le secteur privé

Dans un modèle de PPP, l'État et les partenaires privés se partagent les risques du projet. Chaque partie prend en charge les risques qu'il est le mieux à même d'assumer, ce qui permet d'optimiser le coût des risques. Le partenaire privé assume des risques spécifiques tout au long du cycle de vie de l'infrastructure. Durant la phase de planification et de construction, il supporte les risques de retards ou de dépassement de coûts. Ensuite, il prend en charge le risque d'augmentation des frais d'entretien au cours de la période d'exploitation. Le partenaire privé assume en outre le risque de financement sur l'ensemble du cycle de vie. Les pouvoirs publics en tirent des avantages décisifs : outre un allègement financier et un gain d'efficacité, l'État profite d'un allègement de ses tâches opérationnelles, ce qui lui permet de se concentrer sur sa tâche prioritaire – fournir la prestation – sans renoncer aux possibilités de contrôle. En revanche, dans le système traditionnel de passation des marchés publics, l'État assume la totalité des risques liés au projet – même ceux qu'il ne maîtrise pas de manière optimale.

Graphique 3

► Dans le processus d'appel d'offres classique, le risque financier est généralement assumé par l'État.

Risques du projet pris en charge par le partenaire privé dans le cadre d'un PPP



Source: economiesuisse sur la base de l'Initiative PPP Suisse

Compte tenu de ces spécificités, la comparaison directe du coût du capital entre les partenaires privé et public n'est possible que sous certaines réserves, car le coût du capital privé (qui correspond au rendement escompté) tient compte de tous ces risques potentiels. En revanche, le coût du capital de l'État (qui correspond au rendement des emprunts gouvernementaux) occulte le plus souvent les risques susmentionnés. Dans le processus des marchés publics, il est en effet possible de reporter des dépassements de coûts sur le budget public via des crédits supplémentaires. Le partenaire privé d'un PPP devra par contre assumer lui-même le risque de dépassement de coûts pendant la réalisation. Il faut ajouter à cela le risque d'exploitation. Dans le cas d'une infrastructure routière par exemple, le partenaire privé assume le risque d'une demande fluctuante, laquelle a une incidence directe sur les recettes en cas de péage.

Tirer parti du savoir-faire et des ressources de l'économie privée

Outre la répartition des risques, la mise en commun des ressources représente l'une des principales caractéristiques du PPP. L'État et le privé mettent en commun leur savoir-faire au service d'un projet qui bénéficie de la concentration des deux partenaires sur leurs compétences clés et gagne ainsi en qualité et en efficacité. La collectivité publique peut ainsi mettre l'accent sur le « quoi » (concentration sur les modalités d'exécution des tâches), à savoir la définition concrète des prestations fournies (fonction, qualité, sécurité, standards, durée du contrat, indemnisation), alors que le partenaire privé travaille sur le « comment » (planification, financement, construction, entretien). L'État et le citoyen profitent des ressources (savoir-faire, capital, etc.) fournies par les acteurs du secteur privé.

Outre les bénéfices que peut en tirer la collectivité publique, le PPP procure également des avantages au partenaire privé (voir ci-après):

► Les caisses de pension recherchent de nouvelles solutions de placement attrayantes.

Créer des opportunités d'investissement attrayantes

La réalisation d'infrastructures par le biais de modèles de PPP offre d'intéressantes possibilités d'investissement au secteur privé. Les investisseurs institutionnels (caisses de pension, fonds de placement, compagnies d'assurances, etc.) cherchent à diversifier leur portefeuille au moyen de placements à long terme relativement sûrs et offrant des revenus stables. Les projets d'infrastructures peuvent constituer une solution de rechange attrayante aux actions et aux obligations gouvernementales, surtout dans un environnement caractérisé par la volatilité des marchés boursiers et la crise des dettes publiques⁷. Les institutions de prévoyance étrangères (notamment au Canada et en Australie) ont déjà tendance à délaisser les actions et les obligations au profit d'investissements en infrastructures. C'est par exemple le cas du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario qui administre les rentes de retraite des 300 000 enseignants canadiens et investit dans des infrastructures du monde entier (aéroports, lignes de chemins de fer, gazoducs, etc.)⁸.

Comment gérer les défis posés par les projets de PPP ?

La décision de réaliser un projet d'infrastructures par le biais d'un partenariat public-privé ou par la commande publique classique est une décision politique. Pour une collectivité publique, le choix d'entreprendre un PPP dépend dans une large mesure de l'évaluation des points suivants :

► Le contribuable est gagnant même si l'évaluation préalable d'un PPP se révèle négative.

Une comparaison économique favorise la transparence

L'État se doit d'agir de manière économique. Avant chaque lancement d'un projet d'infrastructure, l'administration compétente devrait donc déterminer l'option la plus adéquate. Une comparaison économique des variantes d'acquisition permet de quantifier et de mettre en perspective les diverses alternatives d'investissement. Ce calcul englobe également une comparaison des conditions de financement privé-public qui tient compte des différences en matière de frais de financement et de la prise en charge des risques du projet par le partenaire privé – moyennant une indemnisation adéquate. En ces temps où les pouvoirs publics ont la possibilité de se financer sur le marché à des taux extrêmement bas, on peut admettre que l'État conserve la responsabilité du risque de financement. Une telle évaluation peut déboucher sur la conclusion que le financement sera assuré de manière classique par les pouvoirs publics alors que la planification, la construction et l'exploitation seront confiées à un partenaire privé pour des questions d'efficacité.

Si tous les projets d'infrastructures ne se prêtent pas à la conclusion d'un PPP, une évaluation économique du projet accroît dans tous les cas l'efficacité de la procédure d'adjudication par la collectivité publique, en améliorant la transparence des coûts du cycle de vie dès la phase de planification. Les contribuables bénéficient d'une telle procédure, même si le test d'adéquation se révèle négatif.

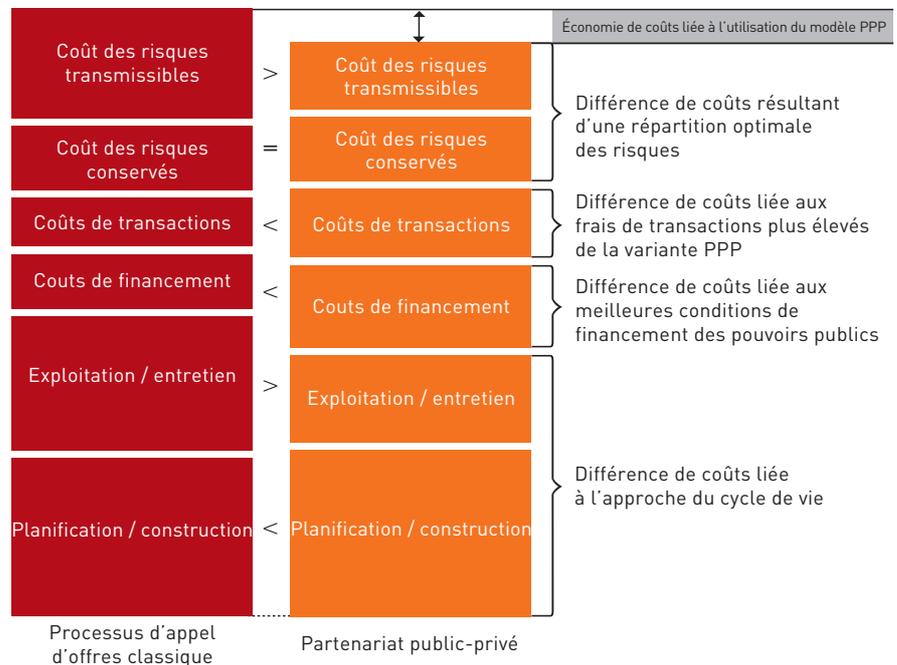
⁷ Weber, B. (21 juin 2011) : Lukrative Investitionen in Infrastrukturprojekte, NZZ
⁸ SR DRS, émission Rendez-vous du 7 août 2012

Graphique 4

► La comparaison de l'ensemble des coûts permet de statuer sur la faisabilité de la variante PPP.

Comparaison entre les coûts globaux des acquisitions classiques et ceux des projets de PPP

Exemple illustré



Source : economiesuisse sur la base de Schulte, Schümann et Meer

Les expériences réalisées dans le cadre de PPP au cours de ces dernières années permettent d'établir certains critères d'adéquation pour la réalisation d'infrastructures au moyen de PPP⁹:

- **Définition de la prestation** : la prestation à fournir doit faire l'objet d'un descriptif fonctionnel. Il y a lieu de fixer contractuellement les différents paramètres de la prestation, lesquels devront pouvoir faire l'objet de vérifications.
- **Volume du projet** : le volume des mandats doit avoir une certaine taille afin que les coûts de transactions qui en résultent puissent être compensés entre l'État et les acteurs privés. En Europe, le volume moyen des mandats de PPP dépassait les 200 millions d'euros en 2011.
- **Complexité** : le projet doit avoir un certain niveau de complexité nécessitant le recours aux connaissances techniques d'entreprises privées.
- **La notion de cycle de vie** : la conception des prestations doit être compatible avec l'approche du cycle de vie afin que les coûts puissent être optimisés sur l'ensemble de la durée de vie de l'infrastructure.
- **Répartition des risques** : les risques liés au projet doivent pouvoir être transférés au partenaire privé.
- **Concurrence entre les soumissionnaires** : une concurrence appropriée doit régner entre les soumissionnaires afin que le maître de l'ouvrage ait la garantie que le partenaire privé travaillera efficacement.
- **Mécanisme de rétribution** : la rémunération du partenaire privé doit être incitative afin que le niveau de prestation souhaité (en termes de qualité, de coûts, de sécurité, etc.) soit assuré.

⁹ Initiative PPP Suisse (non datée). Public Private Partnership. Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz. Zurich : Schulthess

► Les contrats contraignants passés entre l'État et le partenaire privé fixent les règles du jeu.

Complexité des projets et aménagement du contrat

Les projets d'infrastructures sont généralement caractérisés par un haut degré de complexité et par une longue durée de vie. La complexité d'un projet de PPP financé par des capitaux privés se reflète également au niveau du dispositif contractuel. Dans un contrat de projet contraignant, les partenaires public et privé définissent les principaux paramètres relatifs à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure. Les éléments suivants figurent traditionnellement dans un contrat de PPP¹⁰:

- Exigences posées aux partenaires privés
- Mise à disposition du sol nécessaire à la construction
- Construction des infrastructures
- Principes d'exploitation et d'entretien
- Droit d'information et de participation des pouvoirs publics
- Assurance et répartition des risques
- Règlement des litiges
- Rémunération
- Durée du contrat, possibilités de résiliation
- Modalités de fin de contrat

Le contrat de projet, qui fixe les principaux paramètres tout au long du cycle de vie, est complété par des détails techniques relatifs à la construction ainsi que par des contrats de services. L'État peut participer à l'élaboration du partenariat avec l'entreprise privée concernée et se prémunir contre la non-exécution ou l'exécution imparfaite des prestations convenues. Il peut en outre régler contractuellement l'ampleur de son pouvoir de disposition sur les infrastructures.

Les expériences faites à l'étranger montrent qu'une répartition claire des tâches et des responsabilités entre l'État et les acteurs privés est essentielle pour le succès des solutions de PPP. En raison de la durée et de la complexité des projets de PPP, il n'est pas possible de couvrir toutes les éventualités. Cette remarque s'applique toutefois également aux projets d'infrastructures faisant l'objet d'une réalisation classique. On constate trop souvent que les procédures d'acquisition traditionnelles n'affichent pas la transparence nécessaire, si bien que les erreurs de planification, les coûts de construction ou d'exploitation supplémentaires et les carences de performance ne bénéficient pas de la même attention que dans un modèle PPP.

► L'administration ne possède souvent pas le savoir-faire nécessaire.

Choix des partenaires et contrôle de la qualité

Le succès d'un partenariat public-privé dépend principalement de la qualité de la collaboration entre les différents protagonistes. Le partenaire privé doit assurer la fourniture des prestations à long terme, conformément aux dispositions contractuelles. Afin de garantir l'efficacité des prestations du partenaire privé, le choix de celui-ci doit résulter d'un processus de sélection concurrentiel. Eu égard au savoir-faire insuffisant de l'administration dans le domaine du PPP, l'expérience accumulée par les acteurs du secteur privé en matière de gestion de projets constitue un critère important dans le cadre de la sélection. Lors de ce processus, les informations disponibles sur les compétences et les objectifs des partenaires privés sont souvent lacunaires. Il est donc primordial de pouvoir compter sur un partenaire fiable de manière à ce que le projet puisse être mené à bien dans le sens de l'intérêt public. En outre, l'administration doit acquérir le savoir-faire nécessaire afin d'être en mesure d'assurer une surveillance efficace du projet.

¹⁰ Meer, M., Schulte, M., & Schumann, A. (2011). Public und Private Partnership bei Bau- und Infrastrukturprojekten. 10 Fragen und Antworten aus Sicht des Gemeinwesens. Der Schweizer Treuhänder, 10/2011

Conclusion

► L'État doit fournir uniquement les prestations que le marché n'est pas en mesure de garantir.

Un changement de paradigme est nécessaire

La Suisse est sous l'emprise de l'idéologie dominante selon laquelle la mise à disposition et l'exploitation d'infrastructures relèvent exclusivement de l'État. Or, dans une optique libérale, celui-ci devrait se limiter aux prestations que le marché n'est pas en mesure de fournir dans la qualité ou la quantité souhaitée. Pour le citoyen, l'important n'est pas de savoir qui de l'État ou d'un partenaire privé a délivré la prestation, mais si celle-ci affiche un rapport qualité-prix satisfaisant. Dans l'intérêt même du citoyen, l'État devrait limiter son action à sa fonction de garant, conservant son pouvoir de disposer des infrastructures tout en déléguant les tâches opérationnelles (planification, financement, construction, exploitation) à des partenaires privés. Une telle approche exige un changement de culture radical et l'acquisition d'un savoir-faire en matière de PPP au sein de l'administration. À cet égard, les erreurs commises par le passé dans d'autres pays constitueront une précieuse source d'enseignements. En outre, la Suisse doit également faire ses propres expériences – en réalisant par exemple des projets pilotes.

Créer un cadre approprié

La mise en œuvre de ce changement de paradigme exige l'instauration d'un cadre propice aux PPP. Le contexte juridique actuel permet certes déjà le développement de tels projets, et certains pays européens – comme d'ailleurs l'UE elle-même – se sont déjà dotés d'une législation spécifique en matière de PPP. Des mesures législatives favorisant la mise en œuvre de modèles de PPP en Suisse doivent toutefois être prises dans plusieurs domaines juridiques comme le droit des contrats, le droit des marchés publics et le droit fiscal¹¹. Dans ce dernier cas, il conviendrait de mettre sur un pied d'égalité l'exécution de tâches publiques par des entreprises privées et les activités relevant de la souveraineté de l'État, par exemple par le biais d'une exonération de la TVA et de l'impôt fédéral direct.

► Une comparaison économique des variantes d'acquisition devrait être effectuée.

Examen standardisé des options de réalisation

Les responsables politiques doivent contraindre l'administration à évaluer méthodiquement les diverses options de réalisation (procédure d'acquisition traditionnelle, PPP, etc.). Il convient de soumettre chaque projet d'infrastructures à un test comparatif afin de déterminer la variante la plus efficiente. Le « Public sector comparator (PSC) » est un outil généralement utilisé sur le plan international pour comparer la rentabilité de différents projets. Le PSC calcule le coût total de chaque variante sur la totalité du cycle de vie et constitue ainsi une excellente base de comparaison entre une procédure d'acquisition classique et un PPP. Il favorise la transparence des coûts du cycle de vie dès la phase de planification, ce qui augmente l'efficacité du projet même en cas de réalisation traditionnelle par les pouvoirs publics.

¹¹ Cf. Bolz (2005)

► Les appels d'offres axés sur les résultats favorisent l'efficacité et l'innovation.

Les appels d'offres ouverts favorisent l'innovation

Une exploitation optimale du potentiel d'économies sur l'ensemble du cycle de vie exige un appel d'offres public définissant avec précision les principaux paramètres d'efficacité de l'infrastructure (qualité, sécurité, etc.) tout en laissant au partenaire privé une grande marge de manœuvre en matière d'innovation (conception de l'infrastructure) pour la réalisation de la prestation. Une telle approche axée sur le résultat (mandat : « Réaliser une liaison routière entre A et B conformément à un standard prédéfini ») permet au partenaire privé de concevoir l'infrastructure sans obligation de moyens (« revêtement X ou Y »), sur la base des paramètres de performances imposés par l'État. Elle constitue un important facteur d'efficacité et d'innovation dans la réalisation d'infrastructures.

Pour toutes questions :

kurt.lanz@economiesuisse.ch

marcus.hassler@economiesuisse.ch

dominique.rochat@economiesuisse.ch