

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : L'AVENIR DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

BRUNO ANGLES*

La crise économique et financière à laquelle le monde fait face depuis maintenant bientôt quatre ans amène à repenser le système bancaire et financier mondial sur un mode plus régulé et mieux corrélé à l'économie réelle. Trop souvent, la finance est résumée à une approche purement et simplement spéculative et cynique, dont les acteurs se déconnectent totalement de la réalité économique dans l'unique objectif de plus-values à court terme. Il y a donc aujourd'hui un véritable travail de réhabilitation de la valeur de la croissance par l'investissement. Si les États ont pallié la crise *via* de nombreux plans de sauvetage, il s'agit aujourd'hui de bâtir de nouveaux modèles économiques plus sains et plus pérennes. Ainsi, les entreprises privées apparaissent comme des partenaires incontournables, alors que les États sont handicapés dans leurs capacités d'intervention par des dettes contractées depuis des décennies. Les secteurs public et privé ont l'opportunité de créer les conditions de partenariats renforcés, afin que la vocation de service d'intérêt général de l'un bénéficie des moyens financiers et techniques de l'autre.

221

*LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT
DES INFRASTRUCTURES NE DOIT PAS ÊTRE MENACÉE
PAR LA RARÉFACTION DE L'ARGENT PUBLIC*

Les infrastructures démontrent la capacité de maillage du territoire et d'influence. L'imposant réseau routier développé par l'Empire ro-

* Président France, Macquarie Infrastructure and Real Assets.

main lors de sa conquête de l'Europe antique ou le développement du réseau ferré à l'époque de la révolution industrielle en sont les illustrations.

L'exploitation pertinente d'un territoire, soit l'aménagement des activités, des équipements et des moyens de communication en prenant en compte des contraintes naturelles, humaines et stratégiques, est nécessaire à son développement économique. Dans le cadre de cette exploitation assurée par l'État, les investissements visant à créer des infrastructures, telles qu'une autoroute, une ligne de chemin de fer, un réseau de télécommunications ou autre, servent l'intérêt public et développent l'activité productive des entreprises privées.

Dans le double contexte de mondialisation et de crise économique, les infrastructures représentent pour les États un défi de financement et une opportunité de relance de l'activité économique et de la croissance. Face à la rareté des deniers publics, le financement des infrastructures apparaît comme un fardeau, voire une gageure, à l'heure où la rigueur s'impose à tous même si le terme en lui-même reste tabou. Et il y a effectivement de quoi prendre peur lorsqu'on sait qu'une récente étude de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) estime les besoins d'investissements dans les infrastructures à 40 000 Md€ d'ici à 2030 (OECD, 2012). Ces besoins correspondent notamment au développement des réseaux de télécommunications et de transport dans le but de faciliter au maximum les échanges entre pays développés, dont les économies sont d'ores et déjà interdépendantes. Cependant, de nouveaux enjeux apparaissent également pour les pays développés tels que le vieillissement de la population et le maintien d'un système de santé adapté à la nouvelle démographie.

Dans le contexte actuel, les pays développés n'ont plus la capacité, ni parfois même la légitimité nécessaire sur les marchés financiers pour prendre en charge de manière indépendante le financement de projets d'infrastructures utiles au développement de la collectivité. C'est bien que ce souligne l'OCDE en mettant en garde sur la capacité des États à ne financer que la moitié des besoins mondiaux des vingt prochaines années.

L'aveu d'impuissance des États s'exprime à la fois dans l'entretien des infrastructures existantes, mais également et surtout dans le financement de nouvelles infrastructures. Le financement des infrastructures pèse lourd dans les comptes publics, car elles sont majoritairement déficitaires. Et leurs coûts de fonctionnement et de modernisation ne peuvent plus être honorés par les États. L'ouverture du capital de ces actifs est une solution qui permet aux États d'assurer leur pérennité

fonctionnelle et financière en les confiant à des investisseurs privés engagés et responsables. Pour les États, cela représente le double avantage de soulager les finances publiques, tout en conservant le contrôle des orientations stratégiques pour répondre aux besoins de l'aménagement du territoire.

En France, la réflexion n'est jamais apparue aussi urgente à l'heure où le budget de l'État est en passe d'être redéfini en fonction d'absolues priorités, afin de retrouver une orthodoxie budgétaire salubre. L'État ne peut pas, ne peut plus, tout. Même s'il en coûte aux responsables politiques qui osent le dire. L'illusion entretenue pendant des décennies que l'État peut tout a pour conséquences des déficits abyssaux que nous avons creusés plus qu'il n'était raisonnable. Le contexte actuel de crise, la tension des marchés et le poids nouveau des agences de notation contraignent désormais les États, la France au premier chef, à une gestion assainie des finances publiques, dont les efforts seront axés sur des secteurs prédéfinis. L'éducation nationale, la sécurité ou la santé, qui sont des enjeux structurants de l'opinion publique, sont les types de secteurs qui seront privilégiés car ils sont susceptibles d'apporter un bénéfice politique à court terme. L'objectif est de mettre fin à un saupoudrage de crédits qui sont assez conséquents et multiples pour faire exploser la dette de la France, mais pas assez significatifs pour remédier aux problèmes pour lesquels ils ont été dégagés.

223

Si l'on peut se féliciter de cette démarche indispensable, il faut néanmoins être attentif à ce qu'elle ne soit pas engagée au détriment du développement des infrastructures nécessaires à notre croissance future. Or dans son récent rapport sur l'état des finances publiques, la Cour des comptes recommande la suppression de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) (Cour des comptes, 2012). Si les comptes de cette dernière doivent être équilibrés, sa suppression pure et simple serait cependant un signal négatif de la volonté du gouvernement de poursuivre une politique ambitieuse de développement d'infrastructures, alors que celles-ci représentent l'épine dorsale de notre activité économique. Arrêter leur construction n'aurait pas seulement un impact sur notre croissance sur le long terme. Il y aurait un effet immédiat sur le secteur des travaux publics qui représente plus de 8 000 entreprises et pas loin de 300 000 emplois. Des cadres juridiques existent pour permettre à l'État de faire appel à des investissements privés afin d'entretenir et de développer nos infrastructures, souvenons-nous en au lieu de faire table rase de nos ambitions et de porter préjudice à notre dynamisme économique.

*LES OUTILS JURIDIQUES ET FINANCIERS AU SERVICE
DU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES*

Deux outils juridiques et financiers principaux peuvent être utilisés pour le financement des infrastructures publiques : la concession et le contrat de partenariat. Les contrats de partenariat ou PPP (partenariat public-privé) ont été introduits en France par l'ordonnance du 17 juin 2004. Ils visent à encourager la participation du secteur privé dans le développement de nouvelles infrastructures publiques. Cette ordonnance permet d'étendre à l'ensemble des secteurs la logique des contrats de partenariat déjà appliquée au secteur de la justice (loi d'orientation et de programmation pour la justice) et au secteur hospitalier notamment (ordonnance du 4 septembre 2003 sur les baux emphytéotiques hospitaliers). Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs qui permettent à l'autorité concédante (l'État ou les collectivités locales) de transférer au secteur privé la responsabilité globale de concevoir, d'opérer et de maintenir une nouvelle infrastructure publique. Ils se différencient des concessions par le fait que le partenaire privé est rémunéré non par les revenus générés par les infrastructures (par exemple, les péages dans le cadre d'une infrastructure autoroutière), mais directement par l'autorité concédante qui lui verse une rémunération dont l'unique variable sera le respect des engagements de performance du partenaire privé.

224

Depuis la publication de cette ordonnance, les PPP se sont rapidement développés dans les secteurs hospitalier, pénitentiaire, de l'éclairage public, ainsi que dans le secteur routier. Ils ne sont venus en rien se substituer aux concessions, mais plutôt compléter le dispositif dont dispose la puissance publique pour le développement des infrastructures publiques en France. Le contrat de partenariat sera en général préféré à la concession si l'infrastructure à construire n'est pas génératrice de revenus payés par les utilisateurs permettant d'amortir les coûts liés à sa conception, sa maintenance et son exploitation (par exemple, un hôpital ou une prison).

Les pouvoirs publics disposent donc des outils nécessaires au maintien et au développement des infrastructures. L'utilisation de ces outils ne dépend que d'une volonté politique de ne pas abandonner la politique de développement des infrastructures, qui est aujourd'hui l'un des atouts majeur de la croissance du pays et un savoir-faire exporté à l'étranger par nos champions industriels français. Les infrastructures ne sont pas des dépenses, ce sont des investissements d'avenir au service de l'intérêt public. Or les victimes d'une raréfaction des investissements dans les infrastructures seront ceux qui les utilisent : les citoyens. C'est pourquoi, il est primordial de poursuivre la politique de leur développement et surtout

de favoriser l'attractivité de ce type d'investissement pour encourager les acteurs privés à pallier les difficultés budgétaires publiques.

LES AVANTAGES DES PPP POUR ASSURER DES MISSIONS D'INTÉRÊT PUBLIC

L'État a donc tout intérêt, économiquement et politiquement, à créer des conditions favorables aux investissements en infrastructures. L'un des enjeux de l'action publique en Europe pour les années à venir sera d'encourager ces investissements pour accroître le développement des territoires au service des citoyens. L'État interviendra de moins en moins à l'avenir comme un acteur du marché des infrastructures, mais comme son régulateur. Son rôle évolue vers le développement d'un marché correspondant aux besoins de financement futurs et aux nouvelles sources de financement. L'enjeu pour les États est aujourd'hui de créer les conditions pour remettre la finance au service de l'intérêt public. La finance doit soutenir l'économie réelle et permettre la réalisation de projets répondant à l'intérêt général. Dorénavant est envisagée la croissance par l'investissement, notamment par le relais des acteurs privés, dont les investisseurs financiers, dans les politiques publiques.

D'après l'OCDE, le pourcentage des dépenses publiques consacrées aux infrastructures par rapport à l'ensemble des dépenses publiques a baissé de 2,5 % entre 1990 et 2012, et ce, malgré une hausse des besoins. Les acteurs privés semblent donc être la seule alternative plausible aux investissements publics. Avec 65 000 Md\$ d'actifs détenus au sein de l'OCDE, les investisseurs institutionnels ont en effet un rôle primordial à jouer pour contribuer sur le long terme au financement d'infrastructures d'utilité publique. Pourtant, au sein de l'Union européenne, les infrastructures ne représentent aujourd'hui en moyenne que 1 % à 3 % de leur portefeuille. Les conditions d'investissement devraient donc être repensées et modernisées pour que cette proportion augmente au plus vite.

Le partenariat avec le secteur privé présente de nombreux avantages non négligeables pour l'État. Celui-ci se désendette et contribue à enrayer les dérives budgétaires héritées du passé. Il transfère les risques et la responsabilité des investissements vers le secteur privé, tout en garantissant l'augmentation de la valeur résiduelle du patrimoine public grâce à un entretien régulier. De leur côté, les acteurs privés s'engagent à transférer leurs pratiques de stratégie commerciale, réglementaire et opérationnelle aux projets de service public. Les projets bénéficient donc d'une expertise privée et d'une forte implication de ses acteurs dans un objectif de rendement, sans négliger les obligations du service public. Ces obligations sont par ailleurs définies dans des cahiers des charges précis, entre

autres sur les tarifs, et un arbitre indépendant officie afin de garantir à moindre coût les standards élevés de qualité de service public.

Par ailleurs, le recours au secteur privé permet également de réaliser des projets nécessaires pour répondre aux évolutions fondamentales des sociétés contemporaines, comme la prise en compte des normes environnementales. Les projets prévus par le Grenelle de l'environnement représentent 92 Md€ d'ici à 2030 et concernent pour la plupart des infrastructures de transport, notamment ferroviaires. Le recours aux PPP permet dans de tels projets une optimisation des coûts et des délais de réalisation, mais surtout la mise en œuvre de compétences diverses et spécialisées selon les acteurs sollicités. Les acteurs privés, par le professionnalisme de leur personnel, leurs études approfondies et leurs moyens financiers, semblent donc les plus à même de maîtriser les investissements et parvenir à une meilleure efficacité par le respect des normes réglementaires et des impondérables financiers.

FAVORISER L'INVESTISSEMENT DES ACTEURS PRIVÉS

Les investissements dans les infrastructures présentent de nombreux avantages et sont plébiscités pour leur sécurité et leurs rendements raisonnablement prévisibles. Que la collaboration public-privé s'inscrive dans le cadre du contrat de partenariat, préconisé pour les infrastructures non génératrices de revenus payés par les utilisateurs, ou dans celui d'une concession, l'investisseur privé reçoit une rémunération afin d'amortir les coûts de conception, de construction, de maintenance et d'exploitation de l'infrastructure en projet. Dans le premier cas, l'autorité concédante (État ou collectivité locale) rémunère l'investisseur sur la base du respect de ses engagements de performance. Dans le second cas, l'investisseur se rémunère sur les revenus générés par l'infrastructure. Le risque de pertes substantielles est donc maîtrisé pour de tels investissements. Enfin, le caractère essentiel de l'activité qui y est associée en fait des investissements sûrs et pérennes.

Néanmoins, de nombreux freins subsistent pour l'investissement privé, notamment la mobilisation du capital sur le long terme. On estime la durée d'un tel investissement jusqu'à plusieurs générations, alors que la durée usuellement recommandée pour un placement en France est de dix ans maximum. Et les règles qui vont prochainement entrer en vigueur doivent prendre en compte ces données, afin de favoriser l'investissement plutôt que d'être un outil dissuasif. Pour cela, il sera impératif de prendre en compte les spécificités des fonds d'infrastructure, pour ne pas les mettre sur le même plan que les fonds d'investissement ou les *hedge funds*, ce qui reviendrait à placer, par exemple, sur le même plan l'investissement de long terme et le *trading* à haute fréquence. Ne pas tenir compte de ces spécificités aurait pour

conséquence mécanique, paradoxe ultime, de détourner l'investissement de long terme vers des activités plus risquées et plus spéculatives au lieu de contribuer à financer des infrastructures au service de l'intérêt public : autoroutes, aéroports, infrastructures d'énergie...

Les infrastructures ont besoin d'investissements stables et pérennes. Il faut donc trouver les moyens d'établir des stratégies de long terme afin d'assurer aux projets les ressources financières nécessaires tout en répondant aux exigences à court terme des investisseurs. Si les PPP suivent une logique de stratégie gagnant-gagnant, il s'agit de clairement identifier les modalités de leur relation, afin d'assurer le respect des enjeux des deux parties et de tendre vers le modèle le plus équilibré possible, soit à coût le plus faible pour la collectivité. Il est nécessaire d'associer les besoins structurels de l'État à ceux des acteurs privés afin de garantir des infrastructures de qualité et ainsi une qualité de vie appréciable pour la population. Pour cela, la transparence est requise. La crise a cruellement endommagé la relation de confiance entre le secteur public et le secteur privé. Or, aujourd'hui, il s'agit pour les deux types d'acteurs de coopérer afin de créer un environnement propice aux PPP et promouvoir les opportunités d'investissement dans le secteur. Enfin, l'État devrait agir sur le marché afin de faciliter l'accès au capital pour les acteurs privés souhaitant investir dans des infrastructures et proposer une solution équilibrant les risques de l'actif et les profits qu'il engendre.

227

L'action de l'État en la matière sera d'autant plus nécessaire qu'outre les effets de la crise qui vont motiver la réalisation d'actifs dans les années à venir, la directive européenne sur l'*unbundling*, en obligeant à séparer les infrastructures des outils de production, va également mettre sur le marché de nouveaux actifs. C'est dans ce contexte que Macquarie a récemment acquis en Allemagne le réseau de transport de gaz d'EON.

UN MARCHÉ DE PLUS EN PLUS COMPLEXE DÉGAGEANT DES ACTEURS SPÉCIALISÉS

Les acteurs privés peuvent contribuer aux financements des infrastructures de service public de différentes manières : par le biais d'un PPP organisé par l'État, en devenant concessionnaire d'une infrastructure pour le compte de l'État, avec pour mission d'en assurer l'entretien et la modernisation, ou encore en investissant dans un fonds d'infrastructure qui intervient lui-même dans des PPP ou des concessions. Ce marché des infrastructures a permis de dégager de nouveaux acteurs spécialisés. Parmi eux, Macquarie s'illustre comme un pionnier suivant un modèle unique d'investissement. Fortement développés en Australie, les PPP sont encore marginaux en Europe, y compris sur les marchés matures tels le Royaume-Uni ou la France, où les actifs infrastructures cédés ne représentent que 1 % à 3 % des investissements publics. Depuis mainte-

nant plus de quinze ans, Macquarie a joué un rôle de précurseur dans la collecte de l'épargne de long terme et dans son investissement dans le secteur des infrastructures. Parmi ses actifs, nous pouvons citer le réseau d'autoroutes APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône), l'aéroport de Bruxelles et Thames Water, premier réseau de distribution d'eau et d'assainissement en Grande-Bretagne. De façon à optimiser la gestion de ses actifs, Macquarie a progressivement fait évoluer son modèle vers la création de fonds d'infrastructure non cotés et régionaux (souvent avec des partenaires locaux dans les pays émergents). L'Europe représente pour sa part près de 60 % des investissements du groupe dans le secteur des infrastructures. À la fois investisseur et conseiller financier de nombreux consortiums, Macquarie est un *leader* des fonds d'infrastructure dans le monde, ce qui le positionne naturellement comme l'un des acteurs clés des PPP pour les décennies à venir. Sa philosophie repose sur les caractéristiques des fonds d'infrastructure et démontre les éléments essentiels à une bonne collaboration entre secteurs public et privé.

En France, d'autres fonds se sont aujourd'hui spécialisés dans le financement des infrastructures. Et des acteurs institutionnels, comme la Caisse des dépôts ou des compagnies d'assurances, ont également développé leur propre expertise dans ce domaine. Tous, quelle que soit leur nature, contribuent par leurs expertises respectives et leurs ressources à faire de la finance un outil au service de la collectivité. Et, bien que concurrents, ils agissent souvent de concert pour mutualiser leurs ressources afin de faire aboutir les projets auxquels les seules finances publiques ne peuvent plus subvenir.

228

Aujourd'hui, les PPP répondent aux besoins structurels des États et des acteurs privés selon une stratégie gagnant-gagnant. Subissant des contraintes budgétaires et fiscales exacerbées par la crise financière, les États et les collectivités locales doivent chercher à réorienter l'épargne de long terme vers l'économie réelle en suppléant les acteurs privés à l'utilisation des ressources publiques. Il s'agit de combler l'« infrastructure *funding gap* » en offrant aux acteurs privés des opportunités d'investissement de long terme. Les besoins en matière de développement économique et social reposeront en grande partie à l'avenir sur des investissements privés suivant une stratégie pérenne et compétitive.

BIBLIOGRAPHIE

COUR DES COMPTES (2012), *Situation et perspectives des finances publiques*.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2012), *Strategic Transport Infrastructures Needs to 2030*.