

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LE DOMAINE DÉFENSE : COMPARAISONS EUROPE/ÉTATS-UNIS

Étude réalisée par

A_{RMI}

*Martial Foucault
Pierre Kopp*



AVERTISSEMENT

Les textes publiés dans les présents Cahiers n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils n'engagent ni le CHEAr ni la DGA ni le ministère de la Défense. Les idées ou opinions émises ne peuvent être considérées comme l'expression d'une position officielle.

Tous droits réservés. La diffusion et la reproduction de tout ou partie des "Cahiers du CHEAr" sont soumises à l'autorisation, préalable écrite, du directeur du CHEAr.

Consultation DGA / CHEAr /DRES

SYNTHÈSE

« Partenariat Public-Privé dans le domaine défense : Comparaisons Europe/Etats-Unis »

Martial Foucault et Pierre Kopp

Consultation Délégation Générale pour l'Armement / Centre des Hautes Etudes
pour l'Armement

Référence : CCEP 2002n° 108, marché n° A 02 78 148 00 470 75 87

Notifié le 31 mars 2003

Ce rapport a été dirigé conjointement par M. Pierre Kopp (Université Paris 1) et Martial Foucault (Université Paris 1), avec la collaboration scientifique de M. Keith Hartley (University of York) et M. Philippe Fenoglio (Université de Nancy).

Pierre KOPP, Responsable scientifique

Professeur d'économie

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
106-112 Bd de l'Hôpital – 75013 Paris

E-mail : pkopp@univ-paris1.fr

Martial FOUCAULT

Chercheur économiste,

Laboratoire d'Economie Publique,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
106-112 Bd de l'Hôpital – 75013 Paris

E-mail : foucault@univ-paris1.fr

Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé constituent une modalité très ancienne de production. En effet, il est avéré que dans de nombreux cas le privé n'est pas en mesure de produire des biens et des services dont l'utilité est pourtant évidente. Ces biens et services sont dits « collectif » et la Défense en fait partie. Des biens et services ont deux caractéristiques. D'une part, il est impossible de sélectionner les consommateurs qui ont le droit d'y avoir accès. En matière de défense, il est clair qu'il est impossible de défendre certains citoyens (ceux qui auraient payés leurs impôts) et pas les autres. D'autre part, les biens et les services collectifs ne placent pas les consommateurs en rivalité les uns avec les autres : le fait qu'un individu bénéficie du service ne diminue pas la quantité à laquelle un autre individu peut avoir accès.

Lorsqu'un bien ou un service est collectif, il fut longtemps admis que l'Etat devait prendre en charge sa production. En effet, quel producteur produirait un bien dont il ne pourrait exiger un prix, puisque par essence tous les consommateurs pourraient y avoir accès ? La seule façon de financer les biens collectifs étant l'impôt il apparaissait normal d'en confier la production à l'Etat. Par extension, il était également admis que d'autres formes de mauvais fonctionnement du marché (market failure), comme l'existence d'externalités ou la présence de monopole naturel devaient entraîner l'intervention publique.

La réalité est en fait un peu plus complexe. L'Etat n'est pas toujours capable de produire un bien ou un service de manière efficace. Parfois il ne dispose pas des technologies adéquates, souvent les incitations qui régissent la machine administrative sont insuffisantes pour garantir une production de qualité à faible coût. C'est pourquoi, l'Etat a mis en place de nombreuses formes de partenariat avec le secteur privé. Les autoroutes, par exemple, sont commandées par l'Etat mais réalisées et gérées par des sociétés privées. De tels exemples, étaient peu courants dans le domaine de la Défense où les impératifs particuliers poussaient à préférer faire en interne.

Depuis juin 2004, l'ordonnance instituant de nouvelles formes de Partenariats Publics Privés (PPP) vient changer la donne. L'Etat en général mais également la Défense ne perçoit plus sa tâche comme consistant à produire des infrastructures comme un porte-avions, par exemple, mais plutôt comme celle d'offrir un service. C'est bien dans cet esprit qu'aujourd'hui la Défense française ne mesure pas sa capacité en additionnant des matériels mais en évaluant, par exemple, sa capacité à

projeter une force. Puisqu'il s'agit avant tout pour l'Etat d'offrir un service, il est assez naturel de s'interroger sur la possibilité de laisser au privé le soin de produire les infrastructures. Finalement, pourquoi la Défense ne laisserait pas au privé le soin de produire et gérer des avions de transport en se contentant de les louer sur une longue période. Une telle formule est attrayante car elle conduit à voir l'investissement public et donc l'endettement baisser. A l'heure où les critères de Maastricht corsètent les choix publics, une telle nouvelle est bienvenue. On peut toutefois objecter que payer un loyer sur 30 ans constitue une forme de dette dissimulée. Autre avantage du PPP, en se déchargeant de la production des équipements et services sur le privé, le secteur public se dégage du poids financier du risque qui pèse sur tous les chantiers d'équipements importants. Là aussi, on peut remarquer que si le privé prend en charge le risque d'incident lors de la production de l'infrastructure, il ne manquera pas de facturer ce risque. Ces deux éléments (transfert du risque, absence d'endettement) permettent de distinguer clairement les marchés publics classiques de nouveaux PPP.

Si les PPP sont attrayants, il convient toutefois de vérifier que le coût final d'un projet réalisé n'est pas supérieur à celui réalisé sous un marché public. Il est encore délicat de trancher ce point, et seule l'étude exhaustive des premiers PPP qui seront lancés permettra de trancher. Toutefois de nombreuses simulations dont nous rendons brièvement compte tendent à démontrer que la réalisation d'un projet d'équipement, par le biais d'un PPP, est moins coûteuse que par un marché public.

La clef d'un PPP réussi réside dans la rédaction d'un contrat qui permette de gérer les éventuels conflits qui ne manquent pas de survenir lorsque deux parties sont unies par un contrat de long terme. La racine du problème tient au fait que l'avenir est imprévisible et que les contrats ne peuvent pas comprendre une clause précise pour toutes les situations susceptibles de survenir. Par ailleurs, les parties contractantes peuvent manifester un certain opportunisme et tenter d'exploiter à leur avantage des changements de situations mal prévus par les contrats.

Afin de préciser ce que devrait être le design de bons contrats de PPP, tentons de formaliser une situation classique, dite de « hold up ». Il s'agit d'une situation banale où chacune des deux parties contractantes observe qu'elle peut investir pour réduire la probabilité d'occurrence d'un événement futur qui affectera négativement le projet commun, mais qu'elle peut aussi attendre que l'autre partie le fasse. Chacune des parties se livrant au même calcul, ni l'une ni l'autre ne réalise l'investisse-

ment nécessaire. Dans ces conditions, nous montrons que la théorie recommande de confier le pouvoir de renégociation du contrat à une et une seule des deux parties, au cas où l'événement négatif se produirait. Ainsi, les deux parties ont intérêt à coopérer ex-ante et à réaliser les investissements nécessaires à pallier l'occurrence d'un incident. Cette proposition apparemment paradoxale (pourquoi priver l'une des parties de faire valoir son point de vue ?) est pourtant la plus efficiente que celle qui consiste à recommander de placer les deux parties sur le même pied. Plus dérangent encore, nous montrons qu'il convient de confier le pouvoir de renégociation à celle des parties qui a le plus à gagner à la négociation. Le lecteur comprendra aisément que la traduction concrète de telles recommandations peut être délicate, notamment dans le cas de la Défense où certaines négociations peuvent être très sensibles. C'est pourquoi notre étude propose logiquement de passer de la théorie à la pratique et de s'intéresser au PPP dans le cadre bien précis de la Défense.

Ces résultats sont enfin mis en perspective pour une comparaison internationale où nous exposons les pratiques britanniques et anglo-saxonnes afin de prendre la mesure du contexte dans lequel ce mode d'acquisition est devenu la pierre philosophale des décideurs publics et des autorités de la Défense. A cet égard, nous nous efforçons dans cette dernière partie de relier les risques de défaillances théoriquement établies des PPP avec le retour d'expériences anglo-saxonnes.

Clé de voûte du système britannique et dans une plus faible mesure aux Etats-Unis, la Private Finance Initiative (PFI) est de loin la modalité contractuelle de financement la plus utilisée par le MoD et le DoD. A travers une présentation détaillée du déroulement de certains contrats et des conditions économiques dans lesquelles ils se sont insérés, nous livrons une analyse critique du bilan de leur mise en œuvre. Malgré la culture anglo-saxonne ayant érigé le principe de « value for money », nous montrons que les relations de partenariats public - privé ne présentent pas que des avantages malgré des intérêts budgétaires et circonstanciels évidents. En effet, ce bilan plutôt positif masque de profondes difficultés liées à la complexité de son fonctionnement et à la somme considérable de clauses contractuelles que les deux parties doivent anticiper avant d'en assurer la réussite.

A l'instar des contrats PPP signés aux Etats-Unis et ceux prochainement négociés en France depuis la mise en place récente de l'ordonnance de partenariat, les relations public - privé témoignent d'une forte complexité dans le domaine de la défense. C'est pourquoi, il est plus prudent et raisonnable de considérer que les PPP

n'apportent que des solutions partielles et doivent être utilisés avec prudence. De tels contrats permettent à l'État de se débarrasser de certaines productions ou prestations, qui bien souvent ne constituent pas le "cœur de métier" de la Défense. En aucun cas, ils ne sauraient constituer une solution miracle. L'appel au secteur privé ne doit pas conduire à une privatisation déguisée de la Défense, qui reste au cœur des fonctions régaliennes de l'État.

La frontière entre État et marché se situe donc à deux endroits. Le premier est celui des biens et services stratégiques. La défaillance de telles prestations ne peut être envisagée, car elle mettrait en péril la sécurité nationale. Il est donc essentiel que l'État exerce un contrôle direct de ces activités. Le deuxième porte sur la capacité ou non des entreprises à répondre aux besoins de défense. L'État doit assurer lui-même les prestations qui ne peuvent pas donner lieu à contractualisation. Les PPP sont un outil intéressant pour améliorer l'efficacité d'une armée libérée de tâches annexes et concentrée sur des missions essentielles. Ils ne doivent surtout pas devenir une fin en soi, au risque de mettre en péril la fonction même de Défense.