

La partie immergée de l'iceberg

Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable

María José Romero



Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus souvent mis en avant comme un moyen de financer les projets de développement. Les gouvernements donateurs et les institutions financières, comme la Banque Mondiale, ont multiplié les initiatives pour encourager les modifications des cadres réglementaires afin de rendre possible les PPP, et proposent du conseil et des financements aux PPP.

Les PPP sont également au cœur des discussions portant sur les agendas de l'après-2015 et du financement du développement. Il y a actuellement un fort courant en faveur d'une promotion des PPP en tant qu'outil essentiel pour atteindre les objectifs de développement durable.

La dernière décennie a été marquée par une augmentation considérable du montant investi dans les PPP dans les pays en développement. De 2004 à 2012, les investissements dans les PPP ont été multipliés par six, passant de US\$ 22,7 milliards à US\$ 134,2 milliards. Cette évolution s'explique non seulement par la croissance économique, et donc le besoin de développement des infrastructures, mais également par les faibles taux d'intérêt dans les pays développés qui ont poussé les investisseurs à chercher ailleurs la rentabilité.

Malgré la baisse des investissements à US\$ 84,4 milliards en 2013, les estimations indiquent que le monde en développement va connaître une nouvelle vague de PPP dans un avenir proche.

Malgré la promotion des PPP les fonds privés ne représentent que 15 à 20 pourcent de l'investissement total dans les infrastructures. La part du lion est toujours fournie par le secteur public, et cette situation va vraisemblablement perdurer. On peut dès lors se demander pourquoi une telle attention est accordée au secteur privé, au lieu d'améliorer l'offre du secteur public.

Le rapport examine les données empiriques et théoriques sur la nature et l'impact des PPP, et il analyse l'expérience de la Tanzanie et du Pérou. Il examine de manière critique la question de savoir si les PPP tiennent les promesses que leur prêtent leurs partisans et il formule des recommandations destinées aux décideurs politiques.

Le rapport considère que:

- Les PPP sont, dans la plupart des cas, la méthode de financement la plus onéreuse, augmentant de manière significative le coût pour les finances publiques.

- Les PPP sont typiquement très complexes à négocier et à mettre en oeuvre, et ils impliquent trop souvent des coûts de construction et de transaction plus élevés que ceux des travaux publics.
- Les PPP sont trop souvent risqués pour les institutions publiques.
- Les preuves de l'impact des PPP en termes d'efficacité sont très limitées.
- Les PPP montrent des limites lorsqu'il s'agit de réduire la pauvreté et les inégalités, et d'éviter les incidences négatives sur l'environnement.
- Les capacités du secteur public pour mettre en oeuvre les PPP sont limitées, en particulier dans les pays en développement.
- Les PPP souffrent d'une faible transparence et d'un contrôle public limité, ce qui compromet leur capacité de rendre des comptes.

Ce rapport montre que promouvoir les PPP sans analyse critique est une erreur. Les gouvernements et les institutions financières devraient se concentrer sur l'élaboration des outils adéquats pour déterminer s'il est souhaitable d'utiliser les PPP, et sous quelles conditions.



eurodad
european network on
debt and development



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT



Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos

Qu'est-ce qu'un PPP?

Les PPP ne sont pas neufs, mais il n'existe pas de définition du terme qui fasse l'unanimité. L'acronyme PPP, utilisé dans le domaine du développement, fait référence à des types d'arrangements très divers, ce qui génère une confusion importante et rend difficile un débat constructif sur la contribution des PPP au financement des besoins de développement.

Dans ce rapport, nous utilisons la définition la plus courante des PPP:

- un arrangement contractuel à moyen ou long terme entre l'État et une entreprise du secteur privé ;
- un accord dans lequel le secteur privé participe à l'offre d'infrastructures et de services traditionnellement fournis par l'État, comme les hôpitaux, les écoles, les prisons, les routes, les ponts, les tunnels, les chemins de fer, l'eau, l'assainissement et l'énergie;
- un accord qui implique une forme de partage de risque entre le secteur public et le secteur privé.

Cette définition nous aide à clarifier les limites entre ce qui est ou qui n'est pas un PPP. Cependant, la distinction n'est pas toujours très claire et il y a des différences entre secteurs économiques et même entre pays. De plus en plus de pays incorporent leur propre définition dans les lois et politiques nationales, ce qui implique qu'il puisse y avoir des sens différents lorsqu'on débat des PPP au niveau mondial.

La vaste littérature sur les PPP identifie jusqu'à 25 types de PPP, sur la base de la combinaison des fonctions accomplies par le secteur privé: conception, construction, réhabilitation, finance, exploitation, maintenance, possession, transmission et location. L'utilisation des différents types de PPP varie entre secteurs et pays. Par ailleurs, la classification des PPP par rapport à la source des revenus du secteur privé fait émerger une typologie duale:

- a) **'payé par l'utilisateur'**: Le partenaire privé est autorisé à facturer l'utilisateur pour l'utilisation des installations, généralement à travers un péage (comme la tarification de l'eau ou les péages routiers). Il peut en outre y avoir un complément sous forme de subsides payés par le gouvernement. Le péage rembourse le partenaire privé pour le coût de construction et d'exploitation des installations. Ce modèle est courant pour la construction des routes et c'est le plus utilisé en Amérique latine.
- b) **'payé par le gouvernement'**: Le partenaire privé est payé par le partenaire public, en fonction du service fourni. Les paiements peuvent dépendre de la mise à disposition d'infrastructures ou de services selon un niveau de qualité défini

contractuellement, ou des services fournis aux usagers – comme les 'péages fictifs', gratuits pour l'utilisateur mais pour lesquels le gouvernement paye un montant par utilisateur. Le programme britannique 'Private Finance Initiative' en est un exemple.

Il y a souvent une combinaison entre paiement par l'utilisateur et par le gouvernement, que ce soit pour la construction et/ou pour la prestation de service.

Pourquoi utiliser les PPP?

Les secteurs public et privé s'engagent dans les PPP pour des raisons différentes. Les arguments en faveur des PPP peuvent comprendre la capacité du secteur privé à réaliser des investissements de grande qualité dans les infrastructures. La participation du secteur privé peut également réduire le besoin pour l'État de lever des fonds d'avance. Au lieu de bâtir des infrastructures avec un capital initial, les PPP fonctionnent par versements annuels en provenance du budget ou de redevances d'utilisation. De cette manière, les gouvernements ne doivent pas contracter d'emprunts directs, mais les coûts apparaîtront dans les périodes futures (car le gouvernement assume la dette future), ou seront absorbés par les utilisateurs. Même si les PPP peuvent être considérés comme une forme d'emprunt, les différences de calendrier de paiements sont un incitant fort en leur faveur. Les mesures d'austérité et les pratiques comptables sont aussi des incitants pervers puisque les gouvernements peuvent laisser les coûts projet PPP et les passifs conditionnels associés "hors bilan".

La rentabilité des projets est essentielle pour le secteur privé. Selon le secteur ou la localisation géographique, les PPP représentent une opportunité commerciale très attrayante pour les entreprises de construction, d'ingénierie, les prestataires de services et les banques. Les projets d'infrastructure, traditionnellement réalisés par le secteur public représentent un nouveau territoire à conquérir pour le secteur privé. C'est particulièrement vrai pour les investisseurs institutionnels (les fonds de pension, les compagnies d'assurance et les fonds souverains), qui détiennent des milliards de dollars, et cherchent des rendements intéressants et à diversifier leur portefeuille pour réduire les risques. Les PPP offrent une manière d'investir moins risquée pour le secteur privé, dans la mesure où ils assurent un revenu sur une longue période; revenu qui est normalement en grande partie garanti par l'État.

Les défis des PPP

Il peut être très difficile de faire fonctionner un PPP. Il faut un examen approfondi pour déterminer s'il s'agit du meilleur mécanisme et comment il doit être structuré. Les preuves

ont montré que les choses peuvent souvent mal se passer, et parfois très mal.

Nous avons utilisé le cadre suivant pour analyser les PPP, en prenant en considération:

- A. **Le coût budgétaire des PPP, par rapport aux alternatives de marchés publics;**
- B. **Le niveau d'efficacité de la fourniture de services**, en incluant une analyse de risque juste et complète ;
- C. **La réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités**, ce qui implique d'évaluer les incidences des PPP en matière de développement durable;
- D. **Les systèmes démocratiques en place pour la négociation, la gestion et le suivi du projet**, ce qui implique de considérer les mécanismes de transparence et de responsabilité.

Nous avons constaté que:

Les PPP sont, dans la plupart des cas, la méthode de financement la plus onéreuse, augmentant de manière significative le coût pour les finances publiques. Une analyse effectuée en 2015 par l'Office National d'Audit du Royaume-Uni conclut que « le taux d'intérêt effectif de toutes les opérations de financement privé (7%-8%) est deux fois plus élevé que celui de tous les emprunts publics (3%-4%). » Cela signifie que le financement des PPP peut coûter deux fois plus cher aux finances publiques que si l'État avait emprunté directement auprès des banques privées ou émis des obligations. En outre les entreprises du secteur privé doivent réaliser un profit, ce qui, dans le cas des PPP payés par le gouvernement, s'ajoute au coût total de l'investissement, et dans celui des PPP payés par l'utilisateur, augmente le coût pour l'utilisateur. Dans les pays en développement, les investisseurs exigent des rendements plus élevés que dans les pays développés, car le risque perçu est plus élevé.

Les PPP sont typiquement très complexes à négocier et à mettre en œuvre, et ils impliquent très souvent des coûts de construction et de transaction plus élevés que ceux des travaux publics. Les coûts d'adjudication et de transaction élevés des PPP, ainsi que les contrats complexes et à long terme, font que peu d'entreprises ont la capacité de faire une offre, ce qui réduit le choix des gouvernements. Les PPP sont trop souvent renégociés. Souvent, la renégociation engendre des coûts importants pour le secteur public en raison du manque de concurrence et de transparence, et de la position privilégiée de l'entreprise privée. Il est aussi essentiel de surmonter les problèmes de planification et de sélection des projets pour réduire le coût final du projet. Pourtant, les PPP souffrent trop souvent d'une surestimation stratégique de la demande, dû à la faiblesse des incitants en faveur d'une analyse rigoureuse, à la fois du côté

du secteur privé et du secteur public. Par exemple, en Tanzanie, l'entreprise publique d'électricité, Tanesco, a signé un accord d'achat d'électricité avec Independent Power Tanzania Limited (IPTL). Cet accord a été très contesté pour son coût élevé et son estimation de la demande énergétique. On a également évoqué des pots-de-vin à des fonctionnaires et des problèmes de planification. Le projet avait été approuvé sans une véritable étude de faisabilité qui aurait montré que le problème n'était pas la capacité de production insuffisante, mais bien l'absence de réseau.

Les PPP sont trop souvent risqués pour les institutions publiques. L'expérience a montré que les PPP peuvent représenter un risque financier important pour le secteur public. Un rapport lancé en 2014 par OXFAM et l'association de protection des consommateurs du Lesotho montre qu'un hôpital PPP coûte US\$ 67 millions par an, soit au moins trois fois ce que l'ancien hôpital public aurait coûté aujourd'hui, et qu'il consomme plus de la moitié du budget santé national. Les implications fiscales des PPP proviennent des engagements conditionnels peu transparents (soit du risque de dettes à l'avenir) et de l'attente du public qui estime que l'État devrait assurer l'offre publique de services. En cas d'échec d'un projet, ce qui arrive fréquemment, les coûts sont assumés par le secteur public, qui doit sauver le projet PPP, voire l'entreprise, ce qui fait glisser des dettes privées vers le secteur public.

Les preuves de l'impact des PPP en termes d'efficacité sont très limitées. Les défenseurs des PPP avancent que l'essentiel du coût additionnel d'un financement privé

par rapport à un financement public, est justifié par les gains d'efficacité. Cependant, la recherche indique que, dans la plupart des cas, cette efficacité dépend du secteur, du type et de la taille des projets, de l'augmentation des investissements par le secteur privé comme prévu par le contrat, et du contexte national. Un rapport de la Banque Mondiale de 2009 sur la participation privée dans les secteurs de l'eau et de l'électricité dans les pays en développement ces 25 dernières années indique une augmentation des gains d'efficacité, mais souligne dans le même temps un manque d'investissement du secteur privé et une incapacité à baisser les prix pour les consommateurs. Une explication est que «l'opérateur privé récolte tous les gains sous forme de bénéfices.»

Les PPP montrent des limites lorsqu'il s'agit de réduire la pauvreté et les inégalités, et d'éviter les incidences négatives sur l'environnement. Les données montrent que l'impact des PPP sur développement est mitigé et varie grandement selon les secteurs. Les PPP doivent être commercialement viables pour que entreprises privées participent, ce qui limite leur succès dans les secteurs qui ne sont généralement pas rentables. Alors que dans certains cas, la participation du privé mène à des améliorations dans la fourniture de services, les entreprises privées sont plutôt incitées à éliminer du service tous les éléments qui pourraient limiter leur bénéfice potentiel, y compris en réduisant les emplois. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, les PPP représentent une menace additionnelle pour le financement des services publics. De plus,

les incidences des PPP sur l'environnement ont été très peu documentées. Même si les institutions financières comme la Banque Mondiale disposent de garde-fous sociaux et environnementaux pour leurs opérations, la mise en œuvre de ces garde-fous a posé des problèmes sur le terrain. Au cours de la dernière décennie, les communautés locales ont déposé de nombreuses plaintes auprès des mécanismes de recours de ces institutions en rapport avec l'impact social et environnemental des PPP.

Les capacités du secteur public pour mettre en œuvre les PPP sont limitées, en particulier dans les pays en développement. Il faut du temps et de l'expérience pour développer ces capacités. Malgré les nombreux efforts mis en œuvre pour changer le cadre réglementaire, les améliorations ne sont pas toujours immédiates, comme l'illustrent le cas du Pérou et de la Tanzanie. Le suivi est également problématique, car souvent, il ne couvre pas toute la durée de vie du projet et donc, ne prend pas en compte l'impact du projet sur le terrain.

Les PPP souffrent d'une faible transparence et d'un contrôle public limité, ce qui compromet leur capacité de rendre des comptes, à indemniser adéquatement les communautés touchées, et ouvre la voie à la corruption. Même s'il existe une reconnaissance formelle de l'importance de la transparence et de la participation des parties prenantes, en pratique elles sont souvent absentes et dans certains cas, les projets PPP ont déclenché l'opposition des communautés locales. Les expériences varient beaucoup en fonction des pays concernés.

Changements et implications du cadre réglementaire des PPP

Le cas de la Tanzanie: La loi sur les PPP de 2011 a modifié le cadre institutionnel pour la gestion des. Deux nouvelles unités ont été établies: une unité de coordination des PPP au sein du Centre d'Investissement afin de coordonner et de promouvoir les PPP, et une unité PPP au sein du ministère des Finances afin d'évaluer les projets PPP qui engagent les finances publiques. Le travail de ces deux unités pour les PPP pose certains défis clairs. L'existence même de deux unités pourrait comporter un risque élevé de redondance et de bureaucratie. De plus, puisque les unités PPP se situent au sein d'institutions gouvernementales, des questions pourraient aussi être soulevées quant à leur indépendance et à d'éventuels conflits d'intérêts.

Un rapport commandé par le ministère des Finances a mis en évidence de nombreuses lacunes dans la réglementation sur les PPP avec des implications pratiques au niveau de

leur gestion. Le rapport recommande que la loi sur les PPP: i) clarifie les responsabilités et les fonctions institutionnelles; ii) spécifie les types de modalités de financement autorisés; iii) intègre une description des différents risques à répartir entre le secteur privé et le secteur public; iv) indique la limite d'endettement viable et définisse clairement si les garanties sont comprises dans la limite de la dette totale ou pas.

Le cas du Pérou: ProInversión est l'agence étatique chargée de promouvoir l'utilisation des investissements privés pour la fourniture de services et d'infrastructures publics, ainsi que d'apporter une assistance technique. Elle rapporte au ministère de l'Économie et des Finances, mais dispose d'une autonomie technique, opérationnelle, administrative, économique et financière.

En 2008, après la crise économique et financière internationale, la loi cadre sur les PPP a été réformée. Cela a entraîné un cadre plus souple afin de faciliter les concessions pour des projets liés en

particulier aux ports, aéroports, routes, autoroutes et eaux résiduelles. Parmi les modifications principales, il y avait: i) de simplification de l'utilisation de la méthodologie du «rapport qualité-prix»; ii) l'obligation pour chaque agence étatique de réduire les obstacles bureaucratiques dans l'obtention des permis, des licences et des autorisations en vue de la mise en œuvre de projets; et iii) la limitation de l'avis des ministères à leur domaine de compétence légale.

Selon le magazine Economist Intelligence Unit, une réglementation faible des contrats permet des renégociations fréquentes et une attitude opportuniste de l'entreprise privée, ainsi que des ambiguïtés quant aux responsabilités des différents intervenants. Selon des chiffres officiels, par exemple, la Route interocéanique (Carretera Interoceánica) disposait d'un montant d'investissement initial d'US\$ 0,8 milliards qui a finalement atteint US\$ 2 milliards à cause des renégociations successives.

Recommandations

Au moment de la publication, les agendas de l'après-2015 et du financement du développement sont en négociation. Les PPP sont proposés comme une composante clé de financement du développement, en réaction aux besoins pressants en infrastructures. Il est toutefois crucial de tenir compte de ce qui s'est passé jusqu'à présent et d'examiner si les PPP vont aider les pays les plus pauvres du monde à financer des routes, des écoles, des hôpitaux, des installations énergétiques et d'autres infrastructures dont ils ont besoin pour se développer.

Nous recommandons une série de mesures qui peuvent avoir un impact crucial dans ce débat.

a) Arrêter de cacher le coût réel des PPP:

- Puisque les PPP constituent une forme onéreuse de dette, des pratiques comptables raisonnables devraient être adoptées, par exemple :
 - Inclure les PPP dans les comptes nationaux, c.-à-d. qu'ils soient enregistrés comme dette publique et fassent ainsi partie de l'analyse de la viabilité de la dette au lieu d'être hors bilan; et
 - Reconnaître le risque de passifs conditionnels cachés si le projet devait échouer, par le biais d'une évaluation adéquate des risques.
- Sélectionner les meilleurs mécanismes de financement, y compris l'examen de l'option d'un emprunt public, sur base d'une analyse des coûts et des avantages réels des PPP sur la durée de vie du projet, en tenant compte de toutes les implications fiscales à long terme et de la comparaison des risques de chaque option.

b) Être transparent et responsable :

- Les gouvernements devraient divulguer les documents et les informations relatifs à la passation de marchés

publics de manière à permettre une bonne compréhension, un contrôle effectif, une performance efficace et une responsabilité par rapport aux résultats. Selon les Principes Généraux de Passation Ouverte de Marchés, ceci nécessiterait la divulgation proactive des:

- I. Contrats, y compris licences, concessions, permis, subventions ou tout autre document sur l'échange de biens publics, ou des ressources, et tous les amendements s'y rapportant.
 - II. Études préliminaires, documents d'appel d'offres, évaluations de performance, garanties et rapports d'audit connexes.
 - III. Informations concernant la formation des contrats, y compris le processus de planification de la procédure de marché; la méthode de passation de marché et de sa justification; la portée et les spécifications de chaque marché; les critères d'évaluation et de sélection; les participants à la procédure et toutes les exceptions procédurales auxquelles ils ont droit; les résultats de l'évaluation, et l'identité du bénéficiaire du contrat et toutes les déclarations fournies sur la bénéficiaires effectifs.
 - IV. Informations concernant la performance et la réalisation des contrats publics, y compris l'état d'avancement par rapport aux objectifs; les dates et les montants des paiements échelonnés effectués ou reçus et l'origine de ces paiements; les arrangements pour résilier les contrats; les règlements finaux et les responsabilités; les évaluations des risques, y compris les évaluations de l'impact environnemental et social; les dispositions mises en place pour garantir une gestion appropriée des risques et du passif en cours; et des informations financières appropriées concernant les revenus et les dépenses, tels que les dépassements de coût et les retards, le cas échéant.
- Pour tous les grands projets d'infrastructure, les gouvernements devraient permettre une bonne

gouvernance démocratique par le biais d'une consultation informée et d'une large participation et d'une surveillance de la part de la société civile, y compris par les communautés locales, les syndicats et autres intervenants. Le gouvernement devrait également garantir un droit de recours pour toutes les communautés concernées.

c) Mettre les résultats du développement au centre du processus de décision:

- Les projets devraient être conçus et sélectionnés pour profiter à tous dans la société en livrant des résultats de développement durable, en accord avec des stratégies nationales portées démocratiquement. Cela signifie qu'il faut assurer que les services soient abordables pour le secteur public et les utilisateurs, tout en réglant les questions d'égalité en termes d'accès équitable aux services d'infrastructures et en évitant les incidences négatives sur l'environnement.
- Les gouvernements devraient développer des indicateurs de résultats clairs et un suivi effectif pour mesurer les impacts des PPP sur les pauvres, de la phase de sélection du projet jusqu'à la phase opérationnelle du projet.

d) Mettre les pays en voie de développement aux commandes:

- Dans le cadre du suivi de la troisième Conférence sur le financement du développement, les gouvernements devraient mener, sous l'égide des Nations unies, des discussions inclusives, ouvertes et transparentes sur l'élaboration de principes globaux centrés sur le développement et de critères pour l'utilisation et l'évaluation des PPP. Tant que ce ne sera pas le cas, la Banque mondiale et les autres institutions financières et gouvernements donateurs devraient cesser de promouvoir les PPP comme méthode de prédilection pour investir dans les infrastructures.

Le rapport complet est disponible sur: www.eurodad.org/whatliesbeneath

Eurodad

Le Réseau Européen sur la Dette et le Développement est un réseau spécialisé dans l'analyse et le plaidoyer autour des politiques de financement du développement. Il comprend 46 membres répartis dans 20 pays. Ses rôles sont:

- la recherche sur des enjeux politiques complexes autour de la finance du développement
- la synthèse et l'échange d'informations et renseignements provenant d'ONG ou de sources officielles
- l'animation de réunions et processus améliorant les actions de plaidoyer concertées des ONG européennes et du Sud.

Eurodad fait pression en faveur de politiques soutenant des stratégies de développement durables qui sont à la fois en faveur des pauvres et démocratiques. Nous soutenons l'autonomisation des peuples du Sud pour qu'ils élaborent leur propre voie vers le développement et l'éradication de la pauvreté. Nous recherchons un financement du développement approprié, une solution durable et soutenable pour les crises de la dette et un système financier international stable et propice au développement.

Contact

Eurodad

Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels
Belgium
Tel: +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org
www.facebook.com/Eurodad
twitter.com/eurodad

Financé par:



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des bailleurs de fonds.