



# PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (PPP) : LES RAISONS DE LEUR INEFFICACITÉ

## Les multiples avantages de l'alternative publique

PAR DAVID HALL



Document rédigé par David Hall

David Hall est le fondateur de la PSIRU (Unité de recherche internationale sur les services publics) au sein de l'Université de Greenwich, qu'il a dirigée de 2000 à 2013. Il exerce à présent en qualité de professeur invité à l'université. Il est l'auteur de nombreux rapports et articles sur l'économie et la politique dans le domaine des services publics, de la finance publique et de la privatisation, notamment des rapports sur l'eau, l'énergie, la gestion des déchets et la santé. Il a participé à nombre de rencontres organisées aux quatre coins du globe par l'ISP, des syndicats, des mouvements sociaux et ses interventions ont été sollicitées à l'occasion de nombreuses conférences et ateliers universitaires. Avant de diriger la PSIRU, David a travaillé pendant 25 ans dans le secteur de la recherche et de l'enseignement au sein d'universités, d'instituts de recherche et d'unités de recherche syndicale.  
Email: [d.j.hall@gre.ac.uk](mailto:d.j.hall@gre.ac.uk)

Le présent rapport a été commandé par l'Internationale des services publics (ISP) mais les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'ISP.

Première publication janvier 2014  
Dernière mise à jour février 2015

Unité de recherche internationale sur les services publics  
Université de Greenwich, Royaume-Uni  
[www.psiu.org](http://www.psiu.org)

Internationale des services publics (ISP)  
[www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

# // PRÉFACE

## RETOUR VERS LE FUTUR

Des décennies durant, les échecs des privatisations opérées dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, du rail et de la santé ont dénoncé au monde entier, de façon implicite et claire, les fausses promesses des promoteurs de la privatisation. Des candidats ont été élus parce qu'ils avaient promis de laisser les services publics dans les mains publiques. Dans des secteurs tels que la santé, l'eau, l'énergie et le transport, les attitudes de la collectivité appuient fermement le service public universel.

La privatisation et les fameux partenariats public-privé reviennent pourtant au goût du jour. Nombre de gouvernements se tournent vers ces partenariats public-privé (PPP) dans l'espoir de voir le secteur privé financer l'infrastructure publique et les services publics, sauvagement touchés par la crise financière. Cet espoir a longtemps été partagé au niveau de la Banque mondiale et de l'OCDE, mais il émerge aujourd'hui dans le cadre du G20 et des négociations en cours aux Nations Unies concernant les objectifs de développement durable et le financement connexe du développement. En cas de succès, la privatisation pourrait devenir une politique officielle des NU.

Mais pourquoi une telle recrudescence de la privatisation, alors que ses défauts fondamentaux ont été mis au jour ces trente dernières années ?

Dans le contexte de la crise économique, les gouvernements sont soumis à une pression accrue afin de trouver rapidement une solution aux problèmes complexes du maintien des services publics et du financement de l'infrastructure. Et plus la crise traîne en longueur, plus la pression s'accroît afin de trouver des réponses et plus le risque augmente de perdre de vue les causes profondes du problème : cupidité, déréglementation et confiance exagérée dans les sociétés privées

Le rapport de l'ISP « Pourquoi nous avons besoin de dépenses publiques »<sup>1</sup> se penche sur l'importance de l'investissement public et complète le présent rapport.

« Partenariats public-privé (PPP) : Les raisons de leur inefficacité » marque le point culminant de trente années d'expérience et d'évaluation de la privatisation, tant dans les pays riches que les pays pauvres. Le rapport démystifie le processus obscur des PPP qui s'opère pour l'essentiel en se cachant derrière des négociations confidentielles pour protéger les secrets commerciaux. Ce processus brille par l'absence de consultations publiques, les nombreuses fausses promesses et les contrats incroyablement complexes, qui ont vocation à protéger les bénéfices des sociétés. Il comporte également son lot de dessous-de-table, dès lors que les contrats de privatisation peuvent se révéler extrêmement profitables.

**On utilise les PPP pour dissimuler l'emprunt public tout en fournissant aux entreprises privées des garanties de profit à long terme accordées par l'État. Pour survivre, les entreprises du secteur privé doivent maximiser leurs profits. Cet état de fait est fondamentalement incompatible avec la protection de l'environnement et la garantie de l'accès universel à des services publics de qualité.**

Le rapport conclut que les PPP constituent un mécanisme de financement onéreux et inefficace de l'infrastructure et des services.

À travers ce rapport, l'ISP propose à ses affiliés un excellent document de travail afin de mieux comprendre le phénomène de la privatisation ainsi que les dangers qui en découlent. Les différents arguments avancés doivent être appréciés en tant que tels mais aussi en lien les uns avec les autres compte tenu du caractère intrinsèquement complexe du processus de privatisation. Les syndicats peuvent y trouver un certain nombre d'informations qu'ils adapteront ensuite à leurs contextes particuliers.

Il est à déplorer que la plupart des politiciens et des hauts fonctionnaires ne consultent jamais ce type d'informations. Les gouvernements locaux et nationaux ainsi que les Nations Unies sont fortement influencés par un puissant lobby composé des cabinets d'avocats les plus redoutables et des entreprises les plus importantes du domaine des services, de la finance et du conseil, tous résolus à engranger des bénéfices grâce aux services publics de base tels que la santé, l'eau, l'énergie. De concert avec les mouvements sociaux, il est de notre devoir de sonner l'alarme, d'exiger de nos fonctionnaires et de nos élus qu'ils agissent avec transparence et responsabilité et d'instaurer des mécanismes de participation au processus décisionnel.

Ces politiques de privatisation sont également liées au nouveau cycle de négociations commerciales (ACS, PTP, TTIP), grandement influencé par les intérêts des entreprises, et qui se trame lui aussi en secret derrière des portes fermées, sans aucune consultation publique. Ces accords commerciaux facilitent d'une part, et verrouillent d'autre part les PPP, rendant quasiment impossible tout retour en arrière.

**Un autre danger réside dans les efforts entrepris récemment par la Banque mondiale, le G20, l'OCDE et d'autres acteurs pour « financialiser » les PPP et ainsi accéder aux milliers de milliards de dollars retenus dans des fonds de pension, des compagnies d'assurance et d'autres investisseurs institutionnels.**

Pour accéder à ces fonds, on conseille aux gouvernements de conclure de multiples PPP simultanément afin de créer un panier d'actifs pouvant être groupés et vendus à des investisseurs à long terme. C'est exactement ce qu'ont fait les sociétés de services financiers avec les prêts hypothécaires au tournant du siècle, déclenchant ainsi la crise financière mondiale de 2008.

Le rapport de la PSIRU propose lui aussi une alternative publique à la privatisation, dans laquelle les gouvernements nationaux et locaux peuvent continuer à développer l'infrastructure en utilisant les deniers publics pour investir, et les organisations du secteur public pour délivrer le service. Le public en tire de nombreux bénéfices, à l'instar d'une flexibilité, d'un contrôle et d'une efficacité comparative accrue – en réduisant les frais de transaction et l'incertitude suscitée par les contrats, et en générant des économies d'échelle – ainsi que des gains d'efficacité découlant de la responsabilité démocratique accrue.

L'ISP interagit aux côtés des syndicats nationaux et des mouvements sociaux. Notre action dans le secteur des échanges a permis d'aviver l'attention portée à la question et suscité de sérieux débats quant aux mérites des négociations en cours. Dans le secteur des services publics de distribution, notre action a contribué à l'émergence d'un phénomène de re-municipalisation à l'échelle planétaire, particulièrement marqué dans le secteur de l'eau. Et notre alternative aux partenariats public-privé (PPP), qui ne repose pas sur le profit mais sur la solidarité, produit ses effets au sein de la communauté de développement.

Notre action visant à protéger l'intérêt public est sans fin, mais le présent rapport vient étoffer notre base de données probantes et appuyer toutes celles et ceux qui aspirent à défendre les services publics au bénéfice de tout un chacun. Pour reprendre l'une de nos formules les plus percutantes : Les peuples et la planète avant le profit !



Rosa Pavanelli  
Secrétaire générale de l'Internationale des services publics (ISP)

# // SOMMAIRE

Un partenariat public-privé (PPP) est un contrat conclu entre le gouvernement et une société privée, en vertu duquel :

- La société privée finance, construit et exploite certains éléments d'un service public ; et
- La société privée est rémunérée sur plusieurs années, soit au travers des redevances versées par les usagers, soit par l'intermédiaire des versements acquittés par l'autorité publique, ou encore une combinaison des deux.

Les institutions et les consultants internationaux promeuvent désormais les PPP dans le monde entier. Les banques de développement, les gouvernements nationaux, l'UE et les organismes de financement débloquent des fonds publics subventionnés expressément au profit des PPP. Les pays sous le régime du FMI et d'autres pays en voie de développement sont en proie aux pressions politiques et aux campagnes marketing.

Mais l'expérience acquise au cours des 15 dernières années montre que les PPP constituent un mécanisme de financement de l'infrastructure et des services onéreux et inefficace, qui détourne les dépenses gouvernementales d'autres services publics. Les PPP dissimulent l'emprunt public tout en fournissant aux entreprises privées des garanties de profit à long terme accordées par l'État.

Le rapport s'intéresse à l'ampleur des PPP ainsi qu'aux institutions qui les promeuvent ; aux enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cadre de ces partenariats ; ainsi qu'à un processus d'évaluation systématique des PPP par rapport aux options offertes par le secteur public. Il identifie en outre certains moyens pour remettre en question les politiques et les programmes relatifs aux PPP et apporte certains conseils à l'intention des fonds de pension envisageant d'investir dans les PPP.

<b>1. INTRODUCTION AUX PPP</b>	<b>7</b>
1.1. L'invention des PPP : contourner les règles budgétaires en vue de profits privés	7
1.2. Essor et déclin des PPP, piégés par la crise	9
1.3. Les PPP en perspective : une très faible contribution	10
1.4. PPP – une campagne désespérée ?	12
<b>2. LA PROMOTION PUBLIQUE DES PPP</b>	<b>13</b>
2.1. Propagande et subventions : le réseau mondial de marketing	13
2.2. Les institutions financières internationales (IFI)	14
2.3. Autres instances internationales ; FEM, G20, OCDE, organes des Nations Unies	17
2.4. UE, gouvernements et austérité : subventionner/encourager les PPP	18
2.5. Gouvernements et bailleurs de fonds	19
2.6. Les consultants : peu fiables et exempts de tout contrôle	21
2.7. Incidence des réseaux mondiaux de PPP dans les secteurs et les régions	24
2.8. Résistance	28
2.9. Aperçu	30
<b>3. PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES PPP</b>	<b>31</b>
3.1. Les PPP « ne génèrent pas d'argent supplémentaire » – conséquences pour les dépenses publiques et pour le consommateur	31
3.2. Transfert du risque	32
3.3. Corruption, mensonges et secrets	32
3.4. Les préjudices à l'encontre des services publics, de l'environnement et des travailleurs	35
<b>4. ÉVALUER LES PPP</b>	<b>39</b>
4.1. La nécessité de comparaison avec une option publique	39
4.2. Un cadre comparatif – optimisation des ressources et répercussions publiques	40
4.3. La nécessité des comparaisons fondées sur des éléments probants	40
4.4. Le coût du capital – un coût moindre à travers les gouvernements	41
4.5. Coûts de construction : conformes aux délais et au budget impartis ?	43
4.6. Efficience	44
4.7. Coûts de transaction	46
4.8. Incertitude	47
4.9. Optimisation des ressources : synthèse des éléments de preuve	47
<b>5. CONCLUSION : L'ALTERNATIVE PUBLIQUE</b>	<b>48</b>
<b>NOTES</b>	



# 1. INTRODUCTION AUX PPP

## 1.1. L'INVENTION DES PPP : CONTOURNER LES RÈGLES BUDGÉTAIRES EN VUE DE PROFITS PRIVÉS

« S'il est efficace, le secteur public n'a aucunement besoin des PPP. Dans le cas contraire, il doit s'en rapprocher. »  
(Entrevue citée dans Robert Bain, 'Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB,' mai 2009)

Un partenariat public-privé (PPP) est un contrat conclu entre le gouvernement et une société privée, en vertu duquel :

- La société privée finance, construit et exploite certains éléments d'un service public ; et
- La société privée est rémunérée sur plusieurs années, soit au travers des redevances versées par les usagers (on parle souvent de concession), soit par l'intermédiaire des versements acquittés par l'autorité publique, ou encore une combinaison des deux.<sup>2\*</sup>

Le concept de PPP est apparu pour la première fois dans les années 90, mais les concessions existaient déjà depuis de nombreux siècles. Il s'agissait pour l'entreprise privée d'accepter d'investir ses propres deniers en contrepartie de la garantie, par l'État, d'un monopole à son profit concernant la fourniture de ce service dans la zone couverte ; l'entreprise pouvait ainsi voir son capital fructifier à travers les frais facturés aux usagers. Les concessions étaient monnaie courante au XIX<sup>e</sup> siècle afin de développer les systèmes d'eau, de gaz et d'électricité ainsi que les chemins de fer, qui impliquaient d'importants apports de capitaux. Mais elles ne permettaient pas de réaliser les investissements à l'échelle requise pour délivrer des services universels à un coût abordable, tant et si bien que la propriété publique s'y est globalement substituée en recourant au financement public.

La version contemporaine des PPP, où la société privée est rémunérée par le gouvernement plutôt que par les usagers, est née au Royaume-Uni dans les années 80, sous l'ère Thatcher.<sup>\*\*</sup> L'introduction de règles budgétaires néolibérales a limité l'emprunt du gouvernement mais celui-ci a souhaité conserver sa capacité à investir dans l'infrastructure publique. La solution résidait dans les PPP, dans le cadre de la Private Finance Initiative (PFI, initiative de financement privé). Bien que le gouvernement s'engage à couvrir l'investissement, comme s'il avait lui-même emprunté les fonds pour une durée de 25 ans ou plus, les règles comptables permettent de traiter la démarche à l'image d'un emprunt privé et non public – si bien que les fonds peuvent être empruntés dans le respect des règles budgétaires. La politique a également attiré le gouvernement Thatcher car elle constituait une autre forme de privatisation, permettant aux entreprises privées de tirer profit des dépenses publiques et imposant aux services publics de fournir des opportunités de marchés rentables.

**À l'origine, les PPP se présentaient comme des artifices comptables, un moyen pour le gouvernement de contourner ses propres contraintes en matière d'emprunt public. Cette caractéristique reste l'attrait majeur pour les gouvernements et les institutions internationales. À l'image des entreprises**

\* L'expression « partenariats public-privé » est employée dans deux autres sens distincts. Dans sa première signification, notamment au sein de l'UE, elle renvoie aux entreprises de service public dont une partie des actions appartiennent au gouvernement ou à la municipalité, et l'autre partie à une société privée. Dans sa deuxième signification, l'expression est, depuis la fin des années 90, utilisée à tout vent par les gouvernements et les institutions pour servir d'euphémisme à la « privatisation », qui avait alors acquis une bien mauvaise réputation. En 2014 toutefois, certains signes montrent déjà que les institutions internationales souhaitent désormais éviter d'utiliser cette expression qui a déjà acquis une aussi piètre réputation que le terme « privatisation ».

\*\* À l'instar de la privatisation, les PPP ont vu le jour au même moment à l'initiative de la dictature militaire au Chili, par exemple dans le secteur de l'enseignement technique et professionnel : cf. [http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ\\_PPP-in-TVET.pdf](http://www.unevoc.unesco.org/e-forum/GTZ_PPP-in-TVET.pdf)

comme Enron qui ont tenté de dissimuler leurs véritables passifs en les inscrivant « hors bilan », les gouvernements ont commencé à utiliser les PPP tels des « artifices comptables.... qui permettaient aux comptes publics de reproduire la comptabilité créative adoptée par certaines entreprises dans le passé ».

Depuis l'effondrement d'Enron, il est interdit aux entreprises de recourir à ces artifices mais les PPP – à l'appui des mêmes principes visant à masquer les passifs – sont vivement promus comme étant la marche à suivre pour les gouvernements.<sup>3</sup>

Pour les entreprises privées concernées – banques, constructeurs et entreprises de service – ils représentent une opportunité commerciale extrêmement attractive. Un seul contrat permet de générer un revenu régulier pendant au moins 25 ans – généralement souscrit pour l'essentiel par le gouvernement lui-même. Les entreprises peuvent faire pression auprès des politiciens afin de garantir que les gouvernements créent les PPP et les renégocient si nécessaire tout au long de la durée de vie du contrat. Tant à gauche qu'à droite, la PFI a d'emblée été critiquée comme étant bien plus coûteuse que recourant aux fonds publics, comme portant atteinte aux services publics et comme étant une « escroquerie » visant à dissimuler les véritables dépenses et emprunts publics. Elle a pourtant été adoptée et même accélérée sous les gouvernements britanniques suivants, et une unité spéciale essentiellement composée de responsables du secteur privé a été créée au sein du Trésor britannique afin de faire fonction de centre permanent du gouvernement chargé de la promotion des projets PFI. C'est sur ce modèle que se sont appuyées les unités de PPP établies par nombre de gouvernements à travers le globe.<sup>4</sup>

Le Royaume-Uni a fait appel aux PPP pour tout un éventail de bâtiments et équipements d'infrastructure – hôpitaux, établissements scolaires, routes, voies ferrées, défense et bureaux du gouvernement. Les PPP se répandent aussi rapidement que les restrictions néolibérales en matière d'emprunt public – en Europe par exemple, où les règles communautaires ont commencé à limiter les emprunts publics à 3 pour cent du PIB. Nouvelle-Zélande, Australie, Canada et États-Unis ont tous commencé à utiliser les PPP dans le cadre de leurs politiques de privatisation et afin d'équilibrer les budgets en dissimulant l'emprunt.

Dans les pays en voie de développement, les banques de développement et les multinationales ont encouragé la multiplication des PPP dans les années 90, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'énergie, dans le cadre de la politique générale de promotion de la privatisation – et pour contourner les contraintes budgétaires imposées par les IFI à ces pays en développement. Dans le secteur de l'eau, les concessions ou contrats de location, une forme classique de PPP, constituaient la principale forme de privatisation. Le secteur de l'énergie a vu se généraliser les producteurs indépendants d'électricité (PIE), assortis de contrats d'achat d'électricité garantis à long terme avec le service public. Dans bien des pays, ceux-ci se sont heurtés à une forte résistance de la part du secteur public qui a entraîné la résiliation de nombreux contrats de concession d'eau.



© Cedrennes



## LE MALAISE DE L'UE ET DU FMI

Les responsables de la politique budgétaire, à l'instar de l'UE et du FMI, sont confrontés à un dilemme entre l'application de la discipline budgétaire – qui exigerait des règles bien plus strictes concernant les PPP – et un désir de promouvoir la privatisation en général, qui impliquerait de faciliter l'utilisation des PPP.

La Commission européenne a adopté divers points de vue quant aux rapports entre PPP et discipline budgétaire. Pour reprendre les termes du rapport de 2003 sur l'union économique et monétaire (UEM) (produit avant la décision d'Eurostat) : « Il est important d'éviter que le recours aux partenariats public-privé soit de plus en plus motivé par la volonté de contourner les contraintes budgétaires en retirant les dépenses en capital des budgets publics. Le cas échéant, il se peut que des partenariats public-privé soient créés même s'ils sont plus onéreux que des investissements publics. »<sup>5</sup>

Au mois d'octobre 2005, les PPP étaient à nouveau considérés avec méfiance : Le Commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires Joaquin Almunia a accusé les gouvernements nationaux de recourir à des « artifices » afin de réduire artificiellement les déficits budgétaires, alors que les États membres cherchent à donner l'impression de respecter les règles de la zone euro.... Il a notamment fait référence aux fameux partenariats public-privé (PPP), mécanismes permettant de répartir la charge financière dans le cadre des projets d'infrastructure de grande envergure. Selon M. Almunia, il devient de plus en plus complexe pour l'exécutif de l'UE, chargé de superviser la performance budgétaire des États membres, d'examiner ces tendances et de déterminer l'ampleur réelle des déficits nationaux. ... Le commissaire a insisté sur le fait que l'Europe devait éviter de se retrouver dans une situation où les comptes publics reproduisaient la comptabilité créative adoptée par certaines entreprises dans le passé. »<sup>6</sup>

Pour les partisans des PPP, le dilemme a été résolu suite à la décision d'Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, recommandant que les actifs liés à un PPP soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si (a) le partenaire privé supporte le risque de construction, et (b) le partenaire privé supporte soit le risque de disponibilité, soit celui lié à la demande.<sup>7</sup>

Cette décision n'a pas impressionné le FMI qui y a vu une invitation à la comptabilité créative afin de contourner les règles budgétaires. En mars 2004, il qualifiait la décision d'Eurostat de « problématique »,<sup>8</sup> déclarant que « la récente décision d'Eurostat concernant le traitement comptable des transferts de risques suscite de nombreuses inquiétudes car elle aura vraisemblablement comme effet que la plupart des PPP seront considérés comme des investissements privés. ... Étant donné que la plupart des PPP implique que le partenaire privé supporte le risque de construction et de disponibilité, ils seront considérés comme des investissements privés, même si les pouvoirs publics assument des risques importants liés à la demande (par exemple, lorsqu'ils garantissent à l'opérateur privé un niveau minimal de demande pour le service presté via le PPP). ... la récente décision ... encourage donc les gouvernements de l'Union européenne à avoir recours aux PPP principalement pour contourner les contraintes fiscales imposées par le Pacte de stabilité et de croissance. »<sup>9</sup>

## 1.2. ESSOR ET DÉCLIN DES PPP, PIÉGÉS PAR LA CRISE

Dans maints pays, le nombre de PPP a cru jusqu'à la fin des années 2000 mais cette évolution a subi les répercussions négatives de la crise financière rendant l'accès à l'emprunt très difficile pour les entreprises privées. Les gouvernements ont toujours bénéficié de taux d'intérêt plus favorables que les entreprises en matière de crédit – mais au lendemain de la crise, l'écart s'est creusé car les banques n'étaient plus disposées à prêter à des sociétés privées dans le cadre de projets d'envergure aussi longs.

En Europe en 2012, le nombre et la valeur des PPP étaient les plus bas depuis au moins 10 ans, avec 66 nouveaux contrats pour une valeur 11,7 milliards d'euros. La moitié ont été conclus au Royaume-Uni et le reste pour l'essentiel en France et aux Pays-Bas, les autres pays d'Europe recourant très peu aux PPP. Le taux d'intérêt moyen appliqué aux emprunts liés aux PPP a augmenté. Selon la BEI, ce déclin était surtout imputable aux changements de climat politique, à l'absence de garanties de la part du gouvernement ainsi qu'aux mesures d'austérité qui ont conduit à des réductions générales des plans de dépenses publiques.<sup>10</sup>

Bien que les PPP soient souvent mis en avant comme une solution pour les pays exposés à des contraintes budgétaires, les éléments probants dont on dispose tendraient plutôt vers une aggravation des problèmes budgétaires. D'après la BEI, les six pays ayant le plus plébiscité les PPP ces dernières années sont Chypre, la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le RU.

Quatre d'entre eux bénéficient des plans de sauvetage de la « Troïka » et les deux autres – Espagne et RU – sont confrontés à d'importants problèmes budgétaires. Au Portugal comme à Chypre, les plans de sauvetage de la « Troïka » FMI/UE ont identifié les PPP comme une cause contribuant aux problèmes budgétaires des pays et exigé la conduite d'un audit et la renégociation des PPP actuels ainsi que le gel des nouveaux PPP.<sup>11</sup> (Voir l'étude de cas)

En Amérique latine, les PPP se concentrent également dans un nombre restreint de pays. Brésil et Mexique représentent 65 pour cent de tous les PPP ; Colombie, Pérou et Chili représentent 15 pour cent.

## PPP FINANCÉS DE 1985 À 2009 : PAR RÉGION

	NOMBRE DE PPP	VALEUR EN MILLIARDS DE DOLLARS É.-U.
Europe	642	302.9
Asie	346	155.0
Amérique latine	253	82.4
États-Unis et Canada	440	75.4
Afrique/MOAN	66	29.2
Total monde	1747	644.8

Source : OCDE 2012<sup>12</sup>

## PPP FINANCÉS DE 1985 À 2009 : PAR SECTEUR

	NOMBRE DE PPP	VALEUR EN MILLIARDS DE DOLLARS É.-U.
Routes	567	306.7
Rail	153	138.2
Eau	564	105.3
Autres (écoles, hôpitaux etc.)	463	94.6
Total monde	1747	644.8

Source : OCDE 2012<sup>13</sup> [remarque : hors PPP dans le secteur de l'énergie]

## 1.3. LES PPP EN PERSPECTIVE : UNE TRÈS FAIBLE CONTRIBUTION

Malgré un effort massif de promotion, les PPP doivent lutter pour fournir davantage qu'une minuscule portion des investissements opérés dans le domaine de l'infrastructure à l'échelle mondiale. Le financement par voie publique prédomine de loin à travers le globe, couvrant plus de 90 pour cent des investissements en matière d'infrastructure.

Cet état de fait traduit les limites et les dangers des PPP. Dans tous les pays, et surtout dans le monde en développement, l'échelle d'investissement requise en matière d'infrastructure est bien trop importante pour que des entreprises privées puissent y répondre. Le développement de l'infrastructure dépend de l'engagement des gouvernements à injecter d'importantes sommes d'argent pendant de longues années. Les PPP n'y contribuent en rien – ils sélectionnent plutôt un petit nombre de projets parmi les plus rentables et convainquent les gouvernements de hiérarchiser les dépenses concernant ces projets, même si le développement des services publics s'en trouve faussé.

En Afrique par exemple, ils permettent de financer des hôpitaux de pointe dans quelques centres urbains où certaines personnes sont suffisamment aisées pour soutenir la médecine privée, mais pas les réseaux de cliniques universitaires ou les salaires du personnel requis pour assurer les soins au profit des pauvres. En Europe, ils assurent le financement de certaines routes à péage lucratives sur des axes routiers denses, mais non l'extension des routes non payantes afin d'améliorer l'accès aux zones rurales ou péri-urbaines.

Même dans les pays où les PPP sont particulièrement populaires, à l'instar du RU et de l'Australie, ces partenariats ne représentent que 15 pour cent de l'ensemble des investissements dans l'infrastructure ; dans la plupart des pays de l'OCDE, cette proportion est de moins de 5 pour cent, voire proche de zéro ; la médiane se situe à 4 pour cent. La Suède s'est expressément refusé à recourir aux PPP. En Europe, les PPP représentent moins de 5 pour cent de tous les investissements en matière d'infrastructure – l'écrasante majorité provient de fonds publics ou d'investissements émanant d'entreprises aux mains de l'État ou soumises à obligation de service public.<sup>14</sup>

## ALLEMAGNE : EN PÉRIODE DE CRISE DE L'INFRASTRUCTURE, LES PPP NE SONT D'AUCUN SECOURS

L'infrastructure allemande souffre d'un sous-investissement majeur. Le gouvernement investit trop peu et n'emprunte quasiment rien tandis que les entreprises privées et les ménages investissent à l'étranger. Actuellement, l'investissement dans les câbles à fibres optiques et les énergies renouvelables dépend largement des coopératives et d'autres initiatives locales.<sup>15</sup> Les PPP rencontrent les problèmes habituels. Un projet de PPP pour le nouvel aéroport de Berlin a été abandonné ; les travaux d'une nouvelle salle de concert à Hambourg avaient été estimés à 114 millions d'euros et devaient s'achever en 2010, mais l'entreprise de construction privée Hochtief prévoit à présent de boucler les travaux en 2017 pour un budget de 780 millions d'euros. Le montant total des loyers correspondant à un projet de PPP sur 15 ans pour 90 écoles à Offenbach était finalement de 1,3 milliards d'euros alors que le devis initial l'estimait à 780 millions. D'après des militants, le coût du PPP proposé afin de réhabiliter l'autoroute A7 était en fait de 25 millions d'euros plus élevé que dans le cas des passations de marchés publics normales.<sup>16</sup>

Il en va de même dans les pays en voie de développement. En dépit des efforts substantiels entrepris par les IFI et les bailleurs de fonds afin de promouvoir l'investissement privé dans les secteurs de la santé, l'énergie, l'eau et l'assainissement, les résultats demeurent très limités.

- Un document de recherche de la Banque mondiale de 2006, passant en revue les investissements privés effectivement réalisés entre 1983 et 2004, conclut, sans ambages, que :  
« La PPI [participation privée dans l'infrastructure] a déçu – jouant un rôle nettement en-deçà de ce qui était espéré en matière de financement de l'infrastructure dans les villes, et de ce qui aurait pu être attendu compte tenu de l'attention dont elle bénéficiait à l'époque, et bénéficie encore aujourd'hui, dans le cadre des stratégies de mobilisation du financement de l'infrastructure... Par essence, la PPI ne jouit que d'une latitude de financement limitée en matière d'infrastructure urbaine face au vaste éventail de services d'infrastructure non-commerciaux requis dans les villes. Et même pour les services commerciaux tels que l'approvisionnement en eau, les subventions prédominent à l'échelle planétaire... Pour ces services, les gouvernements locaux ont besoin de bonnes sources de financement public et certaines formes d'emprunt public s'imposent afin de réaliser dans ces domaines des investissements majeurs visant à éviter les inégalités intergénérationnelles. »
- Selon une étude de la Banque mondiale sur l'infrastructure en Afrique subsaharienne en 2010, le secteur public et les organismes d'aide ont investi 2,5 milliards de dollars par an dans l'eau et l'assainissement, contrairement au secteur privé qui a très peu investi – moins de 0,01 milliard de dollars. Dans le domaine de l'électricité, le secteur public et les organismes d'aide ont investi 4,1 milliards de dollars par an contre à peine 0,5 milliard pour le secteur privé, soit à peine 11 pour cent du montant total.<sup>17</sup>
- En Inde, le gouvernement central et les États étaient responsables de 99,6 pour cent des 22,3 milliards de dollars investis dans l'eau et l'assainissement entre 2007 et 2012.<sup>18</sup>
- Dans le secteur de l'électricité, un rapport de l'Agence internationale de l'énergie soutient que « dans la majorité des pays en voie de développement, les investissements publics préalables au profit du développement des capacités nationale et locale sont tout simplement l'élément le plus important » aux fins d'attirer les investissements privés – et même dans ce cas, ils ne seront consentis que « si le retour commercial sur investissement est sûr ».<sup>19</sup>
- Dans le domaine de l'eau, les seuls investissements significatifs opérés par le secteur privé concernent les

installations de traitement de l'eau et des eaux usées ainsi que les stations de dessalement, sur la base du modèle CET (construction - exploitation - transfert). Mais ces projets reposent généralement sur des prévisions des besoins exagérées, si bien que les autorités publiques sont finalement contraintes de payer pour une capacité inutile ou des volumes excessifs d'eau traitée.<sup>20</sup>

## INDONÉSIE : LE REcul DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ DANS L'INFRASTRUCTURE

Ces vingt dernières années en Indonésie, les PPP ont été promus et utilisés dans le secteur de l'électricité, toute une série de contrats corrompus ayant été signés dans les années 90, et dans le secteur de l'eau où les concessions de Jakarta tout aussi corrompues arrivent à leur terme.

Actuellement en Indonésie, il est prévu que le secteur privé couvre 51 pour cent du financement des investissements en matière d'infrastructure mais ces projections sont tout bonnement irréalistes. Au cours des quinze dernières années, malgré un intense effort de promotion de la part de la Banque mondiale et d'autres entités encore, la proportion de l'infrastructure financée par voie privée a reculé à seulement 10 pour cent, selon la Banque mondiale. Les seuls signes de croissance dans l'infrastructure proviennent des investissements du secteur public – à l'image des investissements publics continus dans l'extension du réseau électrique et l'accroissement de la capacité de production.

### 1.4. PPP – UNE CAMPAGNE DÉSESÉRÉE ?

La pression mondiale exercée dans le domaine des PPP, que nous décrivons dans le chapitre suivant, émane d'un réseau d'institutions mondiales dominé par les intérêts et les idéologies des entreprises. Il règne toutefois un certain nombre de problèmes entourant les PPP et les entreprises qui les promeuvent, qui ont émergé durant la crise financière et perdurent depuis lors.

- Dans l'hémisphère nord, le 'marché' ralentit ; ainsi le Royaume-Uni a-t-il mis un terme à la PFI.
- Si la brève application des politiques keynésiennes en 2009 a démontré la capacité des dépenses publiques à relancer la croissance, les politiques d'austérité actuelles impliquent que le secteur privé doit se battre pour obtenir une part plus importante des dépenses induites dans le cadre de contrats rentables au profit de l'infrastructure.
- La crise a entamé la crédibilité économique et politique des mesures appliquées par les gouvernements occidentaux et affaibli la performance des multinationales.

Ces craintes ont été évoquées en toute lucidité en 2009 lors d'une conférence d'institutions internationales à l'occasion de laquelle la CEE-ONU a soutenu que la crise entraînait le dysfonctionnement et le discrédit des PPP :<sup>21 22</sup>

« Le mécontentement, voire la franche hostilité, du public à l'encontre du système capitaliste a gagné du terrain durant la crise... Une certaine méfiance s'est installée à l'égard du système, et la confiance dans le capitalisme et son avenir a été ébranlée... Il semble que la crise trouve son origine à l'époque de la déréglementation et que le rôle croissant de l'État s'y substitue afin de gérer le capitalisme financier et appliquer un mécanisme de responsabilisation, dont le système était auparavant dépourvu... Les PPP sont assimilés à la privatisation et la libéralisation financière, à présent tombées dans le discrédit. »

L'intervention soutient par ailleurs que les programmes de relance keynésiens adoptés en 2009 se sont eux aussi accompagnés d'opportunités de PPP potentiels en raison des besoins économiques, sociaux et environnementaux en matière de dépenses publiques:

« La demande potentielle en infrastructure sociale telle que l'éclairage public, les hôpitaux et les établissements scolaires s'amplifie en période d'instabilité lorsque les crises financières et économiques se répercutent négativement sur l'existence des personnes à faible revenu. L'infrastructure sociale peut non seulement faire fonction de filet de protection mais aussi générer des effets économiques d'entraînement suscitant des investissements accrus dans les ressources humaines... Dans un contexte appelant au développement durable, il est actuellement nécessaire de restaurer et remplacer une part importante des infrastructures physiques existantes, de répondre à la croissance démographique et de traiter les menaces du réchauffement climatique.<sup>23</sup>

Est évoquée en conclusion la nécessité d'« outils rétablissant la capacité des banques et des nouvelles institutions à formuler une politique en faveur des PPP durant la crise actuelle (et les crises à venir)... un plaidoyer mondial afin de diffuser le soutien et le message aux quatre coins du globe : une alliance entre les unités chargées des PPP. »<sup>24</sup>

Le chapitre suivant s'intéresse au réseau mondial de plaidoyer ainsi qu'aux garanties publiques à grande échelle, qui ont vu le jour en réponse à une tentative de maintien de l'ampleur des PPP.

## 2. LA PROMOTION PUBLIQUE DES PPP

### 2.1. PROPAGANDE ET SUBVENTIONS : LE RÉSEAU MONDIAL DE MARKETING

La crise financière a particulièrement entravé la capacité des entreprises privées à lever des fonds, excepté à des taux d'intérêt extrêmement élevés. Bien que la plupart des pays aient réduit les taux d'intérêt officiels à des niveaux très bas afin de stimuler l'économie, les banques insistent pour que les sociétés privées s'acquittent de taux plus élevés que les gouvernements en raison du risque perçu et de l'incertitude économique généralisée. En outre, les banques se montrent plus réticentes à octroyer des crédits à long terme. En conséquence, l'écart s'est creusé entre les taux d'intérêt accordés aux entreprises et ceux dont bénéficient les gouvernements. À la mi-2009, les entreprises acquittaient des taux d'intérêt près de 4 pour cent supérieurs à ceux des gouvernements.<sup>25</sup>

Soumis entièrement aux forces du marché, le coût des PPP serait devenu prohibitif et ce également pour leurs plus fervents défenseurs. Mais l'adoption des mesures d'austérité empêche les gouvernements d'emprunter ou de dépenser davantage : les PPP demeurent dès lors une solution attractive pour bâtir l'infrastructure tout en dissimulant les dettes publiques à long terme. Il en résulte une contradiction particulièrement coûteuse : plutôt que de renoncer aux PPP et de se tourner vers un financement public moins onéreux, les gouvernements et les organismes internationaux du secteur public soutiennent les PPP à travers des aides d'État considérables accordées sous la forme d'un accès privilégié aux garanties d'État ou au financement public.

Ainsi, un remarquable réseau d'institutions internationales, de gouvernements et de personnes morales promeut activement les PPP. Cet effort de promotion se présente sous deux formes : une campagne de marketing et de propagande à l'échelle mondiale d'une part, et le recours aux deniers publics pour subventionner l'emprunt privé des PPP d'autre part. Le réseau opère aux niveaux mondial, régional, sectoriel et national :

- Les institutions financières internationales (IFI) jouent un rôle de chef de file : la Banque mondiale et son organe de financement du secteur privé, la SFI ; les autres banques de développement régionales, notamment les banques européennes (BEI et BERD) ; et enfin le FMI. Non seulement les IFI promeuvent-elles les PPP, mais elles utilisent également leurs fonds (publics) pour les soutenir et les subventionner.
- Tous comme les IFI, d'autres instances intergouvernementales promeuvent activement les PPP à l'instar du G20 et du G8, et des événements d'entreprises internationaux tels que le Forum économique mondial (FEM) assurent également cette promotion.
- Les instances de l'UE en charge du développement, ses États membres, les États-Unis et d'autres pays donateurs assurent eux aussi la promotion et le financement des PPP dans les pays en voie de développement, y compris au travers de conditions posées à l'octroi de certaines aides ainsi que d'accords commerciaux. Les gouvernements mettent en place des unités spéciales afin de promouvoir les PPP et ils proposent des crédits subventionnés et des garanties dans le cadre de ces PPP ; l'Union européenne encourage activement les PPP et les subventionne dans les États membres.
- Ces instances publiques parrainent une série de publications et d'avis émanant de sociétés de conseil et de cabinets comptables et juridiques internationaux tels que McKinsey et PWC. Ces services de conseil génèrent eux-mêmes des bénéfices à partir des travaux juridiques et de consultation découlant des processus contractuels complexes qui interviennent dans le contexte des PPP.



© Arvid Bring

## 2.2. LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES (IFI)

Les institutions financières internationales (IFI) jouent un rôle financier décisif pour les PPP. Elles prêtent au secteur public des fonds à faible taux pour des projets que les banques commerciales se refuseraient à financer. Sur l'ensemble des PPP initiés, une grande partie repose sur ce type de prêts. À présent, bon nombre d'entre eux sont accordés directement aux entreprises privées, soit une part nettement plus élevée des prêts octroyés par les IFI.

### 2.2.1. LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale joue le même rôle que celui qu'elle a joué en matière de privatisation. La manière la plus directe à cette fin consiste à appliquer des conditions à ses projets, de sorte que l'infrastructure soit financée uniquement dans les cas où les gouvernements font appel aux PPP. On recense actuellement 26 projets actifs pour une valeur de plus de 4,1 milliards de dollars, certains fonctionnant sur la base d'un PPP.

Elle publie également de nombreux rapports et organise des conférences axées sur la promotion des PPP. Elle a dirigé la production du rapport sur le financement des investissements en vue du sommet du G20 de 2013 (incluant les contributions du FMI, de l'OCDE et de la CNUCED), qui soulignait l'importance des PPP et la nécessité de les appuyer au travers de garanties et de subventions publiques :

« Pour susciter l'intérêt des investisseurs privés à l'égard des projets d'infrastructure, il peut s'avérer nécessaire de combler l'écart entre les coûts et les recettes escomptées afin d'assurer la viabilité financière, en recourant pour cela à des ressources publiques complétées par des dispositions législatives et institutionnelles soutenant le financement privé de l'infrastructure. »

La Banque mondiale est également à l'origine du rapport politico-économique relatif au programme des Nations Unies pour l'après-2015 qui consacre tout un chapitre au financement privé, appelant à « intégrer l'utilisation de garanties et de l'assurance contre le risque. »<sup>26</sup> Elle gère par ailleurs une base de données sur les PPP et la privatisation dans l'infrastructure, qui repose sur d'abondantes références bien qu'elle exagère le rôle du secteur privé en enregistrant des « promesses » au même titre que de véritables investissements.

### 2.2.2. LA SFI

La Société financière internationale (SFI) est la branche de la Banque mondiale chargée des prêts au secteur privé. Alors que la BM prête elle-même directement aux gouvernements, la SFI prête uniquement aux entreprises privées. En conséquence, chaque prêt de la SFI accordé dans les secteurs de l'infrastructure ou du service public, à l'instar de l'eau, de l'énergie et de la santé, est automatiquement soumis à une conditionnalité liée à la privatisation. La SFI mobilise une part toujours plus importante des fonds de la Banque mondiale et une proportion croissante des prêts de la SFI sont dirigés vers l'infrastructure ou le service public.

Depuis la crise financière, la SFI a mis en place des fonds spécifiques qui acheminent plus de 2 milliards de dollars d'aide publique vers des fonds de capital-investissement opérant dans les pays en développement ou vers des PPP que le secteur privé hésite à financer.

- Ces vingt dernières années, elle a œuvré dans le cadre de plus de 350 PPP dans 99 pays distincts.
- En 2013, elle a investi 1,6 milliards de dollars en faveur de la santé, de l'éducation et des « services aux consommateurs », ainsi que 2,2 milliards de dollars dans l'infrastructure – soit plus de 20 pour cent du total des investissements de la SFI.<sup>27</sup>
- Elle est engagée activement dans la promotion des PPP, y compris à travers un bulletin d'information spécial intitulé 'Handshake'.

La SFI fait état d'expériences fructueuses dans tous les secteurs et toutes les régions, découlant simplement de la création de PPP potentiellement rentables.<sup>28</sup> On relève toutefois des problèmes majeurs avec ces PPP, par exemple :

Dans le domaine de l'eau :

- La SFI a investi 62 millions de dollars dans AEGEA Saneamento, une compagnie des eaux privée au Brésil qui a fait l'acquisition des concessions d'eau privatisées Prologaos et Aguas Guariroba. Mais il s'agit-là uniquement de financer des rachats, et non de nouveaux investissements. La SFI attend seulement de l'entreprise qu'elle obtienne des concessions municipales d'eau à l'abandon – c'est-à-dire qu'elle maintienne et exploite des systèmes déjà construits – et qu'elle rachète l'ensemble des autres systèmes privatisés : « acquisition de concessions et sous-concessions privées existantes. »<sup>29</sup>

Dans le domaine de l'énergie :

- En Indonésie, le PIE Central Java proposé a déjà été repoussé par deux fois, accusant un retard total de deux ans en raison de difficultés financières et de l'opposition du public ainsi que de la sphère politique (voir ci-dessous).

- Dans le sillage de la privatisation de la centrale électrique de la ville d'Olongapo aux Philippines, mise en concession pour une durée de 25 ans, le conseil municipal a accumulé des dettes qui ont conduit à une interruption de l'approvisionnement de la ville en électricité en juillet 2013 suite au non-paiement des factures.<sup>30</sup>
- En Albanie, quatre centrales hydroélectriques ont été vendues à Turum, une compagnie sidérurgique turque, pour un montant de 109 millions d'euros – la transaction ayant été financée en totalité au moyen d'un prêt de la SFI. L'entreprise bénéficie ainsi de l'électricité à un coût nettement moindre dans le cadre de ses propres activités. La vente a été dénoncée pour motif de corruption, les installations ayant été vendues à un prix bien trop bas et entraînant ainsi une perte de 27 millions d'euros occasionnée par les obligations d'achat d'électricité. L'entreprise s'est par ailleurs vue imposer une amende pour fraude fiscale et l'accord de privatisation de la société de distribution au profit de l'entreprise tchèque CEZ a été résilié en début d'année 2013 car celle-ci ne disposait pas des ressources financières lui permettant de poursuivre ses activités.<sup>31</sup>

En 2008, la SFI a tenté de créer un fonds de prêts pour le financement de projets d'infrastructure affectés par la crise (en anglais : « Infrastructure Crisis Facility ») d'une valeur de 1,5 milliards à 10 milliards de dollars dans le but de financer les PPP ne pouvant bénéficier d'un financement « auprès de banques commerciales ou d'un refinancement des prêts commerciaux existants à la suite de la crise financière mondiale et du resserrement du crédit par les banques ». Dans la pratique, le fonds n'a pu attirer que 500 millions de dollars versés par l'organisme d'aide allemand, la KfW, et ces deniers publics sont utilisés dans le cadre du financement de 12 PPP,<sup>32</sup> dont deux dans le secteur de l'énergie.

- Addax Bioenergy, détenu par la société suisse AOG, a lancé un projet combiné biocarburant/PIE en Sierra Leone concernant une plantation de canne à sucre de 10 000 hectares qui alimente une usine de fabrication d'éthanol dont la production sera exportée vers l'Europe, et une centrale électrique de 32MW dont 15MW seront revendus au réseau national en vertu d'une convention d'achat d'électricité (PPA). Le coût total du projet se monte à 267 millions d'euros, dont plus de 60 pour cent sont financés au moyen de prêts ou d'apports de fonds propres émanant d'organismes du secteur privé – des agences de développement des pays européens (RU, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Belgique), la Banque africaine de développement ainsi que la South African Industrial Development Corporation. En outre, les recettes de la centrale électrique sont effectivement garanties au travers de la convention d'achat d'électricité, signée par le président, dont les modalités n'ont pas été publiées.

**Un rapport publié par une ONG internationale (ActionAid) a dénoncé le projet, mettant en avant son caractère non-durable, la violation des droits de la communauté, la dégradation de l'approvisionnement en produits alimentaires auprès de la population locale et le versement de salaires inférieurs au seuil de subsistance. L'entreprise s'est emparée d'un terrain plus étendu que nécessaire pour la seule plantation de canne à sucre, revendiquant la « possession exclusive » des rivières et des terres.**

Prétendant représenter la population locale, l'avocat qui a signé les contrats représentait également des entreprises impliquées dans des situations similaires d'acquisition foncière et a depuis été nommé ministre de la Justice, fonction qui l'amène également à décider des poursuites engagées pour corruption.<sup>33</sup>

- Au Pérou, Calidda, une compagnie de gaz privée exploitée conjointement par les entreprises du secteur privé colombien Promigas et EEB, détient la concession du réseau gazier de Lima. Le coût d'extension du réseau se monte à 235 millions de dollars, dont 50 millions sont financés au moyen d'un prêt concédé par la SFI et 50 autres millions mobilisés à partir du « fonds pour le financement de projets d'infrastructure affectés par la crise », au motif que les banques et les fonds de pension se refusaient à financer les travaux et les autres IFI ont manqué de temps pour mener une revue diligente complète du projet.<sup>34</sup>

### 2.2.3. LE PPIAF

Le PPIAF (Mécanisme de conseil à l'appui de la formation de partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures), a été fondé en 1999 par la Banque mondiale afin de promouvoir la privatisation sous toutes ses formes. Le PPIAF fonctionne selon trois axes : en finançant l'élaboration de nouvelles lois et politiques de promotion du secteur privé ; en assurant une propagande ciblée de « sensibilisation » ; et en concevant de nouveaux projets de PPP. Il obtient des fonds auprès des donateurs et autres banques de développement mais sa capacité de financement a diminué de moitié lorsque le Royaume-Uni a cessé d'y contribuer en 2010.

Il publie des rapports généraux ainsi que des supports pédagogiques sur les modes d'introduction des PPP, notamment le Public Private Partnerships Reference Guide (2012). Il publie également des synthèses détaillées de ses activités dans divers pays. Le PPIAF se soucie uniquement de la création des PPP et non d'évaluer si ces dispositifs permettent efficacement d'atteindre les objectifs publics : comme le montre le graphique ci-dessous, la création d'un PPP est considérée comme une fin en soi.

Il met particulièrement l'accent sur l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne et les Caraïbes. Voici quelques exemples d'activités menées par le PPIAF :<sup>35</sup>

- L'élaboration de règlements, la création d'une unité centrale dédiée aux PPP et l'identification des projets de PPP en Tanzanie.
- Encourager le recours aux PPP dans le cadre de la construction de toilettes publiques, dans le domaine de l'électricité, de l'eau et du recouvrement de l'impôt au Ghana.
- Promouvoir les PPP dans le domaine des déchets et du transport en Égypte, la privatisation des réseaux de distribution d'électricité en Irak, la législation sur les PPP et la création d'une unité dédiée aux PPP en Jordanie, ainsi que les PPP dans le secteur de l'assainissement en Tunisie.
- Encourager les municipalités et les gouvernements régionaux à emprunter des fonds à travers la vente d'obligations à des financiers internationaux au Kenya, en Indonésie, en Turquie et dans d'autres pays.

#### 2.2.4. LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONALES : BASD, BID, BAD

Les banques de développement régionales promeuvent elles aussi les PPP à travers la consultation politique et des conditions posées à l'octroi de leurs prêts.

La Banque asiatique de développement (BASD) a publié en 2012 un document stratégique qui « insiste sur la promotion des PPP dans l'ensemble des opérations clés de la Banque asiatique de développement » et établit un lien explicite entre cet effort de promotion et les stratégies d'autres institutions mondiales. « Cette approche s'inscrit dans la droite ligne de la vision adoptée par le G20 selon laquelle les banques de développement multilatérales sont tenues de promouvoir le financement des projets en coopération avec le secteur privé, notamment dans les cas où un recouvrement partiel ou intégral des coûts est envisageable. » [BASD2012]<sup>36</sup> Son rôle se décline en quatre missions : promouvoir les PPP à travers le plaidoyer et le développement des capacités ; instaurer un environnement politique et juridique favorable dans les pays ; soutenir la sélection de projets en vue de PPP et financer les coûts afférant à la conclusion des contrats ; et enfin prêter les fonds aux projets eux-mêmes.

Les prêts actuellement concédés par la banque se montent à quelque 7 milliards de dollars en vue de subventionner, appuyer et promouvoir des PPP au sein de divers pays, et des propositions ont été soumises en vue de nouveaux prêts dont la valeur dépasse le milliard de dollars. Parmi ces prêts, les plus conséquents sont destinés à l'appui et la promotion des PPP et non pas aux projets d'infrastructure souhaitables. Plus récemment, un nouveau prêt d'une valeur de 700 millions de dollars a été consenti en 2013 afin d'aider l'Inde à injecter des fonds publics dans des PPP dont la viabilité financière était compromise ou qui n'étaient pas considérés comme prioritaires au plan économique. Il faisait suite à plusieurs prêts de même type totalisant plus de 2 milliards de dollars au cours des sept années précédentes. Des prêts ont servi à mettre en place des cadres d'appui aux PPP dans la plupart des pays d'Asie, y compris Bangladesh, Indonésie, Kirghizstan, Mongolie, Népal, Pakistan, Philippines, Tadjikistan, Thaïlande et Vietnam, et d'autres prêts similaires ont été proposés au Cambodge et à la Birmanie.

La Banque interaméricaine de développement (BID) apporte elle aussi des fonds en faveur du développement des PPP en général. Elle a accepté de verser 25 millions de dollars à la Colombie dont 21 millions destinés à la promotion de la participation privée aux frais de l'État à travers une étude de marché détaillée et le marketing : « la préparation d'études visant à formuler et développer des politiques et des cadres politiques et/ou réglementaires dans différents secteurs d'infrastructure affichant un potentiel en matière d'investissement du secteur privé, aux niveaux national et/ou infranational, et des études techniques visant à identifier, conceptualiser, pré-investir, structurer et/ou mettre en œuvre des projets impliquant le secteur privé.... Les expériences en matière de participation privée seront du reste évaluées et des activités seront menées afin de promouvoir, superviser, sensibiliser, communiquer et diffuser les structures aux fins de la participation privée, les projets spécifiques et les informations relatives aux différents programmes. »<sup>37</sup>

La Banque africaine de développement (BAD) intègre également les PPP dans ses politiques, tous secteurs confondus. En 2011, deux tiers de ses prêts au profit de l'infrastructure concernaient des PPP, la plupart dans le cadre d'une série de projets de production d'électricité de même que de projets routiers et ferroviaires. Elle appuie un nouveau Forum sur la santé en Afrique, décrit comme étant « le premier forum public-privé sur l'économie de la santé en Afrique » et programmé à Genève, Suisse.<sup>38</sup>



## 2.3. AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES ; FEM, G20, OCDE, ORGANES DES NATIONS UNIES

### 2.3.1. LE FEM

Le Forum économique mondial (FEM) est un événement annuel organisé dans la station de ski de Davos, Suisse, réunissant des entreprises et des consultants internationaux afin de développer des idées politiques aux côtés des gouvernements et des organisations internationales.

Le FEM a produit en 2013 des rapports axés sur la promotion des PPP en général : *Strategic Infrastructure Steps to Prepare and Accelerate PPPs* (2013) et dans certaines régions données : *Strategic Infrastructure in Africa : A business approach to project acceleration* (2013). Il est également à l'origine d'une série de rapports sur des secteurs spécifiques : *Development-Driven PPPs in Education* (2005), la santé (2005), *PPPs in Health* (2008), et une série de rapports sur l'eau : *Water Security* (2012) ; *water resources* (2012) ; *Charting our Water Future* (2009) ; *Realizing the Potential of PPP projects in Water* (2008) ; *water partnerships* (2011), les ressources en eau et un rapport sur la sécurité de l'eau : *water security* (2012) s'inscrivant dans le cadre du thème autour du lien eau-alimentation-énergie.

Le FEM a du reste établi un réseau de Conseils de l'agenda mondial (CAM) permanents qu'il décrit comme des « leaders d'opinion » : « une communauté impliquant plus de 1600 leaders issus du milieu universitaire, du secteur des affaires, du gouvernement, d'organisations internationales et de la société, qui sont les plus éminents spécialistes dans leur domaine. Réunis au sein de 88 Conseils... nous estimons qu'il s'agit à présent du premier réseau de réflexion au monde... Ils instaurent un leadership d'opinion engageant, incluant documents politiques, articles de journaux, op-eds, blogs et autres contenus influençant la politique publique mondiale. » Aucun de ces Conseils ne se consacre tout particulièrement aux PPP mais certains traitent de viabilité budgétaire, d'infrastructure, du changement climatique, de sécurité de l'eau, de risques de catastrophes, d'éducation et de compétences, de santé numérique et, fait alarmant, de l'« avenir du gouvernement ». Le FEM a également promu l'idée de lien eau-alimentation-énergie-climat qui, dans un rapport de McKinsey, établit dans ces secteurs un cadre de planification basée sur le marché.<sup>39</sup>

### 2.3.2. LE G20

Depuis 2010, le G20 n'a eu de cesse de promouvoir les PPP. En 2013, la question du financement des investissements figurait au cœur de son programme politique et les PPP étaient au centre de cette question. Le document politique global de 2013 s'est présenté comme un exercice de coordination politique mondiale. Préparé conjointement par le G20, la Banque mondiale, l'OCDE, le FMI, la CNUCED et le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), le document soutient que

- Les PPP doivent figurer au cœur du financement de l'infrastructure car l'austérité limite l'emprunt public et les IFI disposent de fonds limités, dès lors : « Compte tenu des sombres perspectives en matière de financement traditionnel, les gouvernements doivent envisager des modèles de financement alternatifs afin de déployer des capitaux privés dans l'infrastructure. »
- Les gouvernements doivent faire en sorte que leur législation et leurs institutions soient plus favorables aux PPP.
- Les fonds de pension et les compagnies d'assurance sont une source supplémentaire majeure de capitaux à long terme et, dès lors, une source clé de fonds au profit du financement privé de l'infrastructure.<sup>40</sup>

Le soutien aux PPP a été fortement remis en question par les groupes de la société civile lors du sommet de 2013, ces groupes ayant appuyé un développement de l'infrastructure sous contrôle démocratique qui a permis d'optimiser les ressources pour procurer des avantages économiques, sociaux et environnementaux. Selon eux, « une meilleure gestion des fonds exigerait du G20 de renoncer à tout parti pris en faveur des PPP ».<sup>41</sup>

Le gouvernement australien, qui a accueilli le G20 en 2014, continue de soutenir cette même position, affirmant que, face à l'ampleur des besoins en infrastructure, « les exigences en matière de financement aussi conséquent requièrent des gouvernements qu'ils collaborent avec le secteur privé. Mais le secteur privé ne participera que si les projets sont viables sur les plans économique et financier. La coopération en vue d'améliorer le climat d'investissement dans les pays du G20 à travers un ensemble d'actions collectives et individuelles permettra de lancer plus aisément les projets. »<sup>42</sup>



© Rob

## REMETTRE EN CAUSE LA POSITION DU G20 SUR LES PPP ET LA QUESTION DE L'INFRASTRUCTURE

Le centre d'études du G20 au sein du Lowy Institute en Australie – chargé d'assurer la coordination des contributions universitaires dans le cadre de la présidence australienne du G20 en 2014 – a quelque peu remis en question l'inconditionnelle promotion des PPP par le G20. Ses 'Think Papers' consacrés au sommet du G20 de 2014 dénoncent l'obsession du G20 pour l'austérité qui fausse les échanges politiques, refusant d'envisager un financement public de l'infrastructure alors même que le fait que le secteur privé se concentre sur un haut niveau de rentabilité à court terme signifie qu'il « ne semble guère judicieux de mettre autant en avant les partenariats public-privé (PPP) ». <sup>43</sup>

D'autres articles publiés par le centre soutiennent que les PPP sont des options de financement de l'investissement particulièrement mauvaises car plus onéreuses que le financement public et la notion de transfert de risque est un mythe. « L'expérience universelle nous apprend que le secteur privé est particulièrement doué pour transmettre le risque résiduel au secteur public. Lorsque, au terme de longues années d'expérience, le transfert de risque a été plus fermement ancré (dans le cas des tunnels Cross-city et Lane Cove à Sydney, par exemple), le secteur privé a été amené à se retirer de ce modèle de PPP. » L'intervention du secteur public augmente également le coût des projets. Le coût de financement d'un projet exempt de risque (tel que l'usine de dessalement de Sydney, déjà opérationnelle sur la base d'un contrat d'enlèvement ferme) est près de deux fois celui de la simple émission d'obligations. <sup>44</sup>

« L'obsession pour l'austérité signifie également que l'infrastructure a été victime de la phobie de la dette souveraine. Dans les pays avancés, les projets d'infrastructure viables restent en suspens ou sont financés au moyen d'emprunts privés plus coûteux. Dans les économies émergentes, il en résulte un cruel manque d'infrastructure vitale. » Le centre appelle à une révision complète de cette « phobie de la dette souveraine » par le FMI, les agences de notation de crédit et d'autres institutions. <sup>45</sup>

Lowy Institute, centre d'études du G20 - <http://www.lowyinstitute.org/programs-and-projects/g20-studies-centre>

### 2.3.3. AUTRES : OCDE, CEE-ONU, PNUD

L'OCDE ainsi que diverses agences des Nations Unies jouent un rôle en demi-teinte à l'égard des PPP.

L'OCDE publie certains rapports sur le thème des PPP et leur mode de délivrance, et elle organise une réunion annuelle sur les PPP afin de passer en revue les progrès accomplis ainsi que les perspectives en faveur du développement de ces partenariats (l'une des rares réunions où les syndicats sont représentés à travers la Commission syndicale consultative de l'OCDE). <sup>46</sup> Elle a toutefois publié des lignes directrices sur les PPP qui exposent sans détour certains des principaux problèmes dans ce domaine et elle a établi un ensemble officiel de Principes de gouvernance publique des PPP qui incluent des recommandations au sujet de la divulgation d'informations et de l'accent à mettre sur l'optimisation des ressources (cf. annexe).

La Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe (CEE-ONU) joue un rôle important dans la promotion des PPP à l'échelle mondiale depuis 2009, date à laquelle elle a plaidé en faveur d'une promotion mondiale coordonnée des PPP à l'occasion d'une conférence internationale impliquant la Banque mondiale, la BASD, la CEE-ONU et divers gouvernements asiatiques – ainsi que le souligne la dernière partie de l'introduction. Depuis 2010, elle organise des conférences visant à promouvoir les PPP en Russie et dans les pays d'Asie centrale, en Ukraine et en Europe du Sud-Est. <sup>47</sup>

## 2.4. UE, GOUVERNEMENTS ET AUSTÉRITÉ : SUBVENTIONNER/ENCOURAGER LES PPP

### 2.4.1. UNION EUROPÉENNE

La Commission européenne assure elle aussi une promotion active des PPP, en dépit de l'expérience du Portugal et de Chypre où ces partenariats ont été identifiés comme partiellement responsables de leurs problèmes budgétaires. Cette promotion et le soutien témoigné aux PPP incluent :

- Pour les gouvernements, l'attrait majeur des PPP réside dans le fait qu'ils puissent être classés en tant que dette privée et non publique, et l'UE s'en accommode aisément à travers une règle établie par Eurostat et stipulant que,

tant que le secteur privé assume le risque de construction et le risque de disponibilité, le financement ne relève pas de la dette publique. Comme le FMI l'a signalé, il s'agit d'un critère aisé à satisfaire qui confère aux PPP un intérêt permanent pour les gouvernements afin de dissimuler l'emprunt, même dans les cas où ils fournissent des garanties (bien qu'à présent Eurostat tienne également compte de telles garanties).<sup>48</sup>

- Les emprunts obligataires, qui permettent aux PPP de lever des fonds assurés par une garantie de l'UE/la BEI, permettent effectivement de lever des fonds sous financement public à faible taux d'intérêt au profit des sociétés privées qui ne sont pas en mesure d'obtenir elles-mêmes ces fonds. L'objectif déclaré est « d'améliorer la cote de crédit des entités privées nécessitant de lever des fonds privés dans le cadre des projets d'infrastructure qu'elles promeuvent ». <sup>49</sup>
- D'autres garanties au profit des projets de transport qui s'inscrivent dans le cadre des programmes communautaires de transport ou d'énergie (RTE-T ou RTE-E), en recourant à l'instrument de garantie de prêt pour les projets relevant du RTE-T (LGTT).<sup>50</sup>
- Faciliter l'accès des PPP aux 55 milliards d'euros de fonds structurels communautaires destinés à aider les gouvernements à développer l'infrastructure nécessaire.<sup>51</sup>
- Accroître le capital de la BEI de 10 milliards d'euros pour lui permettre d'offrir davantage de prêts sous financement public à faible taux d'intérêt.<sup>52</sup>
- Des aides à la construction de projets qui s'inscrivent dans le cadre des programmes RTE-T ou RTE-E.<sup>53</sup>
- La CE et la BEI financent conjointement l'European PPP Expertise Centre (EPEC) qui dispense des conseils sur le mode de création et de mise en œuvre des PPP.

## 2.4.2. LES BANQUES EUROPÉENNES DE DÉVELOPPEMENT : BEI, BERD

La Banque européenne d'investissement (BEI) est la banque de développement de l'Union européenne et a pour actionnaires les États membres de l'UE qui agissent également en qualité de garants. Créée en 1958 en vertu du traité fondateur de l'UE, le Traité de Rome, elle a pour mission de « contribuer à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des États membres de l'UE ». Détenu et garanti par le secteur public, la BEI est à même de lever des fonds en bénéficiant des taux les plus faibles. Étant donné qu'elle n'opère pas dans une logique de maximisation des profits, elle prête également à des taux très proches de ses propres coûts d'emprunt.<sup>54</sup> La BEI couvre actuellement près de 13 pour cent de tous les financements consacrés aux PPP en Europe – soit la totalité des capitaux propres investis par les partenaires privés eux-mêmes.<sup>55</sup> Elle est également un vecteur essentiel dans la promotion et le conseil en matière de PPP au-delà des frontières de l'UE, comme le démontre le cas de l'Afrique du Nord (voir ci-dessous).

La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) a été créée afin de financer le développement dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est. Dans le sillage des soulèvements populaires du monde arabe en 2011, le G8 a adopté des mesures favorisant l'élargissement du mandat de la BERD pour y inclure l'Afrique du Nord. La BERD s'appuie sur une série d'indicateurs de développement définis afin de montrer que la privatisation ou la libéralisation présente systématiquement des atouts. Ainsi serait-il toujours plus bénéfique d'opérer des privatisations supplémentaires, tout comme de placer davantage de banques sous contrôle étranger et de libéraliser les prix. La BERD a financé nombre de PPP en Europe centrale et orientale et elle exerce des pressions sur les pays pour les amener à adopter ces partenariats. En 2005, elle a critiqué les pays en transition pour avoir manqué d'adopter une législation plus favorable aux PPP et de fournir des garanties publiques suffisantes pour ces PPP, et pour avoir utilisé une convention de concession standardisée. Un examen des PPP financé par la BERD en 2013 a établi que ces partenariats étaient « intéressants sur le papier, mais médiocres en pratique ». <sup>56</sup>

## 2.5. GOUVERNEMENTS ET BAILLEURS DE FONDS

Dans le domaine des PPP, les gouvernements ne sont pas en reste de mesures particulières visant à promouvoir, subventionner et faciliter ces partenariats. Leur rôle le plus évident consiste à introduire une législation propice aux PPP mais ils ont également institué des unités chargées des PPP, comme les institutions internationales le préconisaient. Celles-ci ont joué un rôle essentiel en tant que conseillères internes auprès des gouvernements et elles sont en mesure de mobiliser des ressources publiques à des fins de promotion des PPP.

Les unités de PPP sont systématiquement composées de cadres du secteur privé ayant tout intérêt à promouvoir les PPP, généralement aux côtés de certains fonctionnaires employés au sein des gouvernements. Elles jouissent ainsi d'un accès privilégié aux renseignements gouvernementaux de même qu'auprès des ministres et des agents publics afin d'appuyer des PPP avantageux. La Banque mondiale publie une liste mondiale sur ces unités de PPP.

Les gouvernements commencent eux aussi à injecter des fonds pour subventionner les PPP, le plus souvent en prêtant au secteur privé des fonds publics à faible taux d'intérêt auxquels il ne pourrait pas accéder autrement – malgré la contradiction intrinsèque évidente qui se dégage de l'utilisation des fonds publics afin de financer les PPP.

Le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, l'Australie, l'Inde, la Corée du Sud et le Kazakhstan ont déjà établi des programmes de sauvetage des PPP simplement en proposant des garanties d'État ou en amenant le gouvernement à emprunter à faible taux puis à prêter ces fonds en faveur des PPP à des taux similaires. Alors ils peuvent prétendre qu'il s'agit ici de « financement privé ».<sup>57</sup>

## BRÉSIL : LES ÉTATS METTENT EN PLACE DES GARANTIES EN FAVEUR DES PPP

En dépit d'une loi de 2004 autorisant les PPP, à peine 11 projets de PPP étaient en cours de réalisation au Brésil en 2013 – dont trois en lien avec la construction des stades en vue de la Coupe du monde ; 19 autres ont été signés, dont 5 concernant des stades. Les partenariats restants concernent les secteurs de l'énergie ou du transport public, et le Président Rousseff a annoncé des plans de PPP pour la construction de routes.

À présent, les PPP sont développés plus rapidement par les états qui proposent des garanties et des fonds publics à grande échelle afin d'assurer la viabilité des projets. L'état de Minas Gerais, responsable de 5 projets parmi les 30 PPP initiés au niveau fédéral, a injecté plus de 500 millions de dollars É.-U. de fonds publics dans les PPP en 2013. Sao Paulo a signé 6 PPP et entreprend d'en signer 9 autres en 2013 pour des projets d'une valeur de plus de 20 milliards de dollars É.-U. ; au total, l'état a injecté 670 millions de dollars. Bahia consacre aux PPP une enveloppe de 300 millions de dollars. Parana, qui n'a encore lancé aucun PPP, légifère actuellement pour créer un fonds visant à garantir les futurs PPP.

Dans le domaine de la santé, le seul PPP en cours depuis un certain temps concerne l'Hôpital do Suburbia de Bahia. L'état de Sao Paulo vient tout juste d'accorder un PPP dans le domaine de la fabrication de médicaments génériques au seul candidat qui avait soumis une offre. Bahia lance à présent un appel d'offres concernant des services d'imagerie diagnostique ; Sao Paulo planifie un PPP pour trois hôpitaux ; la ville de Rio de Janeiro envisage un PPP en vue d'établir un système d'information au niveau des services de santé municipaux ; et Minas Gerais mène actuellement des consultations quant à un projet de PPP de 110 millions de dollars É.-U. dans le domaine des services sociaux. Le Distrito Federal, qui inclut Brasilia, a lancé en 2009 un PPP pour la construction de 9500 logements sociaux et un second programme devrait voir le jour dans ce domaine. Diverses propositions de PPP ont été soumises afin de développer des services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées. La ville de Rio de Janeiro planifie également un PPP concernant les cimetières municipaux.

D'autres PPP se heurtent à différents problèmes. Sao Paulo a soumis une proposition de PPP dans le domaine du logement social mais le processus a été suspendu par décision d'un tribunal au motif que les organisations communautaires étaient exclues du plan ; aucun candidat n'a répondu à l'appel d'offres lancé dans le cadre de PPP dans le domaine de la gestion des déchets à Belo Horizonte, Minas Gerais. Une action en justice intentée par des opposants aux PPP a annihilé une tentative d'appel d'offres dans le domaine de la gestion de déchets dans la municipalité de Ribeirão Preto, Sao Paulo, en raison de multiples irrégularités constatées. L'état de Sao Paulo a abandonné un plan de PPP dans le domaine de l'apprentissage interactif.<sup>58</sup>

Au total, les gouvernements ont dépensé bien plus de 100 milliards de dollars É.-U. en garanties et en prêts concernant des PPP.

- Bien qu'il ait convenu de mettre un terme à la PFI, le gouvernement britannique s'est néanmoins engagé à injecter jusqu'à 40 milliards de livres de fonds publics afin de subventionner les futurs PPP du domaine de l'infrastructure à travers un nouveau programme intitulé « UK Guarantees ». Il s'agit de « garanties financières inconditionnelles et irrévocables sur les paiements prévus de capital et d'intérêts en faveur d'un prêteur dans le cadre d'un projet d'infrastructure au Royaume-Uni. »<sup>59</sup>

- En France, le gouvernement de Nicolas Sarkozy a créé un budget spécial afin de fournir des garanties publiques (valeur : 10 milliards d'euros) et il a subventionné des prêts émanant du gouvernement lui-même (8 milliards d'euros, via la Caisse de Dépôts) afin de contribuer au financement des PPP.
- Le gouvernement espagnol a fourni des garanties générales au profit de PPP conclus dans le domaine du transport, pour une valeur de 15 milliards d'euros.<sup>60</sup>
- L'Inde fait appel au financement public pour sauver les PPP existants qui ne parviennent pas à obtenir un financement privé. L'India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) a prêté plus de 4 milliards de dollars É.-U., essentiellement aux fins de PPP dans le domaine de la construction de routes et de l'énergie, grâce à un prêt de la Banque mondiale dépassant le milliard de dollars.<sup>61</sup>
- La Corée du Sud a instauré l'Infrastructure Credit Guarantee Fund (KICGF), qui garantit jusqu'à 50 pour cent des PPP d'envergure et propose d'autres aides en la matière, et ce « également en période de difficultés financières ».<sup>62</sup>
- En Australie, l'état de Victoria a garanti un PPP de plus de 4 milliards de dollars É.-U. concernant une usine de dessalement.<sup>63</sup>
- Aux États-Unis, le montant de financement accordé au titre de la loi Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act, ou TIFIA, est passé à 1 milliard de dollars par an en 2013. Les prêts octroyés à des transporteurs routiers privés en vertu de la TIFIA bénéficient de taux inférieurs au marché – 3,87 pour cent à compter du 22 novembre – pour une durée de 35 ans avec paiement différé. Les conventions passées incluent généralement un capital-investissement, des prêts bancaires et des obligations émises par des organismes fédéraux publics de financement.<sup>64</sup>

## GARANTIES PUBLIQUES DES PPP

Garant	MONTANT TOTAL GARANTI (DOLLARS É.-U.)
Royaume-Uni	65 milliards
France	13 milliards
Espagne	20 milliards
Inde (et Banque mondiale)	4 milliards
Corée du Sud	7 milliards
Australie (Victoria)	4 milliards
États-Unis	1 milliard
TOTAL	114 milliards

Sources : voir texte

## 2.6. LES CONSULTANTS : PEU FIABLES ET EXEMPTS DE TOUT CONTRÔLE

Les sociétés internationales de conseil jouent un rôle majeur dans la promotion du principe des PPP. Elles rédigent des rapports au profit des institutions internationales et des gouvernements, élaborent les politiques nationales en matière de PPP, mettent en œuvre des PPP – et perçoivent d'importants honoraires à chaque étape du processus.

La plus active de toutes ces sociétés est McKinsey qui a produit une série de rapports à l'intention d'organismes internationaux et de gouvernements. Son influence est telle qu'elle peut être considérée, de fait, comme un acteur mondial de la restructuration des services publics au bénéfice du capital privé. D'autres sociétés de conseil telles que PWC, Ernst & Young, KPMG, Deloitte, remplissent des missions équivalentes.

La qualité et la précision de leurs rapports sont rarement remises en question, mais ces rapports sont bien souvent superficiels, comportent des prévisions très peu fiables et peuvent conduire à la prise de décisions politiques particulièrement préjudiciables. Le vice-président de la Commission au plan du gouvernement indien les a critiqués car « leur orientation et leur préoccupation pour la politique est généralement limitée. »<sup>65</sup> Malgré cela, ils n'ont aucun compte à rendre de leurs erreurs et perçoivent des honoraires conséquents en contrepartie de leurs prestations. Par exemple :

- Au Royaume-Uni, les avocats et les consultants ont perçu plus de 400 millions de livres pour une raison ou pour une autre à l'occasion de la création des PPP du métro londonien, qui ont fait faillite aux frais de la population.
- Notamment, un rapport clé de PricewaterhouseCoopers, non fiable et sujet à caution. « Alors que le partenariat [Metronet] était en cours de création, PWC prévoyait que le secteur privé pourrait faire des économies à hauteur de 30 pour cent, chiffre qui irrigue l'ensemble du projet. Mais les consultants n'ont publié aucune preuve tangible pour étayer ce chiffre. »<sup>66</sup>

- McKinsey a publié en 2007 un rapport qui affirmait que le secteur privé pourrait procurer plus de la moitié des 30 milliards de dollars d'investissement nécessaire au développement des systèmes de santé en Afrique au cours des 10 prochaines années. Ce rapport a servi à justifier le financement des fonds de capital-investissement par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds au détriment des systèmes de santé du secteur public, mais en 2012, aucun financement privé ou presque n'avait été effectué.<sup>67</sup>

## MCKINSEY

McKinsey est particulièrement actif dans les forums internationaux et à l'échelon national pour promouvoir les PPP et en tirer profit. La société conseille à la fois les entreprises privées, le secteur public et les gouvernements ainsi que les institutions internationales. Rien qu'en 2012 et 2013, McKinsey a publié des rapports concernant des PPP portant sur des thèmes généraux tels que Infrastructure, Villes, développement urbain, notamment l'eau, et les ressources naturelles; sur des secteurs particuliers tels que l'eau, l'énergie et le changement climatique, la santé publique et le développement ; et sur des pays et des régions particulières, comme l'Amérique latine, l'Inde, Myanmar/Birmanie, les États-Unis, et le Royaume-Uni.

Au niveau national, McKinsey et ses partenaires exercent une grande influence sur les politiques gouvernementales. Par exemple :

En Colombie, un partenaire de McKinsey est devenu directeur de l'unité chargée des PPP au gouvernement et en a profité pour faire adopter une décision visant à tripler les dépenses du gouvernement pour le réseau routier et à emprunter 23 milliards de dollars en émettant des obligations d'État pour aider au financement des PPP.<sup>68</sup>

Au Royaume-Uni, McKinsey a perçu 14 millions de livres pour ses prestations concernant la commercialisation du NHS, pendant qu'un ancien partenaire de McKinsey devenait directeur de l'autorité de surveillance du NHS et que McKinsey servait d'intermédiaire entre les entreprises internationales privées du secteur de la santé et le gouvernement dans le cadre de la privatisation de 26 hôpitaux.<sup>69</sup>

Dans tous les cas, l'objectif est d'augmenter autant que possible le nombre de PPP rentables :

« Nous conseillons des organismes privés et publics en matière de financement, de création, de développement, d'opérations, de gestion réglementaire et de gestion de la relation avec les parties prenantes dans le domaine des PPP. Nous soutenons les investisseurs privés dans les activités suivantes : analyser la valeur des perspectives en matière d'infrastructures et des PPP, structurer et obtenir des soumissions satisfaisantes au plan économique, exploiter les actifs pour créer des valeurs, et gérer les parties prenantes et les autorités de surveillance afin de renforcer les relations de collaboration à long terme... Nous aidons les organismes publics à définir les conditions d'une participation à un PPP, à développer le modèle économique et les solutions de transfert de risque pour les PPP, à administrer la gestion et à gérer les différentes parties prenantes, à créer les unités gouvernementales et à les armer en personnel chargé de réviser et de gérer les PPP, et à optimiser le processus du PPP. Qu'ils viennent du secteur public ou privé, nous collaborons étroitement avec nos clients pour améliorer leurs compétences en matière d'évaluation et de gestion des PPP. »<sup>70</sup>

Les plus grands cabinets de conseil – Deloitte, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG et Ernst & Young – sont des sociétés qui procèdent également à des audits auprès des entreprises multinationales et les conseillent en matière d'évasion fiscale. Sur ces questions, leurs performances comme leur responsabilité publique sont également très médiocres.

- Ils ont négligé l'état des comptes des banques et des institutions financières qui étaient devenues non rentables en raison de la crise financière de 2008 et ils ont bénéficié d'une aide financière publique considérable.<sup>71</sup>
- Deloitte, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG et Ernst & Young sont « au cœur du réseau mondial d'évasion fiscale avec des agences dans tous les principaux paradis fiscaux. » Aux États-Unis, « KPMG s'est vu infliger une amende de 456 millions de dollars (284 millions de livres) pour avoir favorisé l'évasion fiscale et de nombreux cadres de la société ont été emprisonnés, tout comme chez Ernst & Young »<sup>72</sup>

## PROFIL DES SOCIÉTÉS DE CONSEIL

PRESTATIONS DE CONSEIL	ACTIVITÉS
Castalia	Castalia a produit de nombreux rapports sur le PPIAF, conseillant notamment la création d'unités chargées des PPP, et a rédigé le guide de référence des PPP en 2012. À l'échelle nationale, ils ont encouragé le recours aux PPP pour les écoles en Nouvelle- Zélande et ont élaboré un cadre relatif aux PPP en Jamaïque et en Ouganda.
Deloitte	Un rapport de 2012 sur le marché mondial des PPP comprenait une étude qui montrait que la principale préoccupation des entreprises était l'assurance « d'un soutien politique constant au profit des structures de PPP ». Une autre question politique, « le financement public en matière d'infrastructure », figurait à la troisième place des préoccupations. L'autre souci majeur portait sur leur incapacité à lever des fonds privés : « Disponibilité de dette acceptable »... « Défaut de rendement pour les entrepreneurs/investisseurs » et « Appétit des fonds de pension. »
Ernst and Young	Power to the People July 2013 est un rapport caractéristique qui s'intéresse à la croissance globale des dépenses d'infrastructure dans les pays développés, dans les secteurs routier, énergétique et de santé. E&Y a également publié un rapport en 2011 sur l'ingénierie de l'eau en Inde « avec le soutien actif de l'équipe spécialisée dans les services de l'eau de l'ambassade royale du Danemark ».
PWC	PWC est un conseiller de premier plan et un promoteur de la privatisation et des PPP depuis plus de 20 ans dans de nombreux secteurs et régions. Cette société a encouragé les PPP dans le transport public en Europe en 2005, recommandant de rationaliser les acquisitions ; les PPP dans le secteur de l'infrastructure aux États-Unis et en Europe centrale et orientale, tous deux en 2010 ; les PPP dans le secteur de la santé en Asie du Sud-Est en 2012 ; et des PPP potentiels au Pakistan en 2012, entre autres.

## ENTREPRISES PRIVÉES ET CAPITAUX PRIVÉS – MOBILISER LES FONDS PUBLICS

Les entreprises multinationales de tout secteur encouragent également le recours aux PPP dans le cadre de leurs activités de marketing afin d'accaparer autant de marchés que possible sur le secteur public. Aujourd'hui, de nombreux fonds de capital-investissement et de financement des infrastructures souhaitent également investir dans les PPP.

Les pratiques de ces capitaux privés ont fait l'objet de nombreuses critiques. Ainsi le magazine the Economist commentait-il en 2008 : « Tous leurs modèles économiques semblent à présent voués aux oubliettes.... la pratique bien établie de Macquarie consistant à verser aux actionnaires des dividendes supérieurs aux investissements sous-jacents fonctionnait tant que l'on pouvait emprunter de l'argent à des taux faibles. Mais ce n'est plus le cas. »<sup>73</sup>

Ils dépendent également beaucoup des organismes du secteur public pour soutenir leurs activités dans les PPP. Nombre de sociétés de capital-investissement ont été créées par les gouvernements et continuent d'être financées par ces derniers à l'aide de fonds et de garanties publics. Les deux plus importantes sociétés de capital-investissement qui opèrent dans les pays en développement sont Actis, créée par le gouvernement britannique par l'intermédiaire de la CDC, et Abraaj qui comprend Aureos, créée au moyen de fonds émanant des gouvernements britannique et norvégien.

Les bailleurs de fonds internationaux et les IFI collaborent directement avec les entreprises privées en vue de créer des fonds d'infrastructure qui affectent les financements publics et privés aux PPP, parallèlement aux subventions et aux garanties publiques. Ce réseau fait l'objet d'une cartographie détaillée dans le rapport « Bricks and Mortar » publié en 2013 par The Cornerhouse.<sup>74</sup>

Alors que les bailleurs de fonds font valoir que les PPP sont un moyen de « mobiliser » les financements privés au profit de projets publics, les mouvements de fonds les plus importants sont précisément orientés à l'inverse. Les entreprises privées et les fonds de capital-investissement n'utilisent qu'une faible part de leur capital propre à titre de fonds et parviennent à mobiliser des fonds d'investissement supplémentaires émanant des bailleurs de fonds internationaux et d'IFI, ainsi qu'à obtenir des emprunts qui sont garantis par le secteur public voire accordés directement sous forme de prêts du secteur public.

## 2.7. INCIDENCE DES RÉSEAUX MONDIAUX DE PPP DANS LES SECTEURS ET LES RÉGIONS

Cette promotion coordonnée des PPP s'applique non seulement à l'échelle mondiale mais aussi à des secteurs et des régions spécifiques. L'argent public émanant d'organismes donateurs et des IFI sert à créer les dispositifs qui orientent les politiques sectorielles vers l'utilisation de PPP et à persuader les gouvernements d'adopter des politiques plus favorables aux PPP, de manière générale. Il s'ensuit que l'élaboration des politiques est balayée par une tempête implacable qui souffle dans une seule direction, et que le processus de prise de décision démocratique est submergé.

### 2.7.1. LES PPP DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ – LES INITIATIVES HANSHEP ET DE LA SFI

HANSHEP (Harnessing non-state actors for better health for the poor – Mobiliser les acteurs non étatiques pour améliorer la santé des pauvres) a été créé en 2010 par un groupe d'organismes d'aide – dirigé par le DFID (Royaume-Uni), USAID et la KfW (Allemagne) – conjointement avec la Banque mondiale et la SFI ainsi que les fondations Gates et Rockefeller.<sup>75</sup> Le programme comprend plusieurs éléments :

- Ce programme aide la SFI à créer un mécanisme consultatif spécial pour les PPP « afin d'aider les gouvernements à élaborer et à mettre en œuvre des partenariats public-privé ».
- Il alloue 60 millions de dollars au financement du African Health Markets for Equity (AHME) afin « d'accroître l'ampleur et la portée des soins de santé franchisés » en Afrique sur une période de cinq ans entre 2012-2017, concernant la « planification familiale et la santé sexuelle et génésique, la malaria, les infections respiratoires aiguës, la dysenterie, la nutrition, les soins maternels, le VIH et la tuberculose. » Il implique des ONG internationales, notamment Marie Stopes International, Population Services International et la Society for Family Health. Le programme a pour ambition de couvrir 2734 officines.
- Former 150 fonctionnaires des pays en développement à l'utilisation des PPP dans le secteur de la santé.
- Un programme pour aider les compagnies minières à mener des programmes sanitaires dans les pays en développement.
- Il a permis de créer un fonds de capital-investissement, le Global

Health Investment Fund (GHIF), qui utilise l'argent de l'aide publique de la SFI, du Canada, de l'Allemagne et de la Suède. Le fonds est géré par le groupe Lion's Head, une société financière implantée à Londres créée par d'anciens employés de Goldman Sachs. Les « commanditaires » comprennent les multinationales pharmaceutiques GlaxoSmithKline, Merck et Pfizer, ainsi que

le groupe bancaire international JP Morgan Chase. La Fondation Gates et l'agence de développement de la Suède fournissent des garanties contre les risques pour les investisseurs privés. L'objectif est de financer les entreprises « pour accélérer la mise au point de produits sanitaires afin de relever les défis de santé mondiaux ».<sup>76</sup>

Pour le moment, rien ne prouve qu'HANSHEP ait eu un impact quelconque, mais ce programme fait suite à l'échec total de l'initiative Health in Africa. Cette initiative a été lancée conjointement par la Banque mondiale et la SFI en 2007 à la suite d'un rapport publié par McKinsey qui affirmait que le secteur privé pourrait apporter plus de la moitié des 30 milliards de dollars d'investissement nécessaires au développement du système de santé en Afrique au cours des 10 prochaines années.<sup>77</sup> La SFI a annoncé qu'elle débloquerait 1 milliard de dollars en investissements privés dans les cinq prochaines années, alimentant des fonds de capital-investissement – Aureos et IFHA – au moyen de financements publics et caritatifs de la SFI elle-même, de la BAD, de la Fondation Gates et de la Banque de développement allemande, DEG.

Mais en termes de nouvelles installations sanitaires, rien de concret n'a été réalisé. Les seuls investissements engagés par ces fonds portaient sur l'acquisition de 93 millions de dollars d'actions d'une entreprise sanitaire privée en Afrique du Sud (Lifecare), 16 millions de dollars dans deux hôpitaux privés au Kenya et au Ghana, et c'est à peu près tout. L'initiative n'a permis de lever aucun financement privé – les seuls capitaux injectés dans les fonds de capital-investissement « privés » provenaient d'IFI, de bailleurs de fonds et d'organismes caritatifs du secteur public.<sup>78</sup>

Fin 2013, la SFI a promis de lever davantage de financements publics pour un nouveau fonds de capital-investissement, l'Abraaj Global Health Fund, dirigé précisément par le groupe qui avait repris le fonds Aureos en faillite. Son objectif est de lever 1 milliard de dollars et la SFI a promis d'alimenter 20 pour cent de la première tranche. Le fonds sera enregistré dans les Iles Caïmans afin d'échapper au fisc.<sup>79</sup>



© Ceci Newton



La SFI elle-même a financé de nombreux PPP dans le secteur de la santé, et uniquement des hôpitaux, des cliniques au sein d'hôpitaux ou des services techniques spécifiques au sein des hôpitaux. Leur incidence sur les systèmes de santé publique dans l'ensemble est fatalement très limitée et lacunaire, et les résultats – par exemple au Lesotho – sont parfois particulièrement médiocres.

## LE PPP DE L'HÔPITAL DU LESOTHO : SOUS-EFFECTIFS, RETARDS ET SERVICES RÉDUITS

Un PPP important dans le secteur de la santé a été créé en Afrique subsaharienne : l'Hôpital Queen Mamohato Memorial au Lesotho. Il appartient à une entreprise de santé privée sud-africaine (Netcare) qui dirige à la fois les services de santé et l'hôpital. Il a ouvert en 2011, en lieu et place d'un grand hôpital public. Il s'est vu attribuer une dotation de 6,25 millions de dollars par la Banque mondiale et bénéficiait des conseils de la SFI.<sup>80</sup>

D'importants problèmes financiers et de fonctionnement sont déjà apparus – du point de vue des services sanitaires du Lesotho – bien qu'il soit très rentable pour les nouveaux propriétaires. Lors de la première année de fonctionnement, le gouvernement a dû régler 32,6 millions de charges annuelles – soit le double du budget annuel de l'ancien hôpital.

**Le PPP manquait toujours de personnel plus d'un an après son inauguration, ne recrutait pas de médecins en nombre suffisant et rémunérait le personnel à des niveaux de salaire inférieurs à ce qu'ils étaient précédemment. Les procédures d'admission et les licences obligatoires pour les médicaments n'avaient pas été organisées ni anticipées, avec pour conséquence l'incapacité de l'hôpital à « fournir des traitements contre la tuberculose ou des médicaments antirétroviraux, avec d'importantes lacunes dans les soins de santé » et « les patients étaient perturbés par les longues attentes dues aux nouvelles procédures de triage et aux nouvelles exigences en matière de saisie de données ».**

Le niveau des services était intentionnellement réduit, certains services ont même été supprimés, le nombre de lits diminué, et le nombre de patients contingenté.

Le gouvernement nouvellement élu en 2012 s'est engagé à améliorer les services. Un rapport de PWC y a vu un défi – ne pas améliorer les services pour démontrer ainsi qu'un PPP peut offrir des services de santé universels et abordables – mais plutôt organiser un programme de rééducation au profit des nouveaux ministres : « Le PPIP (partenariat d'investissement public-privé) doit éduquer et orienter la nouvelle direction gouvernementale et établir de nouvelles relations de travail dans les meilleurs délais. »<sup>81</sup>

### 2.7.2. LES PPP DANS LES SECTEURS DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, DE L'EAU ET DU TRAITEMENT DES DÉCHETS – LE FORUM MONDIAL DE LA CROISSANCE VERTE

Le Forum mondial de la croissance verte (3GF : <http://3GF.dk>) a été créé en 2011 par les gouvernements du Danemark, de la Chine, du Kenya, de la Corée du Sud, du Mexique et du Qatar en collaboration avec « des entreprises, des investisseurs et des organisations internationales pour agir ensemble en faveur d'une croissance verte inclusive. » Les autres partenaires comprennent des organismes publics internationaux tels que l'OCDE, la SFI, l'AIE ; la société de conseils Mc Kinsey ; et des entreprises multinationales comme Siemens, ABB et General Electric (toutes les trois ont récemment dû verser des millions de dollars en règlement de condamnations pour corruption aux États-Unis) ; et l'Institut des ressources mondiales, une ONG de recherche.<sup>82</sup>

Les objectifs du 3GF portent presque exclusivement sur la promotion des PPP : « présenter les moyens de réaliser le potentiel de croissance verte à long terme par le développement et la mise en valeur de partenariats public-privé concrets qui peuvent donner à la croissance verte sa vraie dimension...offrir une plateforme pour promouvoir les principales initiatives public-privé comme la G2A2, les Amis de Rio, SE4All, etc. »

En 2012, le 3GF a publié un rapport rédigé par McKinsey intitulé « Accélérer la croissance verte grâce aux partenariats public-privé », décrit comme « un outil analytique permettant au 3GF d'identifier et de mettre l'accent sur les PPP ayant un potentiel de croissance évolutif générateur de transformation. » Il porte principalement sur les perspectives économiques dans six domaines : déchets alimentaires, moteurs à bon rendement énergétique, fuites d'eau, réseaux électriques, eaux usées industrielles et biocarburants. Les perspectives résident principalement dans l'identification des flux potentiels de dépense publique susceptibles d'être captés, par exemple le financement SFI/Banque mondiale, les dépenses municipales pour les systèmes de distribution d'eau et les subventions pour les biocarburants.

Le 3GF organise des forums annuels. En 2013, le thème du forum portait sur « l'écologisation de la chaîne de valeur » dans les secteurs de l'énergie-de l'eau-de l'alimentation – l'accent étant mis sur « le développement et le lancement de nouveaux PPP », sur « l'examen d'opportunités... les obstacles... l'élaboration de partenariats pour surmonter ces obstacles... (et) les partenaires qui devraient y être associés. » Le forum a répondu à la dernière question en cooptant des ONG et des fonctionnaires comme interlocuteurs privilégiés des PPP pour certains sous-secteurs particuliers.

## OPPORTUNITÉS COMMERCIALES ET PRESSIONS POLITIQUES EN FAVEUR DES PPP DANS LES SECTEURS DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU ET DES DÉCHETS (MCKINSEY POUR 3GF)

RÉGION	VALEUR DU MARCHÉ ANNUEL POTENTIEL (EN MILLIARDS DE DOLLARS É.-U.)	ACTEURS CLÉS
Déchets alimentaires	340	Acteurs de l'industrie alimentaire, gouvernement, prestataires de logistique
Systèmes motorisés	240	Gouvernement, fabricants de moteurs, représentants de l'industrie manufacturière
Fuites d'eau municipales	170	Réseau municipal de l'eau, fabricants d'équipement, organismes multilatéraux
Intégration au réseau	45	GRT, ONG, autorités de surveillance, services publics, et fournisseurs d'équipement
Eaux industrielles usées	35	Services publics d'eaux usées, industrie grande consommatrice d'eau, autorités de surveillance
Carburants d'origine biologique et produits chimiques	10	Gouvernement, producteurs de biocarburants, universitaires

Source : McKinsey Accelerating Green Growth through Public-Private Partnerships

### 2.7.3. LES PPP DANS LES CARAÏBES

La Société financière internationale (SFI) a déclaré lors de la Conférence des Caraïbes de 2013 que les « difficultés » à développer les PPP dans la région sont dues notamment à « un manque de volonté politique. » La collaboration entre les IFI a été reconnue comme le facteur essentiel permettant de favoriser « le soutien politique indispensable des pays d'accueil » et a expliqué que la Banque mondiale, la SFI, le PPIAF (l'agence de promotion de la privatisation de la Banque mondiale), la BID, la Banque de développement du Commonwealth (CDB) et des bailleurs de fonds des États-Unis, du Canada, de l'UE et du Royaume-Uni ont tous collaboré étroitement à ce projet.

La Jamaïque, comme les autres pays des Caraïbes, subit cette pression depuis plusieurs années. En 2007, un rapport de la Banque mondiale et du PPIAF a dénoncé l'absence de PPP dans ce pays. Plus tard, la BID a contracté un consultant privé, Castalia, en vue de proposer une nouvelle procédure relative aux PPP en Jamaïque, aux termes de laquelle la Banque mondiale et le PPIAF identifient et sélectionnent les projets potentiels, et la SFI aide la Jamaïque à préparer les projets, gère le processus d'appel d'offres, évalue les soumissions et octroie les contrats. En outre, la BID a accordé 347 000 dollars à la formation des fonctionnaires au bénéfice des PPP et, en 2013, la SFI a proposé des formations complémentaires au profit des PPP, dans le cadre d'un centre régional d'excellence des PPP financé par la CDB.

Le gouvernement s'est par la suite efforcé de mettre sur pied des PPP, l'un concernant notamment un nouveau port, construit et exploité par une entreprise chinoise, la CHEC (China Harbour Engineering Company), et qui devrait bénéficier du nouveau projet de canal qui traversera l'Amérique centrale. Mais en 2013, la CHEC s'est retirée au prétexte

que le projet ne correspondait plus à sa stratégie d'entreprise. La Jamaïque lance actuellement un nouvel appel d'offres pour un autre port dans le cadre d'un PPP, le Kingston Container Terminals, pour lequel des entreprises implantées en France, à Dubaï et à Singapour ont été pré-sélectionnées.

La Jamaica Civil Society Coalition a publié une critique accablante de la politique sous le titre « Whose plan for Jamaica is it anyway ? » Selon le rapport : « Il semble que la Jamaïque n'ait aucun plan propre mais elle est prête à suivre l'investisseur là où le vent les conduira. Ce n'est pas ainsi qu'un pays doit gérer ses ressources. »<sup>83</sup>

#### 2.7.4. LES PPP EN AFRIQUE DU NORD

Les États-Unis, l'UE et les IFI, notamment la Banque européenne d'investissement (BEI), assuraient depuis plusieurs années la promotion des PPP en Afrique du Nord, bien avant les soulèvements démocratiques du Printemps arabe de 2011. Les PPP étaient développés à grande échelle, et en 2008, « la filière des PPP dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures sociales et des installations médicales représentait 32 projets pour un coût de 15,3 milliards de dollars ».

Avec l'aide de la SFI, « le régime de Moubarak a lancé «un environnement législatif favorable» aux PPP, notamment une Autorité des PPP dont la mission était d'en favoriser l'utilisation et qui gérait les appels d'offres. » Elle était responsable « du paiement des entreprises pour la préparation des appels d'offres, d'un fonds de prêt au profit des projets de PPP, et d'un «fonds de financement compensatoire destiné à assurer la viabilité du projet» afin de subventionner les PPP ».<sup>84</sup>

En février 2011, au milieu des soulèvements, la BEI et l'OCDE ont organisé un atelier sur les PPP dans la région méditerranéenne, auquel participait également la SFI. Cet atelier était annoncé comme le « lancement par la BEI d'un ambitieux programme de PPP dans la région ». Les présentations ont répertorié un certain nombre de PIE dans le secteur de l'électricité, des projets relatifs aux énergies renouvelables, des stations de traitement de l'eau et des usines de dessalement comme principaux secteurs propices à des PPP. La BEI a procédé à un examen minutieux des lois et pratiques en matière de PPP dans les pays méditerranéens, alors que pas moins de deux conférences étaient organisées au Maroc en mai 2011 sur la question des PPP, dont une à l'initiative de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat de la BEI (FEMIP).<sup>85</sup> Les États-Unis ont promis une aide supplémentaire d'un milliard de dollars par le biais de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC), destinée à « identifier les entreprises publiques égyptiennes qui investissent dans les partenariats public-privé (PPP) afin d'encourager la croissance d'un accord commun – dans certains secteurs de l'économie égyptienne. » Les États-Unis avaient promis que l'OPIC investirait « jusqu'à 2 milliards de dollars d'aide financière afin de catalyser les investissements privés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ».<sup>86</sup>

En mai 2011, une conférence des pays les plus riches du monde (le G8) s'est tenue à Deauville, en France. Elle a décidé d'encourager l'octroi de prêts à l'Égypte et à la Tunisie par des banques de développement à hauteur de 20 milliards de dollars. Mais il a aussi été convenu que le FMI proposerait un cadre pour coordonner les prêts de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, de la Banque européenne d'investissement/FEMIP, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et de la Banque islamique de développement et l'aide des pays donateurs.

**Ainsi, les pays arabes sont à présent confrontés à un consortium international unifié constitué d'institutions financières internationales et dirigé par les pays riches et le FMI. Ce groupe contrôle effectivement l'accès à la plupart des fonds de développement dans le monde et est en position de force pour imposer les conditions politiques régissant l'accès à ces fonds, notamment la privatisation de l'infrastructure par l'intermédiaire des PPP.**

L'offre d'un prêt par le FMI s'est heurtée à de fortes résistances des mouvements sociaux. Cette résistance a contraint le gouvernement militaire aux affaires après les soulèvements populaires à se retirer de l'accord prévu avec le FMI en 2011. Le Président Morsi a annoncé qu'il accepterait le prêt en 2013, et le jour suivant il s'est accordé des pouvoirs et des immunités exceptionnels afin de « prendre toute mesure jugée nécessaire pour protéger l'unité nationale, la sécurité nationale et la révolution ». Néanmoins, cette situation a conduit au second soulèvement qui s'est conclu par le renversement de Morsi lui-même – en conséquence, le prêt du FMI est à nouveau remis en question. Dans l'intervalle, en raison notamment de cette opposition, l'UE a abandonné toute référence aux PPP conditionnant son aide pour le secteur de l'eau.<sup>87</sup>

« Plusieurs facteurs ont conduit au fait que les opérations de PPP ont été pratiquement interrompues :

- L'annulation d'appels d'offres en cours ou déjà attribués en raison de soupçons de fraude.
- Un climat défavorable aux investissements lié aux incertitudes politiques et financières.
- Le manque de visibilité à long terme sur les politiques des futurs organes de gouvernance vis-à-vis des investisseurs privés. »

## REVENDEICATIONS CONCERNANT LA TUNISIE

Lors de sa visite en Tunisie au mois de juillet 2013, le président François Hollande était accompagné d'un groupe de dirigeants d'entreprises françaises qui ont rencontré les ministres de l'Économie et des Finances. Les débats étaient axés sur le thème prioritaire des PPP :

« Premier à prendre la parole, Denis Simonneau, de GDF Suez demandera quelle est la volonté de la Tunisie de développer le partenariat public-privé (PPP) et agir aussi vite que possible. Saidi [ministre de l'Économie] indiquera que le projet de loi y afférant est soumis actuellement à l'Assemblée nationale constituante et fait partie des 10 projets prioritaires du gouvernement. Nous avons hâte à le voir adopté, ajoutera-t-il, d'autant plus que nous avons une série de grands projets à lancer le plus rapidement possible comme ceux de la plateforme logistique du port de Radès, ... Le vice-président pour les affaires publiques à l'international de Sanofi, Hugues Lebeau évoquera la volonté d'accompagner, en PPP, des programmes de santé comme ceux relatifs au cancer ou au diabète... »

Leaders 2013-07-05 Ce que les chefs d'entreprise français demandent à la Tunisie

## 2.8. RÉSISTANCE

**Ce réseau de promotion des PPP fait face à une opposition croissante de plusieurs grandes ONG à l'échelle mondiale et nationale, et à de fortes résistances nationales.**

L'année dernière, de nombreuses ONG s'intéressant au développement ont publié une série de rapports critiquant les effets des PPP dans les pays en développement. Ils soulevaient plusieurs préoccupations :

- Les PPP ajoutent à la dette à long terme des pays en développement, tout en fragilisant les prestations des services publics.
- Les financements privés et les PPP sont axés sur des projets rentables au détriment des besoins des pauvres.
- L'orientation de l'agent public par l'intermédiaire des fonds privés conduit à un défaut de transparence, et la « mobilisation » des financements privés revient à renforcer les stratégies d'investissement privé.
- Les PPP sont un moyen comparativement très coûteux de lever des fonds.
- Les pays ont une capacité limitée à négocier les contrats de PPP, les conséquences attendues manquent de clarté et le contrôle est déficient.
- La promotion internationale des PPP fragilise la démocratie locale et peut contribuer à renforcer la position des élites corrompues.
- De nombreux PPP se soldent par des échecs coûteux en ne réalisant aucun des investissements escomptés.

La résistance aux PPP se perçoit également au niveau national tant dans les pays à revenu élevé que dans les pays en développement, par exemple au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada, en France, en Allemagne, au Portugal, en Tunisie, en Égypte, au Salvador, au Brésil, en Inde, en Indonésie et ailleurs. Ce rejet public associé à l'incertitude politique s'accompagne d'autres répercussions sur la viabilité financière des PPP, car le caractère aléatoire du soutien politique décourage les investisseurs d'accorder des prêts aux PPP.

Le Royaume-Uni a dû faire face à la plus vaste opposition publique et politique. Bien que tous les principaux partis politiques aient décidé de souscrire aux PPP comme moyen d'échapper à la fiscalité, les problèmes rendus publics par les rapports parlementaires et les articles de presse, y compris la presse de droite, se sont soldés par un large consensus sur le fait que les programmes n'étaient ni plus ni moins que du vol, selon les termes du maire de droite de Londres. Le programme de PPP du Royaume-Uni, plus connu sous l'appellation Initiative de financement privé (PFI), a officiellement pris fin.

## SALVADOR : OPPOSITION À LA LOI SUR LES PPP

Une nouvelle loi sur les PPP a été adoptée au Salvador en 2013, conformément à l'accord de libre-échange conclu avec les États-Unis en 2011 par le précédent gouvernement. Cette loi faisait partie des conditions exigées pour l'octroi d'un prêt du FMI, aux termes duquel le gouvernement a également prévu de faciliter l'accès au financement public par l'intermédiaire d'un « programme visant à encourager les prêts à long terme par les institutions financières publiques ». Les menaces américaines de bloquer jusqu'à 400 millions de dollars d'aide si la loi n'était pas adoptée ont contribué à son adoption.<sup>88</sup>

Une grande campagne a été organisée : « Le Premier mai 2012, plus de 80 000 travailleurs, étudiants, autochtones, militants de mouvements sociaux et féministes marchaient sous la bannière "Stop aux privatisations, Non aux partenariats public-privé conclus avec des voleurs". Des protestations de masse se sont également déroulées à l'extérieur du Parlement le jour du vote... » Bien que la loi ait été adoptée, cette campagne a contraint le Parlement à exclure la santé publique, l'éducation, l'eau, la sécurité publique et les prisons de son champ d'application ; à désigner un commissaire aux comptes pour sanctionner les entreprises qui n'ont pas tenu les engagements prévus au contrat ; et à imposer que tous les contrats supérieurs à 10 millions de dollars soient présentés devant le Parlement avant signature.<sup>89</sup>

Les dangers des PPP au Salvador ont été mis en lumière par une nouvelle enquête sur une affaire de corruption dans le cadre d'un précédent PPP portant sur le secteur de l'énergie et impliquant un ancien président et la multinationale de l'énergie italienne ENEL.

« Le procureur général du Salvador a accusé 21 anciens hauts fonctionnaires du gouvernement et membres de l'élite économique salvadorienne de détournement et de falsification de documents dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (P3) remontant à 2002, qui a permis à l'entreprise énergétique italienne Enel Green Power d'absorber l'entreprise d'énergie géothermique publique. Cette affaire est l'une des plus importantes enquêtes pour corruption jamais menées dans l'histoire du pays à l'encontre d'anciens hauts fonctionnaires du gouvernement ; le procureur général a évalué les pertes de l'État à 1 824 929,05 millions de dollars par suite du contrat public conclu avec Enel. »<sup>90</sup>

## INDONÉSIE : UN PIE REPORTÉ

La SFI présente le PIE de la centrale au charbon du centre de Java comme une belle réussite. La SFI a apporté ses conseils sur la structure et a persuadé le gouvernement indonésien d'offrir des garanties par l'intermédiaire du nouveau Fonds de garantie d'infrastructure indonésien (IIGF).

Mais la station électrique a déjà deux ans de retard. La construction de l'usine devait commencer en octobre 2012 mais a été retardée d'un an en raison d'une « opposition locale et d'études environnementales. » « Le plan de finalisation du financement est désormais retardé » d'une année supplémentaire au moins, jusqu'à octobre 2014. L'opposition publique ajoutée à l'incapacité à trouver des investisseurs a été un problème récurrent pour tous les projets de PPP indonésiens – des 48 propositions de PPP annoncées en 2009, seule une proposition, une route à péage à Bali, a été réalisée.<sup>91</sup>

Les investisseurs intervenant dans le cadre des PPP voient également une menace dans les élections démocratiques : « Les élections présidentielles en Indonésie sont prévues en juillet 2014, ce qui devrait inciter les investisseurs en infrastructure à attendre que le paysage politique s'éclaircisse avant de s'engager dans des projets de PPP. » L'élection présente des risques considérables pour la stabilité politique du pays et les réformes favorables à l'entreprise privée comme les idéologies politiques des favoris à la présidence sont quelque peu opaques. Ainsi, Joko Widodo, le Gouverneur de Djakarta, a connu un certain succès en réduisant le fardeau administratif et en facilitant les procédures opérationnelles, mais il a aussi supervisé une très forte augmentation de 44 % du salaire minimum.<sup>92</sup>

## 2.9. APERÇU

La promotion des PPP coordonnée à l'échelon international repose sur une remarquable utilisation des réseaux et des ressources, identique à la promotion des privatisations dans les années 1990, et avec quasiment les mêmes acteurs. Au vu de cette gigantesque propagande accompagnée d'un effort financier considérable, le plus souvent sous la conduite des institutions du secteur public et l'aide de fonds publics, il n'était guère douteux que peu de PPP seraient réalisés. La pression internationale crée des distorsions préjudiciables :

- Elle fausse les débats publics et la prise de décision.
- Elle se traduit par un nombre plus important de PPP que cela n'aurait été le cas autrement (le principal objectif du réseau).
- Les politiques publiques sont détournées au profit des PPP et au détriment de projets d'infrastructure nécessaires.
- Les projets sont classés prioritaires en fonction de leur pertinence en termes de PPP, et non selon leur importance en termes d'objectifs social, écologique et économique.
- L'argent utilisé pour la promotion et le financement des PPP écarte toute autre possibilité d'investissement, par exemple le financement des infrastructures proprement dites avec l'aide des gouvernements.
- Il ne fait aucun doute qu'offrir une telle assistance financière aux lobbyistes des PPP ainsi qu'aux entreprises elles-mêmes constitue une utilisation frauduleuse de l'argent public.



© Gwenael Piasser

# 3. PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES PPP

Le présent chapitre ainsi que le suivant proposent une analyse empirique des problèmes associés aux PPP.

Ce chapitre expose :

- Les raisons qui expliquent pourquoi les PPP n'apportent pas les avantages attendus.
- Les problèmes systémiques liés aux processus de création des PPP : corruption, confidentialité et prévisions peu fiables.
- Les conséquences dommageables des PPP pour les services publics.

Le chapitre suivant présente un cadre pour une évaluation systématique des propositions de PPP en général, s'appuyant sur une analyse comparative exhaustive des avantages et des inconvénients quantifiables et non quantifiables liés au recours au financement classique de l'infrastructure par le secteur public.

Les preuves empiriques présentées dans les chapitres qui suivent sont confortées par les principales études de cas<sup>93</sup>, notamment un compte-rendu détaillé de l'échec puis de l'annulation de tous les PPP du secteur du transport à Londres.

## 3.1. LES PPP « NE GÉNÈRENT PAS D'ARGENT SUPPLÉMENTAIRE » – CONSÉQUENCES POUR LES DÉPENSES PUBLIQUES ET POUR LE CONSOMMATEUR

De nombreux défenseurs des PPP prétendent qu'ils apportent des ressources privées supplémentaires aux services publics ou à l'infrastructure. Quoi qu'il en soit, la population – ou les pouvoirs publics – n'a/n'ont pas à payer pour les écoles ou les hôpitaux construits dans le cadre de PPP, de sorte que le gouvernement ou la municipalité disposent de ressources supplémentaires pour les autres services ; en conséquence, les PPP se traduisent par moins d'emprunts.

Mais dans les PPP qui portent sur des services tels que les hôpitaux ou les écoles, le gouvernement finance le PPP à travers l'impôt – en couvrant le coût de la construction puis les coûts de fonctionnement. Ainsi les PPP sont financés par le secteur public de la même manière que les projets menés directement par les pouvoirs publics. Mais si le PPP est au moins en partie financé par les redevances des usagers, par exemple l'eau ou l'énergie, ces redevances sont toujours acquittées par les usagers de manière identique qu'il s'agisse d'un PPP ou d'un financement public direct.

Dans les deux cas, l'argent est emprunté auprès des mêmes institutions financières – banques, fonds de pension ou autres investisseurs. Les PPP ne donnent pas accès à de « nouvelles » sources de financement particulières. Un PPP peut étaler le coût de la construction d'un nouveau bâtiment sur plusieurs années, comme tout autre emprunt. Mais il ne diminue pas, par exemple, le coût global de construction d'un hôpital : le coût est simplement étalé sur la durée comme pour tout autre emprunt.

En réalité, pendant la durée d'un projet, un PPP engagera invariablement des dépenses publiques supérieures à un projet classique, en raison du coût plus élevé du capital et parce qu'en pratique il n'y a pas de gains d'efficience (voir ci-dessous). Et les opérateurs privés facturent des prix plus élevés aux usagers parce qu'ils exercent un monopole – ainsi en est-il en France. Ce faisant, l'option d'un projet classique du secteur public disposant d'une capacité de service interne implique moins de dépenses publiques dans l'ensemble.

## DES PRIX PLUS ÉLEVÉS POUR LES PPP DE L'EAU – EN FRANCE

L'une des formes d'abus des PPP consiste à profiter de concessions monopolistiques pour surfacturer les consommateurs. Il s'agit d'un problème bien connu des monopoles, mais de récentes études empiriques dans le secteur de l'eau en France permettent de le quantifier. Une étude détaillée du secteur de l'eau en France, où près des trois quarts de la distribution est assurée par le secteur privé via des PPP, constatait qu'en 2004, tous les autres facteurs pris en compte, le prix de l'eau dans le cadre des PPP était de 16,6 pour cent supérieur au coût facturé par les municipalités prestataires de service.<sup>94</sup>

### 3.2. TRANSFERT DU RISQUE

La notion de « transfert du risque » joue un rôle important pour justifier les PPP. Au Royaume-Uni, notamment, elle servait à justifier le recours à des PPP qui échouaient à démontrer qu'ils constituaient une option plus intéressante que le secteur public. Et le transfert du risque est un élément clé dans les règles comptables qui déterminent si une dette doit être inscrite hors bilan du gouvernement.

Mais transférer le risque n'est pas gratuit. Les contrats de PPP transfèrent normalement le risque de retard de construction sur l'entrepreneur – mais ces contrats « clés en main » coûtent environ 25 pour cent de plus que les contrats classiques (voir ci-dessous).

De plus, le transfert du risque n'est pas nécessairement la meilleure option. Les gouvernements ne sont pas des entreprises. De nombreux services publics imposent aux gouvernements d'assumer les risques pour nous tous car cette approche est la plus efficace – les risques de maladie ou de chômage, par exemple. Une récente analyse à caractère général portant sur les risques et les PPP concluait qu'il est, dans l'ensemble, plus efficace de laisser le risque lié à la demande aux mains du gouvernement plutôt qu'au secteur privé, même dans le cas d'un PPP – payer pour transférer ce risque au secteur privé serait du gaspillage.<sup>95</sup>

Le FMI a fait savoir que les gouvernements pouvaient exagérer la valeur réelle du transfert de risque. « Le gouvernement peut aussi surfacturer le risque et accorder une compensation excessive au secteur privé qui en assume la responsabilité, ce qui augmente le coût des PPP comparativement à un investissement public direct. »<sup>96</sup> Ce qui fut certainement le cas au Royaume-Uni. Les grands projets d'hôpitaux engagés dans le cadre de la PFI coûtent plus chers que l'option du secteur public – mais lorsque l'estimation du « transfert du risque » était prise en compte, les choses s'inversaient comme par magie et les options PFI paraissaient plus intéressantes<sup>97</sup>. Rien n'est fait pour s'assurer de la réalité de ce transfert de risque ni pour en vérifier les avantages. Des 622 contrats PFI signés jusqu'en 2007, seuls trois ont fait l'objet d'une étude pour s'assurer que la valeur du transfert de risque était réalisée.<sup>98</sup>

### 3.3. CORRUPTION, MENSONGES ET SECRETS

#### 3.3.1. CORRUPTION

Une concession à long terme pour des services de distribution d'eau, ou une convention d'achat d'électricité (PPA) pour une centrale électrique privée, représente une chance unique de s'assurer une source de revenus garantis par le gouvernement pour une durée de 25 à 30 ans. Cette situation incite fortement à la corruption, à la fois pour s'assurer que les travaux seront réalisés dans le cadre d'un PPP plutôt que dans le secteur public, et pour saisir l'occasion unique d'obtenir le contrat.

Les pots-de-vin et les dons politiques constituent le moyen le plus courant d'obtenir ces avantages, ainsi que le résumait Paul Krugman, Prix Nobel d'économie (parlant des États-Unis) : « Alors que de plus en plus de fonctions gouvernementales sont privatisées, les États se transforment en paradis du principe de l'utilisateur payeur, selon lequel les contributions politiques et l'attribution de contrats au profit d'amis ou de parents deviennent une contrepartie pour gagner des marchés d'État... un lien corrompu entre privatisation et clientélisme qui décrédibilise le gouvernement aux yeux d'une partie de la nation. »<sup>99</sup>

Ainsi, dans le secteur de l'énergie, de nombreuses centrales électriques ont été construites selon le modèle PIE,





© epSos.de

reposant sur des contrats d'achat d'électricité à long terme. Nombre de ces projets ont été associés à des problèmes de corruption – à l'instar des investissements d'Enron au Nigeria et en Inde, et d'autres en Tanzanie, au Pakistan, en Indonésie et en Slovaquie – qui sont un risque inhérent à ces contrats de longue durée.<sup>100</sup>

En France, dans le secteur de l'eau, des tribunaux ont condamné des dirigeants et des fonctionnaires pour corruption passive par des filiales de Suez et de Veolia à Grenoble, Angoulême et sur l'île de La Réunion. Un rapport de la Cour des Comptes, l'instance française spécialisée en matière d'audit, de 1997, évoque les déficiences systématiques du système de « délégation de service public » sur la base duquel Suez et Veolia ont établi leur suprématie nationale. « Le défaut de surveillance et de contrôle des délégations de services publics aggravé par le manque de transparence de cette forme de gestion a conduit à des abus. » En 2002, un haut dirigeant de Vivendi (aujourd'hui Veolia) a été condamné pour avoir cherché à corrompre des dirigeants politiques locaux appartenant au parti majoritaire et à l'opposition du Conseil municipal de Milan, en vue de gagner l'appel d'offres concernant une usine de traitement des eaux usées dans le sud de Milan, en Italie. Parmi les preuves figurait une disquette contenant une lettre d'Alain Metz, cadre chez Vivendi, dans laquelle il déclarait avoir « d'excellents contacts » au sein de la coalition majoritaire de droite (Polo della Libertà, dont le dirigeant était Silvio Berlusconi), et se préparer à verser près de 2 millions d'euros à des responsables politiques, dont 50 pour cent aux partis de la majorité et le reste à l'opposition, et à d'autres « experts » et « médiateurs » dont l'identité n'a pas été révélée.<sup>101</sup> Les deux groupes « ont fait l'objet d'une étroite surveillance dans de nombreuses affaires pénales et civiles, avec des accusations de corruption de fonctionnaires, des contributions illégales à des partis politiques, des commissions illicites, des ententes sur les prix, des ententes sur les marchés et des pratiques comptables frauduleuses ». <sup>102</sup>

Une telle corruption peut être observée dans une vaste gamme de contrats impliquant différents services et projets, comme le démontre l'affaire de Farum au Danemark.

## LE SCANDALE DES PPP AU DANEMARK

Le maire de la municipalité de Farum, une petite ville danoise, était déterminé à recourir aux entrepreneurs privés et aux PPP de manière radicale. Ainsi de la sous-traitance des garderies à ISS Servisystem qui s'est conclue par une tempête de plaintes de la part des parents et la résiliation des contrats en 2001. Le maire a également lancé trois projets de construction sur la base d'un PPP, comprenant un stade de sports et une marina, négociés avec le même groupe financier. Les marchés ont été contestés par des associations citoyennes et même par la presse économique. L'éditorial d'un magazine économique a accusé le maire de jouer au casino avec l'argent des contribuables. Le maire a été reconnu coupable d'avoir passé les contrats illégalement, sans mise en concurrence proprement dite ; d'avoir contracté un emprunt illégal ; et d'avoir utilisé l'argent du conseil municipal pour subventionner son équipe de football. Les administrés ont dû s'acquitter d'un supplément de 3,2 pour cent d'impôts locaux sur le revenu pour rétablir les finances municipales.<sup>103</sup>

## CORRUPTION DANS DES PPP EN INDE : RAPPORT 2013 DES NATIONS-UNIES

« Les partenariats public-privé ou les projets de PPP concernant le réseau routier et le secteur de l'électricité en Inde sont les plus exposés à la corruption, avec l'évasion des revenus des partenaires privés pour qui le gouvernement apparaît comme étant la plus grande menace, » a conclu une agence des Nations Unies.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) a également signalé des vides juridiques dans la capacité des lois indiennes à endiguer les pots de vin et a proposé que les partenaires privés dans les PPP soient reconnus comme agents publics afin de les obliger à rendre des comptes conformément à la Loi sur le droit à l'information. Dans le cadre de ces nouvelles lois, les projets auraient aussi obligation de protéger les dénonciateurs et de garantir la prestation au profit des citoyens.

L'ONUDD a examiné la capacité de l'Inde à faire face à ce genre de corruption dans un rapport intitulé "Probity in Public Procurement" (Probité dans les marchés publics) soulignant que ces dépenses financées par le Trésor public représentent 20 à 30 pour cent du produit intérieur brut (PIB) indien – soit bien plus que les 15 pour cent du PIB mondial consacrés aux marchés publics.

Entre 2012 et 2017, l'Inde prévoit d'investir 1000 milliards de dollars en travaux d'infrastructure, dont la majeure partie passera par des PPP. Selon le rapport des Nations Unies, « Cette tendance croissante appelle de nouvelles lois et procédures afin de répondre aux problèmes de probité dans les PPP. »

L'ONUDD s'est adressé à 400 représentants du secteur privé et des gouvernements dans l'objectif d'évaluer les réalités de terrain de la corruption dans le cadre des PPP, mais seules 100 personnes ont répondu. « La plupart des entités sont restées muettes, se sont montrées réticentes ou très prudentes dans leurs réponses (aux questions sur la corruption)... la frilosité voire la crainte d'évoquer la question de la corruption est un problème important qui mérite d'être pris en compte, » a souligné cette instance.

Malgré ses limites, les conclusions de l'étude sont éclairantes. 42 pour cent des entreprises estiment que les réseaux routiers et l'électricité sont les secteurs les plus exposés à la corruption, tandis que 75 pour cent des responsables des pouvoirs publics considèrent ces deux secteurs comme des viviers de corruption. Près de 87 pour cent des acteurs privés ont déclaré que les normes des appels d'offres et les critères d'attribution des marchés publics étaient faussés afin de privilégier certains soumissionnaires, ce qu'ont confirmé plus de 44 pour cent des babus (fonctionnaires du gouvernement).<sup>104</sup>

### 3.3.2. PRÉVISIONS ET MENSONGES

Les entreprises privées sous-estiment systématiquement les coûts des investissements et exagèrent la demande de service attendue. Un projet de construction-exploitation-transfert (CET) pour une usine de traitement de l'eau a plus de chances d'être approuvé si la municipalité est convaincue que le besoin en eau sera supérieur aux capacités des ressources existantes ; un projet de route à péage obtiendra plus facilement le feu vert si le débit routier semble trop dense pour le réseau actuel. Les preuves abondent pour confirmer qu'il s'agit là d'un phénomène très répandu.

Une étude à l'échelle mondiale a conclu que pour 90 pour cent des projets routiers et ferroviaires, les coûts réels dépassaient largement les prévisions des soumissions initiales et le besoin réel était quant à lui inférieur aux prévisions. L'erreur se fait toujours dans le même sens et ne peut donc être le fruit du hasard – elle résulte d'une désinformation systématique – un mensonge. Les auteurs de l'étude ont conclu que « Le problème des informations trompeuses est une question de pouvoir et de profits et doit être abordé en tant que tel, en s'appuyant sur des mécanismes de transparence et de responsabilisation. »<sup>105</sup>

Les prévisions de débit routier concernant les routes à péage dans le cadre de PPP sont systématiquement exagérées, partout dans le monde. En Australie, pour toutes les routes à péage construites depuis 2005, le débit routier et les recettes de péage se sont finalement révélés inférieurs aux prévisions. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'expérience est identique. « La surestimation chronique des chiffres du trafic routier par les décideurs d'Europe centrale et orientale entraîne non seulement des difficultés quant aux revenus du concessionnaire ou aux dépenses publiques, mais incite en outre à augmenter la circulation. »<sup>106</sup> C'est aussi le cas aux États-Unis, où les recettes réelles de la première année d'exploitation de 26 routes à péage ouvertes entre 1986 et 2004 étaient en moyenne un tiers inférieures aux prévisions. Une proposition de PPP datant de 2013 et concernant un pont dans l'Oregon déclarait

publiquement que l'ouvrage serait fréquenté par 160 000 véhicules par jour, c'est-à-dire suffisamment pour que les recettes de péage couvrent les coûts de construction – mais en privé, on n'évoquait que 78 400 véhicules au quotidien, ce qui impliquait des subventions régulières de l'État.<sup>107</sup>

### 3.3.3. TRANSPARENCE

Le manque de transparence est caractéristique des PPP car les entreprises privées peuvent dissimuler des informations, et elles ne s'en privent pas, en invoquant la confidentialité commerciale. Le Parlement britannique s'en est irrité. « La transparence sur la totalité des coûts et des avantages des projets PFI dans les secteurs public et privé était obscurcie par les ministères et les investisseurs qui se retranchaient derrière le prétexte de la confidentialité commerciale. »<sup>108</sup> En Égypte et dans plusieurs autres pays, les PPP et les autres modes de privatisation étaient impopulaires aux yeux de beaucoup notamment en raison de l'impression de secret et de clientélisme qui les entoure. Un rapport de l'OCDE sur le climat d'affaires en Égypte faisait le constat suivant : « En ce qui concerne le processus de privatisation en tant que tel, le manque général de transparence pose lui aussi problème. »<sup>109</sup>

## 3.4. LES PRÉJUDICES À L'ENCONTRE DES SERVICES PUBLICS, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES TRAVAILLEURS

### 3.4.1. DES PRIORITÉS POLITIQUES FAUSSÉES

Pour que les entreprises privées s'engagent, les PPP doivent être rentables au plan économique. Ce qui fausse les décisions politiques – car certains projets sont choisis alors qu'ils auraient pu être écartés, et d'autres ne sont pas financés parce qu'ils ne présentent pas d'intérêt économique. Ce constat vaut aussi pour les détails du projet. Les entreprises privées omettent certaines caractéristiques du service qui pourraient entamer leurs bénéfices potentiels.

- Dans le secteur de la santé en Italie, les priorités des PPP ont concrètement supplanté les besoins du système de santé public : « Les hôpitaux italiens à gestion décentralisée... n'ont pas cherché à calculer les futurs coûts et revenus associés au projet, ni pris en compte les conséquences sociales pour la collectivité. Ils s'en sont tenus aux exigences légales et ont préparé un plan financier qui adoptait le point de vue du partenaire privé. Lors de la création d'un PPP, les autorités publiques sont censées prendre leur décision en s'appuyant sur des critères d'intérêt public et en évaluant d'autres moyens de fournir le service attendu, [mais] les méthodes adoptées dans les PPP du secteur italien de la santé ne s'intéressent quasi-exclusivement qu'à la perspective du secteur privé, notamment en veillant à ce que le PPP soit structuré de manière à obtenir plus facilement un financement par les banques à des taux d'intérêt avantageux (bas). La limitation du recours aux emprunts restreint les autres possibilités, et dans certains secteurs quelques entreprises peuvent entretenir des relations étroites entre elles comme avec les pouvoirs publics, ce qui diminue la probabilité de concurrence entre entreprises privées. »<sup>110</sup>
- Au Ghana, l'ensemble du service national de l'eau a été restructuré et scindé en deux : une entreprise couvre Accra, la capitale, l'autre est responsable du reste du pays. Cette réorganisation ne répondait à aucune logique en termes de politique nationale de l'eau, dans la mesure où elle diminuait la capacité du système à pratiquer le subventionnement croisé des services de l'eau dans les régions plus pauvres – mais seul Accra permettait aux entreprises privées de générer des bénéfices ; il a donc fallu les séparer.
- Aux États-Unis, les contrats pour des programmes de routes privées comprennent des clauses qui donnent aux entreprises « le droit de s'opposer et de percevoir des indemnités suite à des décisions législatives, administratives et judiciaires contraires. » Après l'attribution, en 1995, d'une concession de 35 ans à un PPP concernant une route à péage dans le comté d'Orange en Californie, les autres routes restaient congestionnées par la circulation et le comté a donc décidé de développer le reste du réseau routier – mais l'entreprise privée a gagné un procès interdisant ces travaux car ils auraient amputé les bénéfices de l'entreprise. La seule échappatoire pour le comté a été de remunicipaliser la route – pour un coût supérieur de 50 pour cent au coût initial de construction.<sup>111</sup>



© Byron

## FMI ET PPP FAUSSÉS : LA FERMETURE D'ÉCOLES DANS L'ÉGYPTE DE MOUBARAK

« En tant qu'ancien employé de l'Autorité en charge des PPP en Égypte, placée sous le mandat du ministère des Finances, je sais d'expérience comment ces accords sont passés et comment le FMI et la Banque mondiale ont recours à ces programmes néo-coloniaux pour nous asservir. Tout d'abord, le FMI et la Banque mondiale sont les principaux consultants sur la majorité des projets. Pendant les réunions de négociation avec les principaux soumissionnaires du secteur privé, l'équipe du FMI se rangeait du côté des exigences des entreprises privées lorsqu'il était question de la rédaction du contrat, des mécanismes de paiement, de la responsabilité et des prestations assurées.

« J'ai travaillé sur un projet qui devait voir la construction de près de 345 écoles publiques dans 18 gouvernorats (projet qui n'a pas été réalisé à ma connaissance). Le principal soumissionnaire sur le projet disposait d'éminents avocats qui, sans cesse, forçaient la main du ministère des Finances et de l'Autorité générale pour les infrastructures scolaires (GAEB).

« La plupart du temps, les demandes des soumissionnaires étaient acceptées et inscrites au contrat. Par exemple, et ce n'est qu'un exemple parmi d'autres, les écoles proposent généralement à leurs élèves des activités post-scolaires et pendant le week-end. Mais cela était inacceptable pour les soumissionnaires et leurs avocats grassement payés installés à Dubaï. Aux termes du contrat, les écoles ne devaient être ouvertes qu'entre 7h et 16h. Pour les avocats, « L'ouverture des écoles le week-end ou plus tard en semaine constituait une menace sécuritaire pour les investisseurs et si de tels programmes devaient être mis en œuvre, le coût final serait plus élevé. » Un coût supplémentaire que le ministère des finances ne pouvait se permettre. En outre, les investisseurs souhaitaient accroître leurs « sources de revenus » en organisant des « manifestations culturelles » nocturnes dans les écoles ; les programmes post-scolaires auraient empêché l'organisation de telles manifestations. Aucun élève ne devait rester à l'école après 16h. Ce qui signifie qu'un enfant attendant son frère ou sa sœur ainé(e) pour le récupérer devait patienter à l'extérieur, dans la rue, notamment si la personne chargée de le prendre en charge était en retard, quel qu'en soit le motif.

« Selon moi, le processus et le discours consistant à faire de l'argent est immoral, par essence, et tout particulièrement dans le cadre de projets de grande envergure. La maximisation des profits se fait toujours au détriment des personnes les plus proches des activités de l'entreprise, qu'il s'agisse de réduction des coûts, de réduction des services, de traitement peu scrupuleux des élèves... etc. Si nous voulons construire une nouvelle Égypte qui réponde aux exigences de son peuple, nous ne devons pas autoriser ces programmes d'aide. Ces investisseurs ne construisent pas des écoles pour faire progresser l'éducation, mais pour faire de l'argent. Ils ne construisent pas d'hôpitaux pour fournir des soins décents, ils construisent des hôpitaux pour augmenter les coûts des soins médicaux que nous, les contribuables et les générations qui suivent, devrions payer.

« Je pense que la motivation et le financement qui sous-tendent un projet donnent une bonne indication de ceux qui en tireront le plus grand bénéfice. Le but ultime et unique des investisseurs est de faire des profits et, selon moi, ce n'est pas une motivation dont nous, Égyptiens, avons besoin pour construire un pays pour lequel nous nous sommes battus et pour lequel nous continuerons de nous battre comme le précise clairement cet article. »

Commentaire soumis par Ahmed Tarik sur le site web Jadaliyya, le 12 juin 2011<sup>112</sup>

### 3.4.2. QUAND L'AUSTÉRITÉ GAGNE D'AUTRES SERVICES

Dans un contexte où la sphère politique exige une réduction des dépenses publiques, l'existence des PPP fait naître des menaces plus importantes encore pour d'autres dépenses en faveur des services publics. Cela s'explique par le fait que les PPP instaurent des droits contractuels à long terme donnant accès à des flux de revenus et, dès lors, la loi interdit aux gouvernements de réduire les versements au profit des PPP. Par voie de conséquence, les réductions dans les dépenses se concentrent dans les domaines non concernés par des PPP, et ce d'autant plus que les programmes PPP/PFI sont assortis de délais contractuels bien plus longs (25-30 ans ou plus) que dans le cas de contrats de services traditionnels tels que l'enlèvement des ordures (3-5 ans).

Du fait de la taille des PPP, l'effet de déplacement éventuel peut être considérable. Au Portugal, les versements annuels concernant deux vastes PPP d'infrastructure routière se montent à 800 millions d'euros, dépassant ainsi le budget national total dans le domaine du transport (700 millions).<sup>113</sup>

Un rapport sur les PPP en Europe centrale et orientale met en garde :

« Des problèmes plus généralisés et systémiques se posent, que les défenseurs des PPP et les gouvernements n'ont pas suffisamment pris en compte, notamment en termes de répercussions cumulatives des PPP sur les budgets publics au cours des décennies à venir... Non seulement déplore-t-on un nombre excessivement élevé de « pommes pourries », mais le recours à de multiples de PPP risque également de conduire à des problèmes d'abordabilité... La tentative de PPP [concernant l'autoroute Trakia en Bulgarie] n'a fait que retarder la mise en œuvre du projet et impliqué une montée en flèche des coûts venue grever lourdement le budget de l'État. »<sup>114</sup>

Les politiques relatives aux PPP visent parfois délibérément à s'accaparer une proportion élevée des budgets gouvernementaux. En Colombie, le nouveau directeur de l'unité chargée des PPP a fait adopter une décision visant à tripler les dépenses du gouvernement pour le réseau routier et à emprunter 23 milliards de dollars en émettant des obligations d'État pour aider au financement des PPP.<sup>115</sup>

## LES PPP AU ROYAUME-UNI : ÉVINCER D'AUTRES DÉPENSES, IMPOSER UNE RÉDUCTION DES SERVICES DE SANTÉ

Au Royaume-Uni, le montant total de l'investissement en capitaux assuré par plus de 700 PPP dans le cadre de la PFI se monte à près de 55 milliards de livres – mais au terme des contrats, le gouvernement aura versé plus de 300 milliards de livres – incluant 10 milliards de livres par an au cours de la prochaine décennie. En raison de ce montant de dépenses fixes conséquent, ainsi établi pour de nombreuses années et non révisable en cas d'évolution de la situation, les PPP vont « évincer » l'espace budgétaire disponible pour financer les dépenses dans d'autres services publics en général.

Considérés individuellement, les PPP exercent déjà un tel impact sur les services publics, imposant réductions et fermetures dans le domaine de la santé et d'autres services car les engagements contractuels irrévocables de la PFI répercutent des risques imprévus sur cette partie des dépenses permettant de réaliser les services. « De nombreux projets de construction imposent des coûts non justifiés en termes de revenus dans le cadre d'une rémunération au résultat... Les trusts à gestion décentralisée du Service national de santé [NHS] dont les dépenses – courantes et en capital – sont nettement moindres seront bien mieux positionnés dans un proche avenir pour faire face aux rigueurs du programme de réformes puisqu'il sera plus aisé de s'adapter aux fluctuations de revenus. »<sup>116</sup> Les coûts en capital des hôpitaux sous contrats PFI étaient de 2,5 pour cent supérieurs à leur financement.<sup>117</sup>

Le South London Healthcare Trust comptait trois hôpitaux fonctionnant sur la base des programmes de la PFI et le gouvernement a prononcé sa mise en faillite. L'un d'entre eux à Greenwich a noté que les coûts avaient augmenté à 11,3 pour cent de son budget total – soit près du double des fonds alloués par le gouvernement pour les coûts en capital. Un rapport émanant de l'autorité stratégique en charge de la santé a mis en garde contre le risque de voir les autres trusts locaux dans une même situation enregistrer des déficits (de recettes/dépenses) et de trésorerie récurrents alors même qu'ils opèrent aussi efficacement que la moyenne des hôpitaux à gestion décentralisée en Angleterre. Une proportion importante de leurs déficits (de recettes/dépenses) et de trésorerie sous-jacents est attribuable à cet effet. « Les hôpitaux ont été contraints à fusionner avec d'autres hôpitaux locaux, les services ont été réduits, l'effectif d'infirmières et de médecins a diminué et les services d'accident et d'urgence ont eux aussi été réduits – imposant dès lors le lancement d'une campagne locale massive.<sup>118</sup>

### 3.4.3. RÉPERCUSSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

Dans le secteur de l'énergie, la centrale électrique privée – on parle de producteur indépendant d'électricité (PIE) – constitue la forme la plus courante de PPP et dépend des contrats à long terme appuyés par les gouvernements afin d'acheter leur production. En tous points du globe, les politiques énergétiques devraient à présent délaisser les combustibles fossiles tels que le charbon, le pétrole et le gaz pour se tourner vers des sources d'énergie renouvelables, et notamment l'hydro-électricité – mais la vaste majorité des PIE agit à l'inverse. Selon une analyse de la Banque mondiale menée au mois de mars 2013, les PIE investissent principalement dans la production alimentée au charbon, au gaz et au pétrole, y compris au diesel, plutôt que dans des énergies renouvelables.<sup>119</sup>

On observe le même type de problème en matière de gestion des déchets. À partir de 2002, des PPP ont été signés dans trois villes égyptiennes avec des sociétés internationales œuvrant dans le secteur de la gestion des déchets. Divers problèmes se sont posés, en partie en raison du trop faible niveau d'exigence concernant le recyclage (20 pour cent) et de la trop forte dépendance vis-à-vis des décharges.<sup>120</sup>

### 3.4.4. RÉPERCUSSIONS SUR LES TRAVAILLEURS

Également, les PPP tendent à dégrader les conditions d'emploi des travailleurs ainsi que leur organisation collective au sein de structures syndicales. Ces effets découlent avant tout du transfert des employés auprès d'un employeur privé distinct, mais aussi de la place prépondérante du contrat de PPP lui-même qui contraint les autorités publiques à rémunérer en priorité la société impliquée dans le cadre du PPP avant de procéder à toute autre dépense.

Les répercussions sur les travailleurs peuvent être réparties en cinq catégories :<sup>121</sup>

- La sécurité de l'emploi diminue car elle est associée au contrat même et/ou à la société privée plutôt qu'à l'autorité publique. La société privée est davantage incitée à réduire l'emploi afin d'accroître ses marges de bénéfice mais moins encouragée à maintenir les frais généraux tels que ceux engagés aux fins de la formation. Pour la société privée, les conditions d'un contrat et les mesures incitant à maximiser les profits peuvent entraîner une précarisation accrue sous l'effet du recours à des contrats à court terme ou à la sous-traitance.
- En règle générale, les travailleurs perdent leur statut de fonctionnaire ; un éventuel retour dans la fonction publique devient plus complexe et il se peut que les travailleurs n'aient plus droit aux prestations des régimes publics de retraite.
- La protection et l'amélioration des conditions de rémunération et de travail deviennent plus difficiles. Elles dépendent de l'applicabilité de mécanismes indirects tels que les dispositions relatives aux justes salaires ou les règles juridiques en matière de conventions sectorielles de rémunération. Le contrat de PPP lui-même ne garantit pas nécessairement le financement d'éventuelles hausses de salaires convenues à l'échelon national. Il se peut que les employeurs privés appliquent différentes conditions d'emploi entre les nouveaux arrivés et les travailleurs transférés, instaurant ainsi une main-d'œuvre « à deux vitesses ».
- L'organisation syndicale faiblit car l'effectif est réparti au sein d'unités plus petites et auprès d'employeurs différents, ce qui affaiblit la solidarité et force les syndicats à traiter avec nombre d'employeurs distincts. La direction des entreprises privées ne fait pas directement l'objet de considérations d'ordre public en lien avec les questions d'emploi et il se peut, dès lors, qu'elle soit moins favorable à l'organisation syndicale et aux droits des travailleurs.
- Il se peut également que d'autres fonctionnaires soient affectés du fait de l'existence du contrat. Si les recettes d'une autorité publique sont réduites, ou si le PPP lui-même devient plus coûteux que prévu, les réductions se concentrent alors sur le reste de l'effectif d'employés directs car le contrat de PPP ne peut être résilié.

## 4. ÉVALUER LES PPP

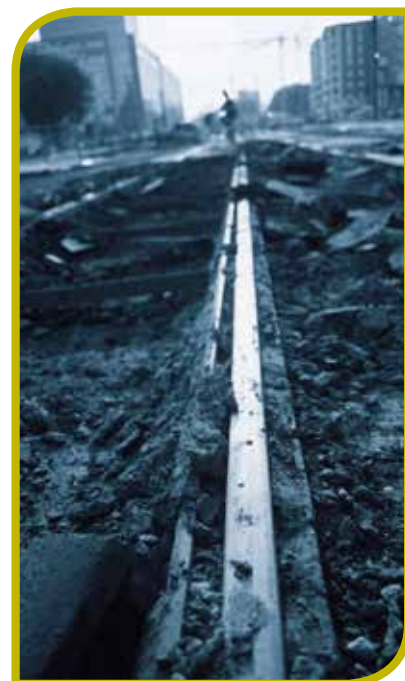
Le précédent chapitre a présenté les raisons générales motivant le refus des arguments généralement avancés en faveur des PPP. Ce quatrième chapitre propose un cadre rationnel afin de comparer les avantages d'une prestation assurée par le secteur public et ceux des PPP.

### 4.1. LA NÉCESSITÉ DE COMPARAISON AVEC UNE OPTION PUBLIQUE

La présente section établit un cadre d'évaluation comparative des répercussions économiques et en matière de service public et elle apporte des éléments probants tirés de l'expérience internationale sur des questions essentielles, notamment le coût du capital, le coût de construction, l'efficacité, les coûts de transaction, les incertitudes émanant de contrats incomplets et les répercussions sur la politique publique, les services publics et les collectivités au sens large.

L'évaluation des PPP doit s'appuyer sur une comparaison avec les options offertes par le secteur public. Le FMI insiste lui aussi sur la nécessité d'envisager toute évaluation d'un PPP comme un exercice de comparaison vis-à-vis de l'option publique :

« Tout gouvernement envisageant l'option PPP est tenu de comparer le coût de l'investissement public et l'offre de services de l'État, avec le coût des services fournis dans le cadre du PPP. »<sup>122</sup>



© Lennart Nacke

### COMMENT LES GOUVERNEMENTS S'Y PRENNENT-ILS POUR ÉVITER LA COMPARAISON AVEC L'OPTION PUBLIQUE ?

Les gouvernements tentent souvent de se soustraire à cet exercice. Ils souhaitent utiliser les PPP, indépendamment de leur coût, afin de réduire le niveau apparent d'emprunt et de dette leur revenant. Il est fréquent alors que soit revendiquée « l'absence d'alternative » à un PPP, en raison des contraintes pesant sur l'emprunt public et de la réticence à augmenter les taxes ou les redevances.

- Au Royaume-Uni, une commission parlementaire s'est plainte du fait que la PFI soit « depuis trop longtemps, la seule option offerte dans certains secteurs qui n'ont pas bénéficié de budgets d'équipement adéquats afin de répondre à leurs besoins d'investissements. Ce problème pourrait même s'aggraver encore à l'avenir avec la baisse considérable des budgets d'équipement décidée suite à l'examen des dépenses (Spending Review). Si la PFI se présente comme la seule option pour couvrir les dépenses nécessaires en capital, elle sera alors utilisée même si elle n'est pas rentable. »<sup>123</sup>
- Selon un rapport émanant du Bureau d'audit de l'État estonien, les pouvoirs publics estoniens n'auraient pas appliqué les bons comparateurs du secteur public afin d'évaluer l'attrait relatif des PPP. Les conséquences d'un PPP ont été évaluées au moyen de « la comptabilité primitive des placements, en mesurant les bénéfices en termes d'économies de coûts et de profits ». Il est ressorti de cette évaluation que « des contrats non-transparents, coûteux et défavorables » avaient été signés. Ces contrats incluaient des coûts gonflés en raison des marges de bénéfice excessives, des primes de risque ou des amortissements dérogatoires. Des évaluations

rigoureuses auraient mené au rejet de nombreux PPP : de fait, le coût des PPP de longue durée est de 25 pour cent supérieur à celui d'un projet en mains publiques.<sup>124</sup>

- Une évaluation des prêts consentis par la BEI dans le cadre de 10 PPP distincts à travers l'Europe a « montré que l'effet principal du mécanisme de PPP était d'avoir permis la réalisation des projets. Pour la totalité des projets évalués de manière approfondie, les contraintes budgétaires propres au secteur public étaient telles que, en l'absence de PPP, il n'y aurait PAS eu de projet DU TOUT, ou du moins pas dans un avenir prévisible, et certainement pas de marché public. »<sup>125</sup> Mais les contraintes budgétaires sont des règles politiques qui ne sont pas immuables, comme le souligne également l'évaluation de la BEI : « Les plafonds de dépenses publiques auraient sûrement pu être adaptés, dans certaines limites, aux exigences des projets [sans recourir à un PPP]... »<sup>126</sup>
- En Irlande, la préférence du gouvernement à l'égard des PPP a « amené les autorités locales à rejeter ses propres évaluations de l'optimisation des ressources ou les rapports préliminaires qui établissaient leur favoritisme à l'égard des marchés publics traditionnels ». <sup>127</sup>

## 4.2. UN CADRE COMPARATIF – OPTIMISATION DES RESSOURCES ET RÉPERCUSSIONS PUBLIQUES

Le tableau ci-après établit un cadre de comparaison en matière d'optimisation des ressources, couvrant l'ensemble des éléments économiques d'un PPP – financement, construction, exploitation, et le contrat lui-même. Ces évaluations comparatives devraient être menées avant la mise en œuvre d'un PPP. Lorsqu'il en ressort que le PPP est une option plus mauvaise, l'alternative publique doit alors être privilégiée.

Outre une évaluation précise de l'optimisation des ressources, axée sur les coûts relatifs, la comparaison doit également prendre en considération les multiples objectifs d'intérêt public. Sont inclus ici l'impact d'un PPP sur les services publics, les répercussions économiques au sens large – par exemple en matière d'emploi, et la relative volonté de paiement des citoyens.<sup>128</sup>

Le rapport de l'État de New York sur l'évaluation des propositions de PPP rappelle combien il est important de répondre à ces questions dans le cadre d'une évaluation comparative :

«La question la plus élémentaire de la valeur des actifs non seulement pour l'État mais aussi pour le public lui-même... en termes de performance, de satisfaction des usagers et de viabilité globale du projet. Ce type d'expertise est parfois appelé «évaluation qualitative de l'optimisation des ressources» car bon nombre de facteurs n'ont pas été ou ne peuvent être quantifiés. Quel est l'intérêt de veiller au caractère abordable ou accessible d'une installation publique ? Quel est le coût de l'enfermement du public dans un schéma de consommation donné alors que des alternatives pourraient s'avérer plus performantes à l'avenir ? D'autres préoccupations dépassant les aspects financiers des PPP devraient également être considérées par les décideurs politiques, [notamment] les questions touchant à la collectivité, les aspects liés au travail et les questions environnementales. »<sup>129</sup>

## 4.3. LA NÉCESSITÉ DES COMPARAISONS FONDÉES SUR DES ÉLÉMENTS PROBANTS

Bon nombre d'évaluations de PPP s'intéressent uniquement à la faisabilité économique du PPP pour un consortium privé. Certaines comparaisons sont établies en recourant à un « comparateur du secteur public » théorique plutôt qu'à une proposition alternative réelle du secteur public. Aux Pays-Bas comme ailleurs, des experts de la vérification des comptes public ont remis en cause le caractère approprié de ces comparateurs.<sup>130</sup> Il est important de procéder à une véritable comparaison afin d'éviter le recours aux PPP dans le seul but d'inscrire l'emprunt hors bilan pour le secteur public, même lorsque leur coût est plus important.<sup>131</sup>



## ROYAUME-UNI : COMPARAISONS INADÉQUATES ET ABSENCE D'ÉLÉMENTS PROBANTS

Avant d'être validées, les propositions de PPP au Royaume-Uni doivent être mises en comparaison avec un « comparateur du secteur public », mais ce processus a fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'universitaires, de vérificateurs aux comptes et de commissions parlementaires en raison de sa piètre conduite, de l'absence d'examen critique adéquat et de véritable débat, ainsi que du parti pris systématique en faveur des PPP. « La PFI a été appliquée sur la base de comparaisons inadéquates avec des marchés publics traditionnels, qui n'ont pas été soumises à un examen suffisant. »<sup>132</sup>

« Nous craignons que le système de vérification de l'optimisation des ressources soit faussé au profit de la PFI. L'hypothèse selon laquelle l'option alternative à la PFI entraînera toujours des dépassements de coûts significatifs illustre ce parti pris... Le Trésor devrait veiller à ce que toute hypothèse favorable à la PFI dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources repose sur des éléments probants, à la fois objectifs et qualitatifs.<sup>133</sup>

Alors que ce programme de PPP a pourtant été le plus important et le plus long du pays, le gouvernement britannique n'a pas recueilli de données concernant sa performance réelle ni mené d'évaluation systématique des résultats. Aucune vérification systématique de l'optimisation des ressources n'a été menée dans le cadre des projets opérationnels de la PFI selon les différents ministères. Par conséquent, on ne dispose pas de données suffisantes afin de démontrer si le recours à des fonds privés favorise ou non l'optimisation des ressources par rapport à d'autres formes de passation de marchés.<sup>134</sup>

Malgré la riche expérience ainsi accumulée, le gouvernement n'a acquis aucune expertise propre afin d'aborder la question des PPP de manière efficace. « Les ministères auraient dû acquérir une certaine expérience commerciale à partir de la PFI mais nous assistons encore à des projets et des contrats dénués de toute conscience commerciale. »<sup>135</sup>

## 4.4. LE COÛT DU CAPITAL – UN COÛT MOINDRE À TRAVERS LES GOUVERNEMENTS

Dans la quasi-totalité des cas, les gouvernements sont en mesure d'emprunter des fonds à moindre coût que les sociétés privées ou les individus, et ce en raison du très faible risque de défaut de paiement. Dotés de recettes fiscales colossales, les gouvernements existeront toujours tandis qu'aucune société privée n'est à l'abri du risque de faillite. Il est donc plus dangereux de prêter à ces acteurs privés, justifiant ainsi le niveau plus élevé des taux d'intérêt.

L'OCDE, le FMI et un journaliste économique chevronné du Financial Times, Martin Wolf, sont unanimes :

OCDE 2008 : « Le coût du capital est généralement plus élevé pour le partenaire privé que pour l'État ; en effet, le taux d'intérêt des emprunts privés dépasse habituellement celui des emprunts publics... Si le gain d'efficacité d'un PPP n'excède pas la charge d'intérêt supplémentaire, le prix unitaire minimum auquel le partenaire privé peut fournir le service ne sera pas inférieur à ce que l'État paiera en suivant la voie traditionnelle. »<sup>136</sup>

FMI 2004 : « En raison de son pouvoir fiscal, il est moins probable que le gouvernement n'honore pas sa dette et le secteur privé est dès lors disposé à prêter au gouvernement à un taux d'intérêt quasiment sans risque pour financer des projets risqués. Ce faisant, lorsque des PPP impliquent de substituer un emprunt privé à un emprunt public, les coûts de financement ont tendance à augmenter dans la plupart des cas même si le risque du projet est moindre dans le secteur privé. Alors, la question fondamentale est de savoir si les PPP permettent des gains d'efficacité contrebalançant largement les coûts d'emprunt du secteur privé.<sup>137</sup>

Martin Wolf 2008 : « Il apparaît comme une évidence que le financement d'éléments d'actif se présente comme une fonction adéquate pour le secteur public qui jouit d'un avantage colossal – sa capacité à emprunter à moindre coût... »<sup>138</sup>

Des données probantes émanant du Royaume-Uni et des États-Unis révèlent ces différences de pratique dans les pays à haut revenu. Et il en va de même dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi la viabilité des PPP lancés au Brésil et en Indonésie, par exemple, n'est assurée que si les états fournissent des prêts et des garanties, car ceux-ci sont davantage

solvables que les sociétés privées. Le gouvernement philippin a augmenté la notation de crédit de deux des plus importantes multinationales au monde, Shell et Bechtel, lorsque celles-ci ont monté une centrale électrique privée aux Philippines – les multinationales n'étaient pas en mesure de financer leur projet auprès des banques sans la garantie offerte par le gouvernement.

#### 4.4.1. ROYAUME-UNI

En 2011, un représentant des entreprises privées britanniques dans le cadre des PPP estimait que le coût supplémentaire moyen des capitaux privés par rapport à l'emprunt traditionnel se montait à 2,2 pour cent par an. Selon les calculs du Financial Times, le contribuable britannique acquitte alors « bien plus de 20 milliards de livres de coûts d'emprunt supplémentaires – soit l'équivalent de plus de 40 grands hôpitaux tout neufs – pour les 700 projets que les gouvernements successifs ont lancé dans le cadre de l'initiative de financement privé... »<sup>139</sup>

L'écart est encore plus important aujourd'hui avec un coût de financement des PPP estimé à 8 pour cent comparativement à 4 pour cent pour les obligations d'État. « La différence entre un financement public direct et le coût de ce financement a augmenté considérablement depuis la crise financière. L'augmentation notable des coûts du financement privé laisse entendre que la méthode de financement PFI est devenue particulièrement inefficace. Des données récentes tendent à montrer que le coût moyen pondéré du capital concernant une PFI est deux fois plus élevé que celui des gilts (obligations d'État). »<sup>140</sup>

En août 2011, la Commission parlementaire restreinte qui contrôle le Trésor a conclu que cette méthode était coûteuse et inefficace pour financer des investissements d'infrastructure. Elle a recommandé, non seulement qu'il soit mis fin au système PFI, mais en outre, que le gouvernement prenne à son compte le financement des PPP en cours – concrètement en les re-nationalisant – entraînant ainsi une nette réduction des coûts.

- « Le prix du financement est bien plus élevé dans le cas d'une PFI. Le coût financier du remboursement des investissements opérés par les investisseurs dans le cadre de la PFI est par conséquent nettement plus élevé que celui d'un investissement public direct... Des données récentes suggèrent que le coût moyen pondéré du capital d'une PFI est deux fois plus élevé que celui des obligations d'État... Rien ne prouve, à notre connaissance, que cette méthode de financement inefficace soit compensée par les avantages perçus des PFI liés au transfert accru des risques. Il semble même que ce soit le contraire. »
- « Le moyen le plus simple pour le gouvernement de gérer les contrats PFI actuels consiste à racheter la dette (et, si possible, le capital) une fois la phase de construction terminée. Cette mesure se traduirait par une augmentation du niveau global de la dette du gouvernement mais ... honorer la dette gouvernementale serait plus économique que régler la dette cachée de la PFI. Chaque point de pourcentage gagné sur le taux d'intérêt payé pour la dette PFI estimée à 40 milliards de livres permettrait de réaliser 400 millions de livres d'économie par an. »<sup>141</sup>

#### 4.4.2. ÉTATS-UNIS

Un nouveau rapport sur les PPP dans le secteur de l'eau aux États-Unis compare le coût total du financement de travaux d'infrastructure équivalents entre emprunt public et financement privé. Le financement privé coûte entre 50 et 150 pour cent de plus. A Rialto, en Californie, le coût annuel du financement privé d'une nouvelle concession de distribution d'eau dans le cadre d'un PPP est de 16 millions de dollars, soit plus du double du financement d'une dette et d'un investissement équivalents par les pouvoirs publics.

### ALASKA : LE FINANCEMENT PUBLIC EST PLUS AVANTAGEUX QUE LES PPP

Le gouverneur républicain de l'Alaska – successeur de Sarah Palin – propose actuellement d'abandonner un projet de PPP concernant un pont sur le bras de mer Knik au profit d'une mise en service et d'une gestion par les pouvoirs publics car cette option est plus avantageuse. Une analyse proposée par le département d'État en charge des travaux d'analyse des recettes a montré que le modèle public-privé a peu de chances de fonctionner et d'attirer les investisseurs privés si les coûts ne sont pas très élevés ou si l'État ne garantit pas les éléments de passif éventuel à hauteur de 2,5 milliards de dollars. Des centaines de millions de dollars pourraient être économisés si l'État finançait le projet plutôt qu'un entrepreneur privé.<sup>142</sup>

### 4.4.3. LES BÉNÉFICES EXCEPTIONNELS DES PPP – TRANSFÉRÉS VERS LES PARADIS FISCAUX

Le coût du capital privé est même plus élevé que la différence entre les taux d'intérêts des prêts car les entreprises privées font également des profits au travers des dividendes sur leurs actions dans le projet. Ils sont nettement plus élevés et augmentent ainsi le coût moyen du recours au financement privé pour les pouvoirs publics. Dans les concessions de distribution d'eau de Djakarta, par exemple, les entreprises privées obtiennent un rendement du capital de 22 pour cent, garanti par les pouvoirs publics. Au Royaume-Uni, une étude a démontré que les bénéfices réalisés par les entreprises privées dans les PPP du secteur de la santé sont environ deux fois plus élevés que ceux des investisseurs privés dans d'autres activités comportant des risques similaires. « Les rendements pour les investisseurs dans ce groupe de projets PFI sont bien plus élevés que ne l'exige la rémunération des investisseurs pour leur prise de risque. »<sup>143</sup>

Parfois, les gouvernements affirment que les recettes fiscales sur les bénéfices réalisés par les entreprises pourraient rééquilibrer cette situation et incluent cette hypothèse dans leurs évaluations des coûts des PPP – à l'instar du Royaume-Uni, par exemple. Mais de nombreuses entreprises privées participant à des projets de PPP sont installées dans des paradis fiscaux et, de fait, ces taxes restent lettre morte. Une commission parlementaire britannique a commenté en ces termes : « Certains investisseurs au titre de la PFI se prémunissent contre la fiscalité britannique en recourant à des dispositifs off-shore. Pourtant, le Trésor inclut les recettes fiscales dans l'analyse de rentabilité des projets PFI. Le Trésor n'a pas été en mesure de nous dire si les investisseurs PFI avaient payé des impôts au Royaume-Uni sur les profits réalisés et sur les gains en capitaux propres, ou si l'impôt sur les sociétés avait été prélevé pour les entreprises engagées au titre de la PFI... Le secteur public manque d'informations sur les rendements réalisés par les investisseurs PFI et de dispositifs de partage des gains lorsque les investisseurs vendent leurs parts. »<sup>144</sup>

### 4.5. COÛTS DE CONSTRUCTION : CONFORMES AUX DÉLAIS ET AU BUDGET IMPARTIS ?

On fait fréquemment valoir que la phase de construction des projets de PPP est immanquablement réalisée dans les délais et selon l'enveloppe budgétaire prévue, ce qui constitue un avantage décisif des PPP par rapport aux projets traditionnels du secteur public. Le gouvernement britannique prétend que 76 pour cent des projets PFI sont réalisés dans les délais, contre 30 pour cent à peine pour les projets faisant l'objet de passations de marchés traditionnelles. Une étude sur les PPP financés par la BEI dans toute l'Europe a constaté que les projets évalués « étaient largement réalisés dans les délais, selon le budget prévu et conformément aux spécifications ».<sup>145</sup>

Mais la composante construction des projets de PPP est nettement plus coûteuse. Un rapport de la BEI a comparé le coût des projets routiers de PPP en Europe par rapport à des projets faisant l'objet de passations traditionnelles et conclu que les PPP étaient en moyenne 24 pour cent plus coûteux que les routes financées par le secteur public.<sup>146</sup> En 2007, le gouvernement polonais a annulé un projet de PPP autoroutier, précisément pour cette raison. Ils ont réalisé que l'autoroute A1 entre Grudziadz et Torun pouvait être construite pour 5,6 millions d'euros le kilomètre dans le cadre d'un marché public classique contre 7,4 millions d'euros le kilomètre dans le cadre du PPP.<sup>147</sup> Le rapport de la BEI note également que ce supplément de 24 pour cent est à peu près équivalent aux estimations de dépassement de coût sur les projets de marchés publics, ce coût supplémentaire des projets de PPP représente donc le paiement exigé par l'entrepreneur en compensation de l'acceptation du risque associé à la construction.

Cet objectif est atteint par « le recours à des contrats de construction clé en main, à durée déterminée et à prix fixe » qui fait porter la responsabilité des retards sur les entreprises de construction. L'assurance de l'exécution des travaux est liée au fait que l'entrepreneur accepte d'assumer la responsabilité d'un éventail de risques plus important, pour lesquels les entrepreneurs doivent être payés davantage.

Pourquoi les contrats clé en main sont-ils fréquents dans les projets de PPP et plus rares dans les projets classiques du secteur public ?<sup>148</sup> La raison essentielle n'est pas liée au fait que les gouvernements acceptent de payer davantage pour des normes de ponctualité plus élevées pour les infrastructures de service public, elle est motivée par les bénéfices du financier du PPP. Comme le fait remarquer la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC), « Parmi ces projets [clé en main], de nombreux projets sont financés par des fonds privés, pour lesquels les prêteurs exigent davantage d'assurance quant aux coûts du projet... Souvent, le projet de construction n'est qu'une partie d'une initiative commerciale complexe et une défaillance financière ou d'une autre nature dans ce projet de construction peut compromettre l'ensemble de l'entreprise. »<sup>149</sup> Les financiers privés d'un projet de PPP sont plus exigeants en termes de date d'achèvement, car le retour sur investissement ne prend effet que lorsque les travaux sont terminés – mais le supplément de coût découlant de cette assurance d'exécution est à la charge des deniers publics.

Le long processus de négociation des contrats de PPP implique également que l'infrastructure n'est pas livrée plus rapidement. « Aucune preuve convaincante ne laisse penser que de tels projets PFI soient livrés plus rapidement et à un coût définitif inférieur à ceux de projets impliquant des marchés publics traditionnels. Au contraire, le long processus d'acquisition se traduira probablement par une livraison du bâtiment plus tardive dans le cas d'une PFI, si la durée totale du processus est prise en compte. »<sup>150</sup>

L'expérience britannique suggère également que les PPP ne produisent pas nécessairement des projets de meilleure qualité que ceux répondant à des méthodes de passation traditionnelles. « Dans le domaine de l'innovation architecturale et de la qualité de construction, les preuves ne manquent pas pour démontrer la moindre performance des PFI par rapport aux projets impliquant des marchés publics traditionnels... Le fait que des consortiums soient créés pour soumettre des offres limite également le choix et la concurrence. Ainsi, un cabinet d'architectes peut très bien présenter le meilleur projet, une entreprise la meilleure proposition, mais si ces projets et propositions ne font pas partie de l'offre du consortium retenue, ils seront écartés. »<sup>151</sup>

## 4.6. EFFICIENCE



© Timothy Vogel

Ainsi que cela a été souligné à la section consacrée aux coûts de financement, le secteur privé se doit d'afficher un niveau d'efficacité accru – et pas simplement en théorie, mais de façon suffisamment importante et certaine pour compenser le surcoût important et certain du capital privé.

La plupart des gouvernements, des politiciens, des consultants et des commentateurs supposent et affirment un niveau d'efficacité toujours supérieur du secteur privé – mais les preuves empiriques émanant de nombreuses études démontrent le caractère erroné de cette approche. De fait, les opérateurs privés ne sont pas plus efficaces et ils sont même souvent à l'origine d'inefficiences. L'évaluation des propositions de PPP ne saurait poser comme principe la supériorité du secteur privé en termes d'efficacité – le principe posé doit être celui de la neutralité.

Nombre d'études corroborent une telle conception.

- Une revue globale menée par la Banque mondiale en 2005 sur les preuves empiriques de l'efficacité des services de distribution publics et privés a conclu que « Dans le contexte des services de distribution, il semble globalement que la propriété ne soit pas aussi importante qu'on le soutienne. La majorité des documents d'analyse transfrontalière en la matière n'a pas établi d'écart statistique significatif au niveau des scores d'efficacité entre prestataires publics et prestataires privés. »<sup>152</sup> D'autres études corroborent ces résultats.
- Dans le secteur de la santé, les services de santé publique sont bien plus efficaces que les services privés lorsqu'il s'agit de garantir l'accès à des soins de qualité pour tous et une vie meilleure. Majoritairement privé, le système américain coûte près de deux fois plus cher que les systèmes publics européens mais l'espérance de vie est moindre aux États-Unis et les taux de mortalité infantile sont plus élevés qu'en Europe.
- Selon une étude menée sur des agglomérations faisant intervenir différents types d'exploitants de services d'autobus et d'autocar, les systèmes les plus efficaces étaient tout autant publics que privés (Pina & Torres 2006).<sup>153</sup>

Même dans le domaine des télécommunications, où le secteur privé est dit plus performant que le secteur public, une étude mondiale comparant les compagnies privées aux compagnies publiques a établi le contraire. S'il est vrai qu'une « amélioration de l'efficacité a été observée suite à la vague de privatisations... elle demeure néanmoins largement inférieure à l'amélioration constatée dans les secteurs publics » (Knyazeva, Knyazeva & Stiglitz 2006).<sup>154</sup>

Des études sur les PPP au Royaume-Uni révèlent des résultats similaires.

- Une étude sur l'utilisation des PPP dans le domaine de la défense au Royaume-Uni est parvenue à la conclusion que les PPP n'engendraient pas nécessairement des gains d'efficacité mais que les coûts et les inconvénients connexes étaient considérables.

**L'analyse conclut que le recours aux PPP ne permettra pas nécessairement une efficacité économique en matière de passation de marchés de la défense et il conviendra d'apporter une attention particulière tant à la négociation des PPP qu'au suivi de leur performance et à leur reconduction.**

L'exemple du secteur de la défense britannique montre les coûts de transaction significatifs induits par les PPP, des coûts à mettre en regard des bénéfices en termes d'incitation à l'efficacité économique.<sup>155</sup>

- Une étude sur les PPP dans le domaine de la santé et des services municipaux au Royaume-Uni a produit un résultat similaire. Elle a établi l'existence d'un « cercle vicieux de suivi et de méfiance entre les organismes partenaires, venu se substituer à la confiance dont bénéficiait auparavant le processus bureaucratique ». L'étude a également conclu à la menace significative constituée par les PPP à l'égard de « l'esprit de service public ».<sup>156</sup>
- Des problèmes de démoralisation et d'inefficacité ont également été observés dans le cadre d'une étude menée sur un hôpital britannique bénéficiant de la PFI, où quatre schémas d'emploi distincts étaient proposés au personnel non clinique – niveau national, gestion décentralisée locale, conditions établies par un entrepreneur privé suite à un appel d'offres et nouvelles conditions de l'entrepreneur privé au titre de la PFI. Cette situation a fait naître des problèmes et une certaine animosité, une partie des employés touchant des primes de poste lorsqu'ils travaillaient le week-end, tandis que les autres non. L'évolution des pratiques de travail a eu une incidence déstabilisante. À titre d'exemple, la PFI a entraîné une progression du taux d'attrition du personnel de restauration de l'ordre de 10-15 pour cent par an à plus de 100 pour cent, essentiellement en raison de l'abandon de la préparation des repas en cuisine pour la distribution de plats préparés (Earnshaw & Ellis 2004).

L'expérience de la « re-municipalisation » démontre le potentiel du secteur public d'améliorer considérablement l'efficacité. Depuis la re-municipalisation des services de l'eau à Paris, le prix de l'eau a été réduit de 8 pour cent en raison des améliorations importantes apportées par l'autorité publique compétente, Eau de Paris, en matière de coordination et de planification. Depuis la re-municipalisation de ses PPP, l'organisme Transport for London (TfL) peut également se prévaloir de gains d'efficacité comparables avec une économie totale de quelque 2 milliards de livres (voir l'étude de cas).

#### **4.6.1. CONCURRENCE : LES PPP AGGRAVENT LA DONNE**

Du fait de la complexité des PPP, peu d'entreprises sont en mesure de présenter une offre en raison du coût induit par la préparation de celle-ci. Il en résulte une moindre concurrence.

- Au Royaume-Uni, un rapport parlementaire récent a fait observer : « De par la nature de la PFI, la concurrence devrait être moins intense que pour les autres formes de passation de marchés. Nous estimons que les obstacles à l'entrée sont importants, ce qui entraîne un marché peu concurrentiel. Complexe et dispendieux, le long processus de passation de marché limite l'envie des consortiums de se positionner sur des projets et implique par ailleurs la seule participation d'entreprises pouvant se permettre de perdre des millions de livres en cas d'échec.
- Dès lors, le processus est plus vulnérable à la collusion et aux cartels entre les quelques entreprises en mesure de présenter une offre. Dans le secteur de l'eau, tant en France qu'ailleurs, il n'est pas rare que les entreprises chefs de file soumettent des offres conjointes ou conviennent de se partager les villes.

Lorsqu'un PPP est attribué, le manque de concurrence s'accroît encore. Plutôt que d'attribuer les contrats de sous-traitance par voie d'appels d'offres, ce qui adviendrait si le secteur public gérait le projet, les entreprises privées impliquées dans le cadre du PPP sont en mesure d'attribuer des contrats à leurs propres filiales sans faire jouer la concurrence – ce qui leur permet d'appliquer des tarifs bien plus élevés.

- Cette pratique est monnaie courante dans le secteur des PPP de l'eau en France, mais le même procédé se répète à l'échelle mondiale. Ainsi à Szeged, Hongrie, lorsque Veolia a remporté la première la concession d'eau, elle a attribué l'ensemble des contrats de travail à sa propre filiale en propriété exclusive. À Santiago, Chili, le processus d'appel d'offres relatif à la concession d'eau a été largement faussé car les candidats savaient que le vainqueur devrait attribuer un contrat CET (construction - exploitation - transfert) d'une valeur de 300 millions de dollars afin d'édifier une usine de traitement des eaux usées (La Farfana – qui allait devenir la plus vaste usine de traitement des eaux usées en Amérique latine).
- Des pratiques similaires ont été observées au Royaume-Uni. Dans le cadre du projet de PFI/PPP Connect Communications pour TfL (à présent achevé), les principaux actionnaires de Connect – Thales, Fluor et Motorola – ont attribué le nouveau contrat de construction ainsi que le nouveau contrat d'exploitation et de maintenance à leurs propres filiales.<sup>157</sup>

## 4.7. COÛTS DE TRANSACTION

### 4.7.1. PASSATION DE MARCHÉS ET SUIVI

Les PPP ne se créent ni ne se contrôlent de façon autonome. Leur mise en place, les modalités de leur négociation et leur renégociation ainsi que leur suivi et la liaison entre l'autorité publique et l'entreprise privée, procédures juridiques comprises, impliquent des coûts. Ces coûts de transaction comptent au nombre des principales raisons amenant les organismes publics et privés à agir par eux-mêmes, en interne, plutôt que de faire appel à un spécialiste extérieur. Les PPP sont bien plus complexes que des contrats ordinaires et les coûts de transaction sont naturellement supérieurs.

- Une étude de la BEI sur l'infrastructure routière en Europe centrale et orientale a établi que les routes construites dans le cadre des processus traditionnels du secteur public offraient un meilleur rapport qualité-prix que celles édifiées via des PPP, assorties de coûts particulièrement élevés. « Trois raisons justifient la performance supérieure des projets routiers faisant l'objet de passations de marchés traditionnelles par rapport aux PPP : les projets faisant l'objet de passations traditionnelles ont souvent été mis en œuvre plus rapidement que les PPP ; ils se sont avérés moins coûteux lorsque l'ensemble des coûts étaient considérés, notamment les coûts de transaction ; et ils ont moins faussé le choix de l'itinéraire et du mode, essentiellement parce que les autoroutes sans péage réalisées suite à une passation traditionnelle ne dévient pas la circulation, par définition, vers d'autres routes (sans péage). »<sup>158</sup>
- Un rapport de l'OCDE sur l'Égypte a reconnu que l'acquisition de projets de PPP était plus complexe et coûteuse que les passations ordinaires et, dès lors, les tentatives visant à développer les PPP entraînaient des coûts supplémentaires considérables sur les budgets limités des ministères.<sup>159</sup>

Une étude conduite par des chercheurs de la BEI sur des projets menés en Europe a révélé que les coûts d'acquisition se montaient en moyenne à plus 10 pour cent de la valeur totale de chaque contrat de PPP. Des éléments de preuve provenant des États-Unis suggèrent que le suivi de la performance du partenaire privé dans le cadre de modalités de type PPP engendre des coûts additionnels allant de 3 à 25 pour cent de la valeur du contrat. En conséquence, il est recommandé dans ce pays de budgétiser, dans le cadre de ces modalités, les coûts de suivi se montant à 10 pour cent de la valeur du contrat.<sup>160</sup> En combinant les données émanant de la BEI aux éléments provenant des États-Unis, les coûts totaux de transaction des projets de PPP pourraient dépasser 20 pour cent en moyenne de la valeur totale du projet.

### 4.7.2. AVOCATS ET CONSULTANTS

La complexité des PPP implique des dépenses juridiques et comptables conséquentes tant pour le gouvernement que pour les entreprises, les périodes d'adjudication étant généralement de 34 mois.<sup>161</sup>

- Les avocats impliqués dans le cadre du seul PPP/PFI de transport à Londres avaient perçus plus de 400 millions de livres d'honoraires. Sur l'ensemble des accords conclus au titre de la PFI au Royaume-Uni, le Financial Times estime que : « Consultants et avocats ont touché au moins 2,8 milliards de livres et probablement bien plus de 4 milliards de livres dans le cadre des consultations relatives à ces accords. »<sup>162</sup>
- Un homme d'affaires britannique a déclaré que la croissance des PPP dans les pays en développement fournissait des débouchés rentables pour ces consultants. « La PFI ne profite pas uniquement aux entreprises du bâtiment britanniques ; elle constitue également une mine d'or pour les avocats, les conseillers et les banquiers. »<sup>163</sup>
- Les différends contractuels augmentent les coûts de transaction. « Le développement des quasi-marchés a déjà donné naissance à une culture contractuelle... le secteur de la santé est de plus en plus considéré comme un terrain de jeu pour les avocats et les cabinets juridiques. »<sup>164</sup>

## 4.8. INCERTITUDE

À l'instar des autres contrats, les contrats de PPP sont imparfaits (ou « incomplets »). Ils ne peuvent couvrir toutes les circonstances inconnues et les éventuels problèmes concernant la fourniture du service – et tout particulièrement sur une durée de 25 à 30 ans, une durée de validité courante pour un contrat de PPP. Ces changements entraînent des renégociations, qui permettent aux entreprises d'accroître les redevances. Le partenaire privé peut exploiter un service monopolistique au détriment de la population qu'il est censé servir. Le contrat lui-même est incertain – il peut se révéler illégal ou abusif dans un certain sens, et entraîner de coûteuses conséquences pour l'autorité et le public à un stade ultérieur. L'entrepreneur pourrait ne pas donner satisfaction, abandonner le contrat en raison d'une rentabilité insuffisante, ou encore faire faillite. Quoi qu'il advienne au partenaire privé, les gouvernements sont finalement responsables du maintien du service et du remboursement auprès des établissements bancaires. Il se peut que ces « éléments de passif éventuel » ne surviennent jamais, mais dans le cas contraire la note est salée.

La plupart du temps, les renégociations s'opèrent au profit de l'entrepreneur privé et au détriment du public – entraînant une hausse des prix ou un recul des investissements.<sup>165</sup>

- Au Royaume-Uni, 33 pour cent des projets PFI signés entre 2004 et 2006 ont été renégociés et chaque modification équivalait à 17 pour cent de la valeur du projet – soit en moyenne 4 millions de livres par an. En un an au Royaume-Uni, en 2006, des modifications ont été apportées aux contrats PFI pour un coût total de quelque 180 millions de livres – et les entreprises ont facturé 6 millions supplémentaires pour réaliser ces changements.<sup>166</sup>
- En France, le coût d'un PPP pour la construction du Centre Hospitalier Sud Francilien à proximité de Paris était finalement de 115 millions d'euros supplémentaires par rapport au devis d'origine, suscitant une réduction de la palette de services.<sup>167</sup>
- Au Chili et en Colombie, au moins les trois quarts des PPP d'infrastructure routière ont fait l'objet d'une renégociation, suscitant une hausse des coûts de l'ordre de 20 à 140 pour cent. (Voir l'étude de cas)<sup>168</sup>

## 4.9. OPTIMISATION DES RESSOURCES : SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS DE PREUVE

Les éléments probants tirés de l'expérience internationale et d'études sur le thème des PPP peuvent être synthétisés comme suit :

- Le coût du capital est toujours inférieur en l'absence d'un PPP et ce tant pour les pays à haut revenu que pour les pays en voie de développement.
- Dans le cadre d'un PPP, le coût de construction est plus élevé car les financiers requièrent un contrat clés en main, qui est de près de 25 pour cent plus onéreux.
- Le secteur privé n'opère pas plus efficacement, et le secteur public a ceci d'avantageux qu'il jouit d'une plus grande souplesse.
- Les coûts de transaction liés à la soumission et au suivi des PPP augmentent encore les coûts de 10 à 20 pour cent supplémentaires.
- Le secteur public se heurte à de véritables risques liés aux PPP, notamment des contrats incomplets, la probabilité de renégociation et les dettes publiques éventuelles en cas de faillite ou de défaut de paiement de la part du partenaire privé.
- Ces mécanismes entraînent des répercussions négatives sur les services publics, sur l'environnement et les travailleurs, sous l'effet des réductions de coûts et de la distorsion faussée des projets afin de répondre à la nécessaire rentabilité des PPP.

## 5. CONCLUSION : L'ALTERNATIVE PUBLIQUE

Les gouvernements et les autorités locales peuvent continuer de développer l'infrastructure en recourant au financement public pour réaliser les investissements, et aux organismes du secteur public pour assurer la prestation. Cela confère au secteur public un certain nombre d'avantages, parmi lesquels la flexibilité, le contrôle et l'efficacité.

Le secteur public est en mesure de lever des fonds à long terme et à moindre coût, en bénéficiant de taux d'intérêt peu élevés et de durées nettement supérieures par rapport à une société privée, en s'appuyant sur ses recettes fiscales ou sur les redevances acquittées par les usagers à titre de garantie pour obtenir des prêts ou émettre des obligations qui seront remboursés en puisant dans les futurs revenus. Pour financer un service, il peut rechercher le juste milieu entre les redevances des usagers et les impôts, et ajuster cet équilibre dans le temps en fonction de l'évolution des circonstances. Il peut également opter pour un financement direct des investissements en puisant dans ses recettes actuelles ou via l'impôt. Les gouvernements local, central et fédéral peuvent tirer parti de faibles coûts d'emprunt. Nombre de pays ont mis en place des mécanismes spécifiques de financement des investissements municipaux à faible taux.

Le secteur public gagne également en flexibilité, en contrôle et en efficacité comparative – en réduisant les frais de transaction et l'incertitude générée par les contrats, et en générant des économies d'échelle – et la responsabilité démocratique accrue permet des gains d'efficience.

En faisant appel à des employés directs pour exploiter et entretenir les systèmes de même qu'assurer les prestations, tout en obtenant d'autres biens et services auprès des entrepreneurs, les gouvernements et les autorités locales sont capables de planifier et de fournir les services d'infrastructure sur le long terme et d'opérer selon des modalités bien plus souples pour répondre à l'évolution des besoins ou de la technologie, en profitant de coûts de transaction peu élevés.

Et la constitution et le maintien d'une main-d'œuvre du secteur public permettent de créer une masse d'emplois formels décents venant se substituer à l'emploi précaire qui, de plus en plus, caractérise le secteur privé, notamment le marché de la sous-traitance.



© USAID



# // NOTES

1. Internationale des Services Publics <http://www.world-psi.org/fr/pourquoi-nous-avons-besoin-de-depenses-publiques-mise-jour>
2. Graeme A. Hodge, Carsten Greve (2007) Public-Private Partnerships: An International Performance Review Public Administration Review 67 (3) , 545–558 doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x
3. EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
4. House of Commons Research Paper 01/117 18 December 2001The Private Finance Initiative (PFI) <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>
5. European Economy No 3 / 2003 Issn 0379-0991 European Commission Directorate-General For Economic And Financial Affairs. Public finances in EMU 2003 (summary of part III, p.102) [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2003/ee303en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf)
6. EUObserver.com October 6, 2005 Commission criticises cover-up of national deficits
7. New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships 11/02/2004 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
8. International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 para 38 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
9. International Monetary Fund Public Investment and Fiscal Policy March 12, 2004 para 36 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>
10. EPEC 2013 The PPP Market European Trends and Developments
11. EIB 2010 Kappeler A. and Nemoz M. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010/04 July 2010 [www.eib.org/epec/resources/efr\\_epec\\_ppp\\_report.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf)
12. OECD 2013 Capital budgeting and procurement practices GOV/PGC/SBO(2013)2 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement
13. OECD 2013 Capital budgeting and procurement practices GOV/PGC/SBO(2013)2 <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement
14. <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO%282013%292&doclanguage=en> ; EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement [http://www.eib.org/attachments/efs/econ\\_note\\_2012\\_ppp\\_and\\_financing\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf)
15. Disastrous Public Works Projects: Der Spiegel 10 Jan 2013 <http://www.spiegel.de/international/business/disastrous-public-works-projects-in-germany-a-876856.html>
16. PPP-Leuchtturm-Projekte – eine Spur des Scheiterns 3 January 2012 <http://www.gemeingut.org/2012/01/ppp-leuchtturm-projekte-eine-spur-des-scheiterns/> ; Ausverkauf der A7 per PPP verhindert – Bauindustrie schäumt 1 Feb 2013 [http://www.gemeingut.org/2013/02/presse\\_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/](http://www.gemeingut.org/2013/02/presse_gib-ausverkauf-der-a7-per-ppp-verhindert-bauindustrie-schaumt/) ; <http://www.spiegel.de/international/germany/berlin-lays-cornerstone-on-controversial-palace-project-a-905366.html>
17. World Bank/AFD 2010 Africa's Infrastructure 2010 Table 8.3 p.186, and PSIRU calculations. Figures may not add exactly due to rounding. [http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT\\_Consolidated\\_smaller.pdf](http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT_Consolidated_smaller.pdf)
18. See Financing water and sanitation: public realities PSIRU 2012 [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
19. WEO 2010: Chapter 8 "Energy poverty - How to make modern energy access universal?" [http://www.iea.org/weo/docs/weo2010/weo2010\\_poverty.pdf](http://www.iea.org/weo/docs/weo2010/weo2010_poverty.pdf)
20. See Financing water and sanitation: public realities PSIRU 2012 [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
21. <http://www.unece.org/ceci/documents/2009/ppp/session2tospp09.html>

22. 'Impact of the Global Financial Crisis - What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?' Presentation by Geoffrey Hamilton Chief of Section, Economic Cooperation and Integration Division, UNECE. 20 May 2009 to KDI/ADB/ADB/IBI/WBI conference 'Knowledge Sharing on Infrastructure Public-Private Partnerships in Asia' 19-21 May 2009 Seoul, Korea <http://pima.kdi.re.kr/eng/new/event/090619/9-4.pdf> ; South Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
23. Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
24. South Korea, May 2009 [http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event\\_list7.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp)
25. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships . IMF Working Paper WP/ 09/144 July 2009 Figure 1, p.6, corporate credit spreads over 5yr US Treasury <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23065.0>
26. World Bank et al Feb 2013 Long-Term Investment Financing for Growth and Development: Umbrella Paper (February 2013) <http://en.g20russia.ru/news/20130228/781245645.html> and <http://en.g20russia.ru/load/781245667> ; World Bank Oct 2013 Financing for Development <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty documents/WB-PREM financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>
27. IFC Annual Report 2013 [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/annual+report/2013\\_online\\_report/2013\\_printed\\_report/ar2013](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/annual+report/2013_online_report/2013_printed_report/ar2013)
28. See [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bdac3e00407f53ce850b95cdd0ee9c33/SectorSheets\\_Power.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bdac3e00407f53ce850b95cdd0ee9c33/SectorSheets_Power.pdf?MOD=AJPERES)
29. IFC AEGEA Saneamento <https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/0dd0ea74e45ff42f852579d6005ae81c?opendocument>
30. Philippine Daily Inquirer 21 August 2013 Olongapo starts paying up power debts <http://newsinfo.inquirer.net/471603/olongapo-starts-paying-up-power-debts>
31. Tirana Times 24 Dec 2013 Kurum offers Euro 110 million for four hydropower plants <http://www.tiranatimes.com/news.php?id=14633&cat=2> ; SEE news December 20, 2013 IFC lends 106 mln euro to Albania's Kurum International for HPP projects <https://renewables.seenews.com/news/ifc-lends-106-mln-euro-to-albanias-kurum-international-for-hpp-projects-396204> ; CEZ formally initiates arbitration proceedings against Albania in electricity dispute IHS Global Insight, May 17, 2013, In Brief, 331 words, Andrew Neff
32. Cordiant: Infrastructure Crisis Facility – Debt Pool <http://www.cordiantcap.com/investment-program/icf-debt-pool/>
33. <http://www.addaxbioenergy.com/en/the-makeni-project/development-partners.php>; <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/Addax%20Bioenergy%20-%20ESHIA%20summary%20-%20Final%20EN.pdf>; <http://www.pidg.org/what-we-do/projects/sierra-leone/addax-bioenergy>; [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/brokenpromises\\_0.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/brokenpromises_0.pdf); The Independent (London) September 2, 2013 Biofuel project funded by UK 'leaves Africans without food'; Africa News December 18, 2010 Sierra Leone; What a Strategic Cabinet Reshuffle: Concord Times (Freetown); Sierra Express media 12 March 2013 Worreh Yeama people say no to Addax Bioenergy
34. <http://www.pidg.org/impact/case-studies/calidda-case-study> , [http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI\\_DP28031](http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI_DP28031)
35. PPIAF Annual report 2013 <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Annual-Report-2013-Final.pdf>
36. ADB 2012 Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020 <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-operational-plan-2012-2020>
37. Colombia: Program to support PPPS in infrastructure [CO - L1131 ] section 1.31 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38230580>
38. <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/sectors/private-sector/areas-of-focus/infrastructure-finance/> , <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/africa-health-forum-afdb-holds-first-forum-on-development-of-health-in-africa-12784/>
39. [http://www3.weforum.org/docs/GAC/2013/WEF\\_GAC\\_MidtermReports\\_2012-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC/2013/WEF_GAC_MidtermReports_2012-14.pdf)
40. 'World Bank Presents Umbrella Report on Financing Investments'. 2013. G20. Accessed April 10. <http://www.g20.org/news/20130228/781245645.html>
41. [http://www.boell.org/downloads/Responsible\\_Investment\\_in\\_Infrastructure.pdf](http://www.boell.org/downloads/Responsible_Investment_in_Infrastructure.pdf)
42. 'G20Australia2014conceptpaper.pdf'. 2014 [http://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/G20Australia2014conceptpaper.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/G20Australia2014conceptpaper.pdf)
43. 'Think20 Papers 2014: Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit | Lowy Institute for International Policy'. 2014. Accessed January 2. <http://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-G20>
44. 'Infrastructure: Overcoming Sovereign-Debt Phobia'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/11/28/Infrastructure-overcoming-sovereign-debt-phobia.aspx> ; 'Infrastructure: The Limits of PPPs'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/01/Infrastructure-The-limits-of-PPPs.aspx>
45. 'Infrastructure: Overcoming Sovereign-Debt Phobia'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/11/28/Infrastructure-overcoming-sovereign-debt-phobia.aspx> ; 'Infrastructure: The Limits of PPPs'. 2013. Accessed December 24. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/01/Infrastructure-The-limits-of-PPPs.aspx>
46. [www.tuac.org](http://www.tuac.org)
47. <http://www.unece.org/ceci/ppp.html>

48. <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>
49. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financila\\_operations/investment/europe\\_2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financila_operations/investment/europe_2020/index_en.htm)
50. <http://tentea.ec.europa.eu/download/events/2013PPPworkshop/presentations/3ouaki.pdf>
51. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-789\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en)
52. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-789\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-789_en.htm?locale=en)
53. <http://tentea.ec.europa.eu/download/events/2013PPPworkshop/presentations/3ouaki.pdf>
54. See <http://www.eib.org/about/>
55. EIB 2012 PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement [http://www.eib.org/attachments/efs/econ\\_note\\_2012\\_ppp\\_and\\_financing\\_in\\_europe\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/efs/econ_note_2012_ppp_and_financing_in_europe_en.pdf)
56. See Public-Private partnerships. Law in Transition 2007 EBRD <http://www.ebrd.org/pubs/legal/lit071.htm>; [http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/sci\\_methodology.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/sci_methodology.shtml); and EBRD Transition Report 2010: Recovery and Reform <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/flagships/transition.shtml>; and EIU 2013 Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>
57. Section 4.1
58. <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>; <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-brasil,aposta-para-melhorar-infraestrutura-so-11-ppps-estao-em-operacao-no-brasil,170241,0.htm>; <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/paran%C3%A1-analisa-projeto-de-lei-sobre-garantias-do-poder-concedente-%C3%A0s-concession%C3%A1rias-de-ppps>; Portosenavios 05 Novembro 2013 Estados buscam novos recursos para ampliar investimento em PPPs <http://www.portosenavios.com.br/geral/21562-estados-buscam-novos-recursos-para-ampliar-investimento-em-ppps>
59. UK Treasury news released 62/12 18 July 2012 [http://www.hm-treasury.gov.uk/press\\_62\\_12.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/press_62_12.htm); <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-uk-guarantees-scheme>; <https://www.gov.uk/government/publications/uk-guarantees-scheme-key-documents>
60. <http://www.europapress.es/economia/noticia-fomento-dara-avales-lograr-financiacion-privada-obra-publica-20090630124906.html>; Deloitte Securing the Foundations European Powers of Construction. 2009. P.30 [https://www.deloitte.com/view/en\\_GB/uk/industries/eiu/article/eeb1463dc14e4210VgnVCM200000bb42f00aRCRD.htm](https://www.deloitte.com/view/en_GB/uk/industries/eiu/article/eeb1463dc14e4210VgnVCM200000bb42f00aRCRD.htm)
61. <http://www.iifcl.org/Content/profile.aspx>
62. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09144.pdf>
63. <http://www.premier.vic.gov.au/premier/australias-biggest-desalination-plant-to-secure-water-and-jobs.html>
64. Bloomberg Nov 27, 2013 Private Toll Road Investors Shift Revenue Risk to States By David Mildenberg <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-27/private-toll-road-investors-shift-revenue-risk-to-states.html>; Infrastructure Journal 17 Jan 2013 Toll Roads: Big Trouble Down Under IJ Interviews Dr Robert Bain <http://www.robbain.com/Toll%20Roads.pdf>
65. <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Public-private-projects-have-problems-Montek-Singh-Ahluwalia/articleshow/22131210.cms>
66. The Lawyer 6 September 2010 <http://www.thelawyer.com/does-failure-of-tfl-deals-spell-the-end-of-the-line-for-ppp-bonanza/1005403.article>; The Economist May 15, 2010 Finis; The Tube upgrade deals <http://www.economist.com/node/16113111>; Christian Wolmar 22 May 2010 Rail 644: Why the PPP was doomed from the start <http://www.christianwolmar.co.uk/2010/05/rail-644-why-the-ppp-was-doomed-from-the-start/>
67. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature); [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC\\_HealthinAfrica\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC_HealthinAfrica_Final.pdf); <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/health-in-africa-fund/>
68. FT May 8, 2012 Infrastructure: Pressing need for better transport <http://www.ft.com/cms/s/0/4fd1e216-9441-11e1-bb47-00144feab49a.html#axzz2mROn9frU>
69. <http://www.theguardian.com/society/2011/nov/05/nhs-reforms-mckinsey-conflict-interest>; Behind closed doors: how much power does McKinsey wield? BMJ 2012; 344 doi: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.e2905> [Published 9 May 2012]; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2099940/NHS-health-reforms-Extent-McKinsey--Companys-role-Andrew-Lansleys-proposals.html>
70. McKinsey 'Investors' [http://www.mckinsey.com/client\\_service/infrastructure/expertise/investors](http://www.mckinsey.com/client_service/infrastructure/expertise/investors)
71. Sikka, Prem. 2009. 'Financial Crisis and the Silence of the Auditors'. Accounting, Organizations and Society 34 (6-7) (August): 868-873. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S036136820900018X>
72. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/10/end-tax-scams-by-hitting-big-four>; <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/08/predatory-practices-accountancy-firms?uni=Article:in%20body%20link>
73. The Economist August 30, 2008 U.S. Edition Taking its toll; Australian finance: Troubles at Australia's debt-laden infrastructure funds
74. More than Bricks and Mortar'. The Corner House 2013 <http://www.thecornerhouse.org.uk/resource/more-bricks-and-mortar>
75. <http://www.hanshep.org/>
76. <http://ghif.com/>; <http://www.hanshep.org/member-area/programmes/pilot-health-ppp-advisory-facility/health-ppps-different-solutions-for-different-needs.pdf>

77. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/industries/financial+markets/news/healthafricafeature) ; [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC\\_HealthinAfrica\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Global-Public-Health/IFC_HealthinAfrica_Final.pdf) ; <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/health-in-africa-fund/>
78. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/371fad804e4a94708c54ac7a9dd66321/Health+Services+and+Life+Sciences\\_062413\\_v5.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/371fad804e4a94708c54ac7a9dd66321/Health+Services+and+Life+Sciences_062413_v5.pdf?MOD=AJPERES); <http://www.ifhafund.com/> ; <http://www.privateequityafrica.com/funds/aureos-health-fund-closes-at-105-4m/>
79. <http://www.privateequityafrica.com/funds/abraaj-to-raise-1bn-health-fund/> , <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/651aeb16abd09c1f8525797d006976ba/7f82831138f0fb7485257c43006d1dad?opendocument>
80. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region\\_\\_ext\\_content/regions/sub-saharan+africa/news/lesothohospital](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/region__ext_content/regions/sub-saharan+africa/news/lesothohospital)
81. Lesotho hospital public private partnership: new model or false start? Posted by John Lister on Dec 16th, 2011 in Public-private partnerships <http://www.globalhealthcheck.org/?p=481> ; Health System Innovation in Lesotho 2013 UCSF and PwC <http://globalhealthsciences.ucsf.edu/news-events/ucsf-and-pwc-publish-case-study-on-innovative-public-private-partnership-in-lesotho> ;
82. PSIRU 2012 Corruption and Public Services <http://www.psiru.org/sites/default/files/2012-11-Corruption.docx>
83. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/caribbean/pdf/ppps.pdf> SHAPING NEW PARTNERSHIPS FOR NATIONAL DEVELOPMENT October 2012 Development Bank of Jamaica Limited [http://dbankjm.com/files/tion\\_of\\_a\\_Public-Private\\_Partnership\\_Program.pdf](http://dbankjm.com/files/tion_of_a_Public-Private_Partnership_Program.pdf) Jamaica Gleaner 12 May 2013 <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20130512/focus/focus5.html>; IADB 13 June 2013 MIF, Development Bank of Jamaica and Jamaican Ministry of Finance promote public-private partnerships <http://www5.iadb.org/mif/home/news/pressreleases/tabid/467/artmid/3819/articleid/107/language/en-us/default.aspx>
84. Counter-balance 2012 The Great Middle East Beanfeast <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2013/03/ME-beanFeastWeb.pdf>
85. The crisis and ways out of it in the FEMIP Mediterranean partner countries [http://www.eib.org/attachments/country/femip\\_study\\_femise\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/femip_study_femise_en.pdf) ; PPP legal and financial readiness in the Mediterranean region: main findings of the EIB study <http://www.eib.org/attachments/general/events/d-donnell.pdf>
86. President Obama Announces \$1billion in new OPIC support for Egypt <http://www.opic.gov/news/updates>
87. <http://www.asktheeu.org/en/request/432/response/1478/attach/2/Final%20Report.pdf>
88. IMF: El Salvador Letter of Intent September 13 2011 <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/slv/093011.pdf> ; Jubilee Debt October 2013 Life and Debt pp 15-18 [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt\\_Final-version\\_10.13.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt_Final-version_10.13.pdf); <http://www.cispes.org/blog/US-ambassador-ransoms-aid-for-passage-of-public-private-partnerships-law/>
89. [http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt\\_Final-version\\_10.13.pdf](http://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Life-and-debt_Final-version_10.13.pdf)
90. Special Report: 21 charged in P3 case that lost El Salvador \$1.8 million in state funds November 22, 2013. <http://www.cispes.org/blog/special-report-21-charged-p3-case-lost-el-salvador-1-8-million-state-funds/>
91. Indonesia Government News October 8, 2013 Adaro, J-Power and Itochu postpone construction of \$4 bln coal power plant in Indonesia ; Business Monitor Online November 21, 2013 PPP Book Highlights Potential And Lacklustre Progress; <http://pkps.bappenas.go.id/index.php/id-ID/berita/143-berita-internal/1151-the-national-development-planning-agency-bappenas-launch-the-public-private-partnership-ppp-book-2013>; IFC Success Stories; Indonesia: Central Java IPP [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aaf1fb804a1b07068e30ffdd29332b51/SuccessStories\\_CentraJava.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aaf1fb804a1b07068e30ffdd29332b51/SuccessStories_CentraJava.pdf?MOD=AJPERES)
92. Business Monitor Online November 21, 2013 Thursday PPP Book Highlights Potential And Lacklustre Progress
93. Internationale des Services Publics <http://www.world-psi.org/fr/publication-pourquoi-les-partenariats-public-privé-ppp-ne-fonctionnent-pas>
94. ESHIEN CHONG, FREDDY HUET, STEPHANE SAUSSIÉ, FAYE STEINER Review of Industrial Organization (2006) 29:149–169 Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France [http://www.webssa.net/files/chongetal2006\\_s9.pdf](http://www.webssa.net/files/chongetal2006_s9.pdf)
95. Eduardo Engel, Ronald Fischer and Alexander Galetovic 2007 The Basic Public Finance Of Public-Private Partnerships July 2007 Revised February 2008 Cowles Foundation Discussion Paper No. 1618 <http://cowles.econ.yale.edu/>
96. International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 p.14 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
97. Julie Froud 2003 The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state. Accounting, Organizations and Society 28 (2003) 567–589
98. Allyson M. Pollock and David Price, "Has the NAO Audited Risk Transfer in Operational Private Finance Initiative Schemes?", Public Money and Management, June 2008, pp 173-178
99. Paul Krugman: Privatization can lead to patronage and corruption Sacramento Bee 23 June 2012
100. See Overview of Energy in Africa 2013, and Global Experience with Electricity Liberalisation 2009: [www.psiru.org](http://www.psiru.org)
101. Hall D. Privatisation, multinationals and corruption, Development in Practice Volume 9, Number 5, November 1999 <http://www.psiru.org/reports/9909-U-U-Corrupt.doc> ; Cour des Comptes (1997) La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement. ; <http://www.againstcorruption.org/briberycase.asp?id=721>
102. "Water and Power: The French Connection", <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=47>

103. Carsten Greve and Niels Ejersbo 2002: When Public-Private Partnerships Fail - The extreme case of the NPM-Inspired Local Government of Farum in Denmark. Paper for Nordisk Kommunalforskningskonference 29 November - 1 December 2002 Odense, Denmark; Borsen October 31, 2001 Outsourcing Strategy Unsuccessful At ISS
104. Economic Times Jun 3, 2013 PPP Infrastructure and power projects most prone to corruption: UN Body [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-03/news/39714786\\_1\\_public-procurement-bill-corruption-private-partners](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-03/news/39714786_1_public-procurement-bill-corruption-private-partners)
105. Flyvbjerg, B., Holm, M. K. S., & Buhl, S. L. (2002). Cost underestimation in public works projects: Error or lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279–295. ; Bent Flyvbjerg, Mette K. Skamris Holm, and Søren L. Buhl 2005. The Case of Transportation *Journal of the American Planning Association*, Spring 2005, Vol. 71 No.2
106. Never mind the balance sheet - the dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe. CEE Bankwatch Network. November 2008 <http://bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2132584>
107. Bloomberg Nov 27, 2013 Private Toll Road Investors Shift Revenue Risk to States By David Milenberg <http://www.bloomberg.com/news/2013-11-27/private-toll-road-investors-shift-revenue-risk-to-states.html> ; *Infrastructure Journal* 17 Jan 2013 Toll Roads: Big Trouble Down Under IJ Interviews Dr Robert Bain <http://www.robbain.com/Toll%20Roads.pdf>; [http://www.wweek.com/portland/article-21194-the\\_toll\\_truth.html](http://www.wweek.com/portland/article-21194-the_toll_truth.html) ;
108. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120102.htm>
109. OECD 2010 Business climate development strategy Phase 1 Policy Assessment Egypt Dimension I – 2 Privatisation Policy and Public Private Partnerships <http://www.oecd.org/daf/psd/46340470.pdf> ; A Postcard from Africa July 9, 2010 Egypt: Privatization Troubles Peak <http://www.thomaswhite.com/explore-the-world/postcard/2010/privatization-in-egypt.aspx>
110. Health Policy xxx (2008) xxx-xxx Available online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) Ex-ante evaluation of PFIs within the Italian health-care sector: What is the basis for this PPP? Antonio Barretta D, Pasquale Ruggiero doi:10.1016/j.healthpol.2008.02.005
111. Ellen Dannin 2009 Infrastructure Privatization Contracts and Their Effect on Governance July 10, 2009 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1432606](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1432606) ; <http://dollarsandsense.org/archives/2012/1112bondgraham.html>
112. Comment by Ahmed Tarik on Jadaliyya website 12 June 2011 <http://www.jadaliyya.com/pages/index/1711/egypts-%E2%80%98orderly-transition%E2%80%99-international-aid-and->
113. Public Private Finance December 20, 2005 FOCUS - EUROPE: Fiddling the figures as budgets burn?
114. Never mind the balance sheet - the dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe. CEE Bankwatch Network. November 2008 <http://bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2132584>
115. FT May 8, 2012 Infrastructure: Pressing need for better transport <http://www.ft.com/cms/s/0/4fd1e216-9441-11e1-bb47-00144feab49a.html#axzz2mR0n9frU> ;
116. Bosanquet et al. 2006: 10-11
117. Hellowell and Pollock 2007
118. South London and Maudsley Strategic Health Authority (2007), 'Acute Sector deficits in SE London'. London.
119. World Bank March 2013 Revisiting Public-Private Partnerships in the Power Sector <http://go.worldbank.org/69VJOM9P90>
120. Sohair Mourad Milik. 2010. Assessment of Solid Waste Management in Egypt During the Last Decade in Light of the Partnership Between the Egyptian Government and the Private Sector [http://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/1527/Thesis\\_final\\_Jan\\_2011\\_New\\_Microsoft\\_Office\\_Word\\_Document%20-%20Copy.pdf?sequence=1](http://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/1527/Thesis_final_Jan_2011_New_Microsoft_Office_Word_Document%20-%20Copy.pdf?sequence=1)
121. For further detail, see PSIRU 2008 Protecting workers in PPPs by David Hall
122. [PPPs, para 23].
123. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>.
124. Friedrich P. and Reiljan J. 2007. An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management. ASPE Conference St Petersburg November 2007. [http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps\\_reform/2007/ASPE\\_Conference\\_Program\\_eng.pdf](http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf)
125. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
126. Weber M. and Knappe K. 2007 Fiscal Policy in EMU after the reform of the European Stability and Growth Pact. CESifo Forum 8:4 Winter 2007 [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/30publforum/\\_publforum?item\\_link=forumindex4-07.htm](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/30publforum/_publforum?item_link=forumindex4-07.htm)
127. Reeves E. 2011 The Only Game in Town: Public Private Partnerships in the Irish Water Services Sector *The Economic and Social Review*, Vol. 42, No. 1, Spring, 2011, pp. 95–111
128. Friedrich P. and Reiljan J. 2007. An Economic Public Sector Comparator for Public Private Partnership and Public Real Estate Management. ASPE Conference St Petersburg November 2007. [http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps\\_reform/2007/ASPE\\_Conference\\_Program\\_eng.pdf](http://eng.som.pu.ru/files/upload/research/conferences/ps_reform/2007/ASPE_Conference_Program_eng.pdf)
129. New York State June 2013 Private Financing of Public Infrastructure: Risks and Options for New York State . by Thomas P. DiNapoli New York State Comptroller [http://www.osc.state.ny.us/reports/infrastructure/p3\\_report\\_2013.pdf](http://www.osc.state.ny.us/reports/infrastructure/p3_report_2013.pdf)

130. Supreme Audit Office Czech Republic Report From Discussion Group 3 Audit Issues For Public Private Partnership Vi Euro Sai Training Event Better Auditing of Public Aids and Subsidies Prague, 6-8 November 2006 [http://www.nku.cz/seminars/eurosai-prague-2006/documents/MAJER\\_DiscussionGroup3\\_Report.ppt](http://www.nku.cz/seminars/eurosai-prague-2006/documents/MAJER_DiscussionGroup3_Report.ppt)
131. Achieving Value for Money: Perspectives from PPP Audits. Juan Ramallo Massanet Member of the European Court of Auditors International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships March, 7-8, 2007 Session 6 <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/jrm.pdf>
132. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm Pubacc/1201/120102.htm>
133. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm treasury/1146/114602.htm>
134. UK National Audit Office 2011 Lessons from PFI and other projects: summary of the five PFI reports April 2011 [http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons\\_from\\_pfi.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1012/lessons_from_pfi.aspx)
135. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm Pubacc/1201/120102.htm>
136. OECD 2008. Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value-for-money. GOV/PGC/SBO(2008) 3.2.1 Box 7 – Efficiency gains and differences in public and private sector interest rates
137. International Monetary 2004 Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004 para 22 <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
138. Financial Times, 12 June 2008-06-19
139. FT April 11, 2013 Bond investors show generous side <http://www.ft.com/cms/s/0/2aef3e0a-a2cb-11e2-bd45-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ> ; FT April 9, 2013 Global Insight: Weak economy adds to Hollande's headache <http://www.ft.com/cms/s/0/fad6b776-a116-11e2-990c-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ> ; FT April 8, 2013 Japan's yield hunters seek European debt <http://www.ft.com/cms/s/0/b5a2046e-a042-11e2-a6e1-00144feabdc0.html#axzz2QR1l40uZ>
140. Treasury Select Committee 17th Rep: Private Finance Initiative HC1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm treasury/1146/114602.htm>
141. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm treasury/1146/114602.htm>
142. <https://www.alaskadispatch.com/article/20131218/parnell-wants-abandon-public-private-partnership-let-state-build-knik-arm-crossing> ; Anchorage Daily News 21 Dec 2013 Alaska Gov. Seeks to Abandon P3 for \$2.5B Bridge Project, Switch to Public Funding [http://enr.construction.com/yb/enr/article.aspx?story\\_id=193523370](http://enr.construction.com/yb/enr/article.aspx?story_id=193523370)
143. Mark Hellowell and Veronica Vecchi 2012 An Evaluation of the Projected Returns to Investors on 10 PFI Projects Commissioned by the National Health Service Financial Accountability & Management, 28(1), February 2012, 0267-4424£
144. UK Public Accounts Committee 44th Report - Lessons from PFI and other projects HC 1201 01 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm Pubacc/1201/120102.htm>
145. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
146. EIB Economic and Financial Report 2006/01 EX ANTE CONSTRUCTION COSTS IN THE EUROPEAN ROAD SECTOR: A COMPARISON OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND TRADITIONAL PUBLIC PROCUREMENT Frédéric Blanc-Brude, Hugh Goldsmith and Timo Väililä\* † <http://www.eib.org/attachments/efs/efr06n01.pdf>
147. Polska Gazeta Transportowa June 9, 2008 Monday Poland: Delays expected in A1 motorway project; Polish News Bulletin April 5, 2007 Thursday GTC Plans to Sue Transport Ministry
148. Evaluation of PPP projects Financed by the EIB. EIB March 2005
149. FIDIC Turnkey Contract First Edition 1999 [http://www1.fidic.org/resources/contracts/describe/FC-QB-A-AA-10.asp?back=/bookshop/prod\\_page.asp&ProductCode=FC-QB-A-AA-09&price=30](http://www1.fidic.org/resources/contracts/describe/FC-QB-A-AA-10.asp?back=/bookshop/prod_page.asp&ProductCode=FC-QB-A-AA-09&price=30) .
150. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm treasury/1146/114602.htm>
151. UK Treasury Select Committee 17th Report - Private Finance Initiative HC 1146 August 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm treasury/1146/114602.htm>
152. Estache et al (2005), p.6 [see bibliography]
153. Pina, Vincente and Torres, Lourdes (2006) 'Public-private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport', Local Government Studies, 32:2, 177 – 198
154. Ownership change, institutional development and performance1. Anzhela Knyazeva, Diana Knyazeva, Joseph Stiglitz, March 2006
155. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence David Parker and Keith Hartley Journal of Purchasing and Supply Management Volume 9, Issue 3 , May 2003, Pages 97-108 [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=JournalURL&\\_cdi=12893&\\_auth=y&\\_acct=C000027518&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=634187&md5=c5218be5e9f78f1fd27ddb01b951c843](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=JournalURL&_cdi=12893&_auth=y&_acct=C000027518&_version=1&_urlVersion=0&_userid=634187&md5=c5218be5e9f78f1fd27ddb01b951c843)
156. PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors . Gail Hebson, Damian Grimshaw, Manchester School of Management, Mick Marchington Work, employment and society Volume 17 n Number 3 n September 2003

157. Bob Mitchell Connecting The Underground 19th October 2010 [http://www.ciltuk.org.uk/download\\_files/gtg026presentation.pdf](http://www.ciltuk.org.uk/download_files/gtg026presentation.pdf)
158. [extract from Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, and Christian von Hirschhausen Public Sector Management and Regulation Working Papers WP-PSM-08 Reprint from EIB Papers, Vol. 10, No. 2 (2005), 82-112 ]
159. OECD 2010 Business climate development strategy Phase 1 Policy Assessment Egypt Dimension I – 2 Privatisation Policy and Public Private Partnerships <http://www.oecd.org/daf/psd/46340470.pdf> ; A Postcard from Africa July 9, 2010 Egypt: Privatization Troubles Peak <http://www.thomaswhite.com/explore-the-world/postcard/2010/privatization-in-egypt.aspx>
160. EIB 2005. Dudkin G. and Väililä T. Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence. EIB Economic and Financial Report 2005/03 <http://www.eib.org/Attachments/efs/efr05n03.pdf>
161. Iossa E. and Martimort D. 2011 Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships CEPREMAP Working paper no. 1104 <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>
162. Financial Times August 7, 2011 Private finance costs taxpayer £20bn By Nicholas Timmins and Chris Giles <http://www.ft.com/cms/s/0/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0.html#axzz1YbE1rI9m>
163. Gill Plimmer, 'UK companies export PFI expertise', October 11 2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/0139c544-1126-11e2-a637-00144feabdc0.html>
164. Bernd Rechel et al. 2009 Investing in hospitals of the future European Observatory on Health Systems and Policies 2009 <http://www.euro.who.int/document/e92354.pdf>
165. José A. Gómez-Ibáñez, Dominique Lorrain, and Meg Osius 2004 The Future of Private Infrastructure. Harvard April 2004 [http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working\\_papers/gomezibanez\\_04\\_infrastructure.pdf](http://www.hks.harvard.edu/taubmancenter/pdfs/working_papers/gomezibanez_04_infrastructure.pdf)
166. House of Commons Committee of Public Accounts HM Treasury: Making changes in operational PFI projects Thirty-sixth Report of Session 2007-08 HC 332 September 2008; Iossa E. and Martimort D. 2011 Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships CEPREMAP Working paper no. 1104 <http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1104.pdf>
167. Le Parisien 09.01.2012 Grands travaux : une bombe à retardement de 60 Mds€ <http://www.leparisien.fr/economie/grands-travaux-une-bombe-a-retardement-de-60-mdseur-09-01-2012-1803940.php>
168. Internationale des Services Publics <http://www.world-psi.org/fr/publication-pourquoi-les-partenariats-public-privé-ppp-ne-fonctionnent-pas>

L'INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS  
45, AVENUE VOLTAIRE  
01210 FERNEY-VOLTAIRE • FRANCE

[WWW.WORLD-PSI.ORG](http://WWW.WORLD-PSI.ORG)  
[psi@world-psi.org](mailto:psi@world-psi.org)

**L'INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS**

