



Commission économique pour l'EuropeComité de l'innovation, de la compétitivité
et des partenariats public-privé**Groupe de travail des partenariats public-privé****Deuxième session**

Genève, 20-21 novembre 2018

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen de l'action déployée depuis la première session
du Groupe de travail des partenariats public-privé
les 21 et 22 novembre 2017****Introduction de l'approche relative aux partenariats
public-privé centrés sur la population, à l'appui
des objectifs de développement durable****Note du secrétariat**

Les objectifs de développement durable définis par l'Organisation des Nations Unies posent un nouveau défi aux partenariats public-privé (PPP), jusqu'alors considérés comme des outils de rentabilité faisant peu de cas des pauvres et de l'élimination de la pauvreté. D'une manière générale, on peut affirmer que tous les partenariats public-privé ne sont pas « adaptés » aux objectifs de développement durable (ODD), et rien ne permet de garantir que le modèle de partenariats public-privé classique contribuera à la réalisation de ces objectifs. Il n'existe pas encore de modèle qui, d'une part, soit porteur de changements et, d'autre part, permette de résoudre les problèmes auxquels se heurtent les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, où les partenariats public-privé sont sans doute le plus nécessaires.

La Commission économique pour l'Europe (CEE) a insisté sur la nécessité d'adapter le modèle de partenariats public-privé classique aux objectifs de développement durable en faisant de la population une priorité, et a forgé l'expression « partenariats public-privé centrés sur la population » en vue de favoriser la réalisation des ODD. Sans nier l'importance du concept de rentabilité, on ne peut faire abstraction de la nouvelle exigence que pose le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), qui est d'instaurer des partenariats public-privé selon des critères plus vastes et intégrés, et d'entreprendre des projets qui, de bout en bout, bénéficient réellement à la population.

Dans le présent document, il sera question du concept de partenariats public-privé centrés sur la population. La prise en compte d'un nouvel ensemble de principes directeurs régissant les partenariats public-privé centrés sur la population y est préconisée, principes directeurs que la CEE établit en collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).



Le secrétariat remercie les experts énumérés ci-après (par ordre alphabétique) pour leur précieuse contribution à l'établissement du présent document : Frédéric Bobay, Bruno de Cazalet, Anand Chiplunkar, Gerry Connelly, Felix Dodds, David Dombkins, Marc Frilet, Kaimeng Li, Raymond Saner et Prashant Sharma.

I. Introduction

1. Au fil des ans, la Commission économique pour l'Europe (CEE) a soutenu que les PPP pouvaient être mis au service du développement durable. Dans ses directives sur la bonne gouvernance en matière de partenariats public-privé de 2008, l'un des sept principes énoncés préconisait l'adoption d'une approche centrée sur la population. En 2015, l'ONU a adopté les objectifs de développement durable dans le cadre du Programme 2030, et a appelé de ses vœux l'instauration de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, et leur renforcement. À l'occasion de son Forum international consacré aux partenariats public-privé, qui s'est tenu en mars 2016, la CEE a souligné la nécessité de recenser et de promouvoir les modèles de PPP privilégiant avant tout l'intérêt du public afin de réaliser les objectifs de ce nouveau programme de développement et a adopté le nouveau concept de « partenariats public-privé centrés sur la population ».

Prendre le temps de la réflexion

2. Ces vingt dernières années, le modèle courant de partenariat public-privé a souvent joué le rôle d'outil de financement, une tendance ayant conduit à cantonner largement le discours et le développement de compétences spécialisées en la matière aux seuls milieux financiers. L'élément moteur de ce modèle de partenariat public-privé – il est intéressant de le noter – tenait pour une grande part au fait qu'il permettait de capter des fonds privés aux fins du financement de projets d'infrastructure lorsque les financements publics et les fonds budgétaires venaient à manquer. Ce n'est que lorsque les contraintes budgétaires se sont assouplies, alors que le besoin de justifier la pertinence d'un projet sur le plan financier n'avait pas disparu, que l'analyse de rentabilité a commencé à être prise en compte.

3. Il convient toutefois de noter que certains pays ne voient pas les PPP comme des outils de financement. En Allemagne et en France par exemple, ils sont perçus purement comme moyens autorisant la passation de marchés, et bien moins comme moyens de financement. En Allemagne, le recours aux partenariats public-privé à des fins purement financières est même proscrit. En France, on met en avant les avantages globaux qu'ils offrent – plutôt que les solutions de financement qu'ils peuvent présenter –, et on les perçoit comme un moyen de créer, aux yeux des partenaires privés, des incitations à la prise appropriée de risques en vue d'obtenir des prestations et des performances de qualité. Néanmoins, nombre de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire continuent de voir les partenariats public-privé à travers le prisme de leur capacité de financement et du potentiel qu'ils leur prêtent de pouvoir « faire plus » avec des ressources budgétaires limitées.

4. Puisque les PPP sont au centre du Programme 2030, aucun effort ne doit être ménagé pour promouvoir des modèles de partenariats qui contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable. Cependant, aucune véritable campagne n'a été organisée à ce jour pour favoriser l'instauration de partenariats public-privé et peu d'organismes publics ayant les PPP dans leurs attributions ont fait des objectifs de développement durable le point de référence de leurs travaux. Il semblerait en effet que l'attentisme soit l'attitude privilégiée quand il s'agit de faire jouer un rôle aux PPP dans la réalisation des objectifs de développement durable.

Modèle « inadapté à l'objectif visé »

5. Pourquoi les efforts de promotion des PPP marquent-ils une pause dans la mise en œuvre du Programme 2030 ?

6. Tout d'abord, la capacité du modèle classique de partenariats public-privé à favoriser la réalisation des objectifs de développement durable soulève des doutes. Certains considèrent que, même si les ODD appellent à promouvoir les partenariats public-privé, le modèle de partenariats tel qu'il existe n'a pas été façonné pour cibler les résultats que visent les ODD.

7. D'autres pensent que, de manière générale, les PPP ont pour effet de déléguer à des acteurs non étatiques tels que le secteur privé ou la société civile un rôle d'exécution qui incombe au premier chef à l'État, ce qui, loin de favoriser la fourniture de moyens et de services publics, risquerait selon eux d'amener les gouvernements à ne pas assumer les responsabilités qui sont les leurs. D'autres encore pensent que le recours de l'État aux partenariats public-privé est dangereux dans la mesure où il introduit la notion de profit dans la fourniture de services publics, à quoi il convient de renoncer, sauf à y apporter des aménagements substantiels¹. Des représentants d'organisations de la société civile, par exemple, ont émis l'opinion que les effets positifs que pouvaient amener les entreprises privées dans ce processus se verraient ternis par le profit qu'elles en tireraient, et que cela se traduirait inévitablement par des projets plus coûteux et préjudiciables au bien-être public, ou ferait peser un fardeau sur les citoyens². Pour le dire autrement, certains considèrent que les modèles de partenariats public-privé ont pour résultat de « privatiser les bénéfices et de faire porter les coûts par la collectivité »³.

8. Ceux qui professent cette façon de voir tendent cependant à ignorer que les États se procurent régulièrement des biens et des services auprès du secteur privé, et que l'exécution de nombre des tâches qui leur incombent en matière de fourniture de services publics de nature économique est, d'une manière ou d'une autre, assurée par des prestataires privés ou avec leur aide. Globalement, ce que l'on peut dire, c'est que tous les partenariats public-privé ne sont pas « adaptés à l'objectif visé » et que rien ne permet de garantir que le modèle classique de partenariats public-privé mis au point au cours des vingt dernières années concourra au succès des objectifs de développement durable.

9. Des rapports publiés récemment au Royaume-Uni et en France et des recommandations émanant du FMI soulignent la nécessité d'évaluer avec le plus grand soin la charge budgétaire qui pèsera sur les générations futures avant de mettre sur le marché un projet élaboré sur le modèle d'une initiative de financement privé⁴. Au paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba), les gouvernements ont en outre demandé qu'une attention accrue soit accordée aux éventuels inconvénients des PPP et ont préconisé l'élaboration de directives en la matière afin que ces partenariats contribuent plus efficacement et dans une plus large mesure à la réalisation des ODD.

10. L'expérience montre que les partenariats public-privé peuvent faire intervenir des programmes internationaux de développement durable et être financés par des donateurs. Ils peuvent également contribuer, par divers moyens, à l'amélioration du profil risque-rendement des projets de développement durable, notamment par l'apport d'une assurance-investissement, de financements mixtes et de mécanismes de garantie de marché. La prudence est toutefois de mise car les modes de financement des partenariats public-privé peuvent s'avérer relativement coûteux et engendrer des coûts supplémentaires pour le secteur public si les investissements initiaux et les sources de revenus qui en découlent, en d'autres termes le rendement, ne sont pas évalués correctement. Ceci vaut

¹ Voir les observations formulées par Felix Dodds sur son blog, qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://blog.felixdodds.net/2017/11/presentation-on-unece-principles-for.html#comments>.

² Comme l'a indiqué Hall (2015, p. 3), « les entreprises privées doivent maximiser leurs bénéfices pour survivre. Cette obligation est fondamentalement incompatible avec le souci de protéger l'environnement et de garantir l'accès de tous à des services publics de qualité ».

³ L'Initiative de financement privé (Private Finance Initiative) du Royaume-Uni a été critiquée pour cette raison même et montrée du doigt par les organisations de la société civile pour les profits excessifs engendrés et pour les coûts de fonctionnement et de maintenance abusifs qu'elle entraînait.

⁴ Les initiatives de financement privé sont une forme de partenariat public-privé assimilable à des accords de concession.

particulièrement pour les pays dotés de moins bonnes capacités techniques, institutionnelles et de négociation⁵.

11. Si certains modèles de partenariats public-privé ont fait leurs preuves en dehors des pays développés, il n'en reste pas moins que les PPP classiques ont, pour la plupart, été conclus dans des pays occidentaux entièrement développés, jouissant d'une économie mature, où les risques étaient relativement faibles et qui affichaient un bon équilibre entre les parties en présence. Il faudrait parvenir à mieux tracer les contours d'un partenariat public-privé porteur de changements et qui permette dans le même temps de résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, en prenant appui sur un grand nombre de paramètres qu'ils ont en partage et en suivant une approche réaliste, propre à déboucher sur des principes communs à partir de données empiriques. L'approche des partenariats public-privé centrés sur la population doit pouvoir garantir que les projets ainsi menés, s'ils aboutissent, aident ces pays à concourir à la réalisation des objectifs de développement durable. Pour qu'il en soit ainsi, ces projets devront être mis en œuvre de façon avisée et s'inscrire dans la durée, afin de répondre véritablement aux besoins de la population.

II. Objectifs de développement durable et importance des partenariats

12. Pour atteindre les objectifs du Programme 2030, il est crucial d'investir, en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, dans des projets d'infrastructure de qualité. Les investissements d'infrastructure sont généralement un moteur essentiel de croissance économique et sociale, et permettent de stimuler la création d'emplois, la productivité et le commerce. Ils peuvent contribuer directement à l'élimination de la pauvreté, notamment en garantissant l'accès de tous aux infrastructures et une répartition plus efficace et équitable des services publics, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, des énergies renouvelables, de l'eau et de l'assainissement. Partout en Asie centrale, par exemple, la mauvaise qualité des routes et du transport ferroviaire limite la capacité des producteurs à mettre leurs produits sur le marché et à faire sortir les populations marginalisées de la pauvreté.

Déficit de financement

13. Des fonds importants devront être mis à contribution en vue de réaliser les objectifs de développement durable. Pour les pays en développement, ils ont été chiffrés entre 3 300 et 4 500 milliards de dollars des États-Unis par an jusqu'en 2030 (CNUCED, 2014). L'investissement en capital ne représente qu'une partie de ce qui est nécessaire. Il faudra également accroître les dépenses opérationnelles qu'exigent le fonctionnement et l'entretien des infrastructures. En outre, dans certains secteurs, notamment la santé, les coûts induits par la formation de nouveaux médecins, infirmiers et autres membres du personnel seront considérables.

14. Si, dans nombre de situations, ces dépenses sont couvertes par le secteur public, qui puise à cet effet dans le budget de l'État, on ne peut tout simplement pas attendre des seuls gouvernements qu'ils couvrent de tels besoins en capitaux lorsque le besoin s'en fait sentir en augmentant leurs dépenses. Les modèles de partenariats public-privé qui creusent moins les dépenses publiques, actuelles ou futures, sont donc certainement la solution à privilégier.

⁵ Parmi les exemples de risques pour les autorités publiques que comportent les PPP, on citera les engagements budgétaires considérables qu'ils supposent ou la difficulté d'estimer le coût des garanties (par exemple, lorsque les autorités publiques fournissent des garanties sur la demande, les taux de change ou d'autres coûts). Voir CNUCED, 2015. *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. Nations Unies : New York et Genève.

15. Financement privé rime nécessairement avec dette publique, car les fonds alloués devront toujours être remboursés. Ainsi, même s'ils bénéficient de fonds privés et de moyens renforcés, les États risquent toujours de se voir confrontés au problème de « combler les déficits ». Bien préciser les sources de financement qui permettront de rembourser les sommes dues au partenaire privé chargé de financer le partenariat public-privé est essentiel pour garantir la viabilité de la formule. Il y va de la viabilité des finances publiques dans leur ensemble, et les autorités doivent y être particulièrement attentives pour ne pas générer des dettes et des obligations publiques involontaires et cachées (par exemple, hors bilan).

16. Cela étant, la capacité du secteur privé à concevoir ou à assurer le fonctionnement des services publics essentiels tels que les transports, l'eau et l'énergie, ainsi que des services urbains, ne doit pas être négligée. En effet, l'expérience a montré que cette voie était possible et viable. En outre, les enseignements tirés ces vingt dernières années ont permis de démontrer que les partenariats public-privé centrés sur la population pouvaient être une réponse à ces dilemmes, en ce qu'ils assuraient l'équilibre sur le long terme entre intérêt public et intérêt privé, là où l'intérêt de la population restait une priorité.

17. Les partenariats public-privé ne sont qu'un moyen parmi d'autres de mobiliser les acteurs du secteur privé pour aider à la réalisation des objectifs visés. Pour être en mesure de satisfaire la demande de services universels, il sera nécessaire de définir une stratégie globale qui permette d'envisager d'autres manières d'associer le secteur privé.

Compétences techniques limitées en matière de partenariats public-privé dans le système des Nations Unies

18. L'idée selon laquelle le concept de partenariats public-privé et le savoir général acquis dernièrement à ce sujet proviennent de la sphère financière est étayée par le fait que les connaissances spécialisées en la matière ont été développées par des banques multilatérales de développement telles que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne d'investissement. On leur doit d'avoir mis au point des outils d'aide à l'élaboration de projets d'infrastructure et d'autres ressources et supports d'information sur les partenariats public-privé. Outre les grandes institutions financières internationales, la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), la CEE et la CNUCED sont de loin les principaux dépositaires des meilleures pratiques en matière de partenariats internationaux public-privé.

19. Les connaissances spécialisées en matière de partenariats public-privé sont en quelque sorte éparpillées entre les différents organismes des Nations Unies⁶. Il n'existe pas un seul et unique partenariat onusien mondial chargé de promouvoir l'instauration de partenariats public-privé aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable. Certes, les différents organismes des Nations Unies œuvrant dans ce domaine entretiennent des liens de coopération, mais les activités qu'ils mènent ne sont pas suffisamment financées et leur retentissement demeure limité. D'ailleurs, la CEE, qui est une commission régionale, est la seule à disposer d'un organe intergouvernemental consacré à la promotion des partenariats public-privé. Elle dispose également d'un réseau d'experts internationaux qui s'étend bien au-delà de la région qu'elle couvre. En outre, ses normes et recommandations sont suivies à l'échelle internationale par des États non membres de la CEE et son Conseil consultatif sur les partenariats public-privé est le seul organisme du système des Nations Unies à fournir des services de renforcement des compétences en la matière à différents pays dans le monde.

Le besoin d'orienter les partenariats public-privé vers une approche privilégiant la population

20. Afin qu'un nouveau modèle de partenariats public-privé, plus inclusif, soit établi, il faudra adopter un nouvel ensemble de principes directeurs, en faisant fond sur les enseignements tirés, au niveau international, de la mise en œuvre de modèles de

⁶ La CEE, la CESAP, la CNUDCI, la CNUCED et d'autres organisations conduisent des activités de recherche, organisent des débats, entreprennent des travaux axés sur le renforcement des compétences et produisent de la documentation sur les partenariats public-privé.

partenariats public-privé donnant la priorité à ce qui présente un intérêt pour la population et insistant sur les retombées des projets. Des partenariats public-privé financièrement viables et équitables, alliant le souci de bien faire à celui de faire le bien, visant un rendement maximal et réduisant autant que possible les risques tout en les répartissant équitablement pourront ainsi voir le jour. L'adoption d'une telle démarche permettra de répondre aux préoccupations que suscitent habituellement les PPP et de les rendre véritablement aptes à favoriser la réalisation des objectifs de développement durable.

21. Un projet de partenariat public-privé centré sur la population peut être défini comme un projet favorisant l'accès de tous aux services essentiels, dans l'objectif de parvenir à un développement durable et de privilégier l'intérêt de la population. Le Programme 2030 pousse les gouvernements et le secteur privé à instaurer des partenariats public-privé selon un ensemble de critères intégrés et de mener des projets qui, du début à la fin, apportent de la « valeur ajoutée » à la population. Un tel partenariat devrait ainsi être considéré comme une « transaction rentable » – par rapport à la formule traditionnelle de passation de marchés publics – dès lors qu'il permet de générer un avantage économique net pour la population en termes de quantité et de qualité des services ou infrastructures mis à disposition, de coûts générés et de transfert des risques durant toute la durée de vie du projet, et qu'il contribue à la réalisation des ODD. En d'autres termes, l'évaluation de la « rentabilité » du partenariat devrait reposer sur des critères classiques d'évaluation de la rentabilité mais aussi sur des critères permettant d'évaluer le bénéfice maximal que le projet a apporté à la population ciblée. Le modèle de partenariats public-privé centrés sur les populations devrait réserver, parmi ses critères classiques de rentabilité, une plus grande place à l'objectif de favoriser une mise en œuvre effective et efficace des objectifs de développement durable. Par conséquent, la question de la rentabilité – qui inclut les bénéfices pour la population du point de vue de la réalisation des ODD – devrait être déterminante dans le choix qu'une institution publique fera de conclure ou non un partenariat public-privé.

22. En substance, cela signifie que les partenariats public-privé devraient intégrer davantage de composantes et être évalués à l'aune de leurs effets concourant à la réalisation des objectifs de développement durable. Il s'agirait ainsi de déterminer si les projets :

- a) Améliorent l'accès, dans des conditions d'égalité, à des services essentiels, adaptés aux besoins de la population, durant tout leur cycle de vie (en particulier des groupes vulnérables) ;
- b) Présentent une efficacité économique toute particulière et sont porteurs de changements ;
- c) Sont susceptibles d'être reproduits ;
- d) Permettent d'éviter ou de réduire considérablement les émissions de dioxyde de carbone, ce qui doit contribuer à rendre les infrastructures plus résilientes ; et
- e) Font véritablement participer l'ensemble des parties prenantes.

Visée des principes directeurs

23. Les principales visées des principes directeurs⁷ sont les suivantes :

- a) Déterminer les nouvelles fonctions et responsabilités que devront endosser les gouvernements et le secteur privé pour transformer les partenariats public-privé classiques en partenariats centrés sur la population ;
- b) Définir les principales caractéristiques de l'approche centrée sur la population, en particulier celles qui devront être retenues pour que des PPP puissent être conclus dans des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire⁸ ;

⁷ Les principes directeurs sont présentés dans le document ECE/CECI/WP/PPP/2018/3.

⁸ Ces ajustements portent notamment sur les modifications et les réformes juridiques, politiques et institutionnelles qui devront nécessairement être opérées en vue d'adapter les meilleures pratiques internationales en matière de partenariats public-privé à cette nouvelle donne, les nouvelles manières d'appréhender les risques liés aux projets, la responsabilité accrue envers les citoyens, la mise en

- c) Établir des critères et un cadre afin que les gouvernements puissent passer à l'étape suivante et aligner leurs travaux sur ce nouveau modèle ;
- d) Rassembler les organismes du système des Nations Unies, notamment les commissions régionales, les banques de développement multilatérales, et d'autres organisations ayant des connaissances spécialisées en matière de partenariats public-privé autour d'un ensemble de principes communs, afin de donner une impulsion aux activités de promotion des partenariats public-privé ; et
- e) Servir de référence dans le cadre de l'élaboration de projets d'infrastructures.

III. Principaux enseignements tirés des partenariats public-privé

24. Les partenariats public-privé doivent être modulés en fonction des défis à relever pour réaliser le Programme 2030. À cette fin, il convient de se poser les questions suivantes :

- a) De quelle manière les partenariats public-privé dans différents secteurs ont-ils évolué et quelles difficultés doivent être surmontées pour que ces partenariats contribuent à un développement plus équitable et durable ?
- b) D'après l'expérience acquise à ce jour, quels sont les obstacles à la bonne exécution des projets de partenariats public-privé ?
- c) Quel est le modèle de partenariat public-privé à privilégier ?

A. De quelle manière les partenariats public-privé dans différents secteurs ont-ils évolué et quelles difficultés doivent être surmontées pour que ces partenariats contribuent à un développement plus équitable et durable ?

25. Les partenariats public-privé, comme on les appelle communément aujourd'hui, ne sont plus une « nouveauté ». La formule du partenariat a connu son dernier regain d'intérêt dans les années 1990 et 2000 au Royaume-Uni, en Australie et au Canada sous le nom de contrats d'« initiative de financement privé ». Les initiatives de financement privé ne sont cependant qu'une des formes des PPP, les contrats de concession occupant une place importante dans d'autres pays, en particulier ceux qui ont une tradition de droit civil comme la France⁹. En outre, on a de plus en plus recours à d'autres formes de partenariats public-privé.

26. Les différentes formes de partenariats public-privé permettent certainement d'établir des distinctions d'ordre pratique notamment en ce qui concerne leur structuration, les conditions optimales de leur viabilité, et la manière dont le service fourni est réellement et durablement centré sur la population. Les formes de PPP étant plus que jamais hétérogènes,

œuvre de grandes initiatives, notamment en matière d'autonomisation des femmes, et le renforcement de la capacité à conclure des partenariats mus par de telles ambitions.

⁹ De fait, dans le discours actuel sur les partenariats public-privé, on associe le plus souvent l'initiative de financement privé au Royaume-Uni et aux efforts que le pays a déployés pour rénover les hôpitaux et les établissements de santé, mais l'Australie et le Canada ont aussi mis en œuvre des projets sous diverses formes de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 1990. Malgré ce regain d'intérêt pour les initiatives de financement privé dans quelques pays de *common law*, c'est sans doute la France qui offre l'un des plus anciens exemples de partenariats public-privé, une célèbre concession d'eau ayant été accordée en 1438 à Louis de Bernam, noble français, l'autorisant à faire payer le transport des marchandises sur le Rhin. Cette longue tradition explique en partie la distinction en droit civil français entre les initiatives de financement privé et les concessions de service public : les concessions (notamment les affermages, principalement dans le cadre de projets ciblant des zones en friche) sont un mode distinct de partenariat public-privé où le service public est délégué à un opérateur privé alors que dans le cas des initiatives de financement privé, qui sont un simple instrument de financement, il incombe en dernier lieu à l'organisme public de fournir le service « public » concerné.

de nombreux pays n'établissent plus de distinction entre initiatives de financement privé, concessions et autres formules, et parlent simplement de partenariats public-privé dans tous les cas.

27. À mesure que les PPP continuent d'évoluer, ils sont de mieux en mieux adaptés aux secteurs concernés, aux principaux types de projets communs à un secteur et aux besoins des pays qui y ont recours.

Eau et assainissement

28. Il y a un écart entre les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement effectivement fournis et ceux dont on aurait besoin pour réaliser les objectifs de développement durable. Comme l'a constaté la Banque mondiale, au moins 663 millions de personnes n'ont actuellement pas accès à l'eau potable et 2,4 milliards de personnes à des services d'assainissement améliorés, et d'ici à 2050 au moins une personne sur quatre vivra dans un pays où le manque d'eau douce sera chronique ou récurrent. Par comparaison, le nombre total de personnes ayant accès à des services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées fournis par le secteur privé a dépassé le milliard pour la première fois en 2013.

29. Pour répondre à la demande, des montants importants doivent encore être investis afin de créer des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement ou d'étendre les systèmes existants. On considère souvent que la principale difficulté qui se pose à pratiquement tous les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement est la manière dont leurs tarifs sont perçus par le public. Les gouvernements rechignent naturellement à les augmenter¹⁰. Pourtant, le maintien des tarifs à un niveau peu élevé ou, a fortiori, la gratuité des services ne rend pas compte des coûts de production réels. Une autre difficulté à prendre en compte est le coût d'une exploitation et d'une maintenance inefficaces lorsqu'elles sont confiées à des sociétés nationales publiques de distribution d'eau peu efficaces. Les utilisateurs finals seront sans doute plus disposés à payer si la prestation des services s'améliore progressivement.

30. Malgré ces difficultés, plusieurs cas de participation du secteur privé à des projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ces dix dernières années, ont donné des résultats prometteurs. Des expériences concluantes de même nature ont été observées dans la réutilisation des eaux usées pour l'irrigation, la construction de petits systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement et la recherche de solutions pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu urbain¹¹. Des partenariats public-privé autonomes appliqués à des usines de dessalement et des stations d'épuration ont également été couronnés de succès¹², tout comme l'utilisation de contrats de bail et de gestion fondés sur la performance et l'efficacité pour réduire les fuites dans les installations ou étendre le réseau¹³.

Énergie

31. Le secteur de l'énergie a connu d'importants changements au cours des dix dernières années : la production d'énergie renouvelable est devenue plus efficace et relativement compétitive en termes de coûts, s'agissant notamment des énergies hydroélectrique, solaire et éolienne. Toutefois, une bonne partie de la planète dépend encore de la production d'électricité à partir de charbon, et l'augmentation de la demande en énergie n'est pas prête

¹⁰ S'il faut augmenter les prix, il est préférable de le faire bien avant le lancement de l'appel d'offres pour un PPP afin d'éviter toute association avec la participation du secteur privé et donc toute réaction de nature à gêner le recouvrement par l'opérateur privé.

¹¹ Par exemple, la nouvelle station d'épuration du Caire utilise les eaux usées urbaines pour irriguer les zones agricoles de la région, ce qui réduit à la fois la quantité de polluants déversés dans le Nil et la consommation totale d'eau douce. La société Manila Water, quant à elle, a conclu avec succès des partenariats public-privé destinés à renforcer la couverture de l'approvisionnement en eau en milieu urbain, qui est passée de 26 % de la zone est de Manille en 1997 à 99 % de l'ensemble de la ville aujourd'hui.

¹² Le Brésil et l'Arabie saoudite en sont notamment l'illustration.

¹³ Hô Chi Minh-Ville (Viet Nam) a mis en œuvre ce modèle.

de faiblir. Dès lors, même si les gouvernements ont souvent à leur disposition davantage d'options pour la production d'énergie, ils peinent à répondre à la demande et à accroître leurs capacités de production et de distribution (en particulier, pour ce qui est d'étendre leurs réseaux aux zones mal desservies et aux secteurs économiquement défavorisés) et ce d'une manière écologique et respectueuse de l'environnement. Les propositions spontanées et le développement de systèmes ou de capacités ne répondant pas à des besoins réels (ou la fourniture de garanties superflues) continuent de poser problème dans de nombreux pays. Ces difficultés s'inscrivent dans le contexte de budgets publics de plus en plus serrés et de la nécessité d'approvisionner en énergie des consommateurs qui, souvent, ne sont pas en mesure de payer le prix que coûte réellement le service.

32. La principale difficulté pour les gouvernements est donc d'accroître l'accès aux sources d'énergie tout en supportant les coûts importants qu'entraîne d'embler la création de réseaux de production et de distribution d'énergie ou leur extension.

33. Les partenariats public-privé peuvent aider substantiellement les gouvernements à surmonter cette difficulté en orientant l'investissement privé, les nouvelles technologies, et les efforts axés sur l'innovation et la quête d'efficacité dans une optique d'amélioration des systèmes énergétiques et d'accroissement de leurs capacités. En effet, les nouvelles technologies, les petites installations autonomes, les capacités de production décentralisée, avec ou sans raccordement au réseau¹⁴ et les sources d'énergie réellement renouvelables¹⁵ s'avèrent des plus prometteuses pour ce qui est de transformer le secteur, de créer des emplois, d'atténuer les changements climatiques¹⁶, mais aussi de promouvoir la sécurité énergétique et une distribution équitable de l'énergie¹⁷.

34. Toutefois, les gouvernements ne doivent pas limiter leur approche à la seule production d'énergie, mais opter pour une approche plus vaste englobant la distribution aux consommateurs. Il s'agit là d'un véritable défi pour la plupart des pays à faible revenu où la distribution est souvent le monopole des sociétés nationales d'électricité, qui se trouvent dans une situation financière difficile.

Santé

35. La fourniture d'infrastructures et de services de santé représente une lourde charge pour les gouvernements et le secteur privé. Selon certaines estimations, les dépenses cumulées consacrées à l'infrastructure sanitaire pour les dix dernières années s'élèveraient à plus de 3,6 mille milliards de dollars¹⁸, et si l'on y ajoute les services, ce montant grimpe à 68,1 mille milliards de dollars¹⁹. Dans le même temps, de nombreuses personnes dans le monde n'ont toujours pas accès ne serait-ce qu'aux services de soins de santé de base, et c'est pourquoi la réalisation des ODD exige que les gouvernements se mettent au service de tous les citoyens, aident les pauvres et les plus vulnérables et prennent de sérieuses mesures pour fournir un accès effectif et universel aux soins de santé, autant de mesures qui rendraient les services de santé encore plus chers qu'ils ne le sont déjà.

¹⁴ On trouve des projets de production décentralisée raccordée au réseau dans les zones rurales de l'Inde et de la Jamaïque.

¹⁵ Parc éolien de Cabeolica à Cabo Verde. Ce parc éolien comprenant 11 unités a été conçu pour couvrir 25 % des besoins en électricité de la population. Il a permis de raccorder quelque 50 000 Caboverdiens au réseau électrique.

¹⁶ On trouve des projets de production décentralisée raccordée au réseau dans les zones rurales de l'Inde et de la Jamaïque ; au Maroc, les centrales solaires Noor II et Noor III, d'une capacité de 350 mégawatts, ont permis d'éviter l'émission d'environ 521 670 tonnes de CO₂ par an, ce qui marque un jalon important dans l'engagement du Maroc (produire 2 000 MG d'énergie renouvelable d'ici à 2020) en faveur de l'atténuation des changements climatiques.

¹⁷ Centrale géothermique Olkaria III au Kenya. Grâce à ce projet, le coût de l'énergie pour l'utilisateur final est désormais inférieur à celui de l'énergie produite à partir du mazout ou d'autres sources d'énergie de substitution, ce qui contribue de fait à maintenir le prix de l'électricité à un niveau peu élevé pour les consommateurs et l'industrie.

¹⁸ PricewaterhouseCoopers (PwC).

¹⁹ Ibid.

36. Pour les gouvernements, le défi consiste donc à trouver le moyen de renforcer leurs capacités de façon à fournir des soins de santé plus larges, performants, efficaces et équitables. Les partenariats public-privé dans le domaine des soins de santé ont contribué à alléger en partie cette pression et ont été particulièrement utiles lorsqu'il s'est agi de créer, d'élargir et de rénover des infrastructures sanitaires. Leur utilité reste cependant limitée en ce qui concerne la fourniture de services à la population.

37. Il existe pourtant des exemples de réussites s'agissant des PPP mis en place dans le domaine des services de santé : des programmes de bien-être général²⁰, des programmes visant à améliorer la gestion et la performance des installations²¹, ainsi que des soins ciblés, comme la fourniture de vaccins aux régions isolées d'Afrique²², tous très prometteurs. Il existe donc des modèles permettant aux gouvernements de canaliser leurs efforts, d'établir des partenariats qui élargissent l'accès aux soins de santé, d'améliorer la fourniture des services de soins de santé et de lancer des initiatives économiquement efficaces et reproductibles.

Transports

38. Le secteur des transports reste l'un des marchés les plus solides pour ce qui a trait aux PPP, en particulier en ce qui concerne les routes, les chemins de fer et les transports urbains, notamment les autoroutes à péage, les ponts à péage, les tunnels à péage, les ports, les aéroports et d'autres infrastructures, pour lesquelles bon nombre de pays jouissent d'une expérience relativement longue et ont pu tirer de nombreuses leçons de leurs échecs et de leurs succès. Les conditions du succès ont été en quelque sorte « démontrées » sur le marché, même si elles ne sont pas encore systématiquement transposées dans les meilleures pratiques des PPP. Étant donné en outre que le développement du secteur des transports a d'importants effets positifs sur la connectivité, la vie des citoyens et la prospérité économique globale, certains modèles de partenariats public-privé dans ce secteur peuvent être intéressants pour les gouvernements.

39. Par exemple, la Banque mondiale a relevé que les routes pouvaient devenir un atout important pour n'importe quel pays – à la fois en termes d'investissement physique et de retombées socioéconomiques²³ – et qu'elles pouvaient développer l'activité économique en facilitant la circulation des marchandises, en créant des liens entre les individus et en offrant des opportunités à des personnes jusque-là marginalisées sur le plan économique.

40. Pour les gouvernements, le défi dans le secteur des transports consiste donc principalement à améliorer la planification, à donner la priorité aux projets et programmes appropriés²⁴ et à déterminer quels projets routiers apporteront le plus de bénéfices tout en économisant l'argent des contribuables²⁵. Il s'agit aussi de déterminer quels aspects des systèmes de transport peuvent être modernisés, rendus plus sûrs et plus résistants ainsi que de renforcer les réseaux économiques²⁶. Il faut en outre réaliser une évaluation de l'impact

²⁰ La campagne « À vous de jouer », partenariat entre IKEA et le HCR, vise à protéger le droit des enfants de jouer en fournissant un soutien psychologique aux enfants réfugiés, en renforçant leur résilience psychologique et en améliorant leur bien-être général.

²¹ Le National Kidney Transplant Institute des Philippines a conclu un partenariat public-privé en vue d'une automatisation totale des laboratoires qui a permis d'améliorer l'équipement, mais aussi la formation en gestion : le nombre de patients pouvant être traités a ainsi augmenté et l'établissement a considérablement gagné en efficacité.

²² GAVI, l'Alliance du Vaccin.

²³ PPP Knowledge Lab de la Banque mondiale.

²⁴ Voir, par exemple, le projet « HOT lanes » mis en œuvre dans l'État de Virginie (projet du Commonwealth de Virginie de voies réservées aux véhicules de covoiturage accessibles aux autres véhicules moyennant péage, concernant l'interstate 95 et la route 395 qui entoure Washington).

²⁵ L'autoroute à péage entre Diambiadio et Dakar a permis de donner un nouvel élan au développement du Sénégal en facilitant la mobilité des communautés, en leur donnant accès aux emplois, aux marchés, aux écoles, aux hôpitaux et aux autres services essentiels, en améliorant leur vie et en créant de nouvelles opportunités de développement.

²⁶ La concession du Gouvernement colombien pour la construction et l'extension de l'autoroute Ruta del Sol, qui relie Bogota à d'autres grandes zones urbaines de l'intérieur du pays et de la côte caraïbe,

social et environnemental des projets afin d'atténuer les potentielles externalités négatives des routes sur l'environnement et la société²⁷, déterminer quels projets sont le plus susceptibles d'être développés pour mieux tenir compte des objectifs de transport à long terme de la région et du pays et définir quel modèle servira le mieux la population à travers une formule de PPP fondée soit sur la redevance, soit sur un financement par l'État, soit encore sur une combinaison des deux.

B. Au vu de l'expérience acquise à ce jour, quels sont les obstacles à la bonne exécution des projets de partenariats public-privé ?

Accent mis sur les projets individuels au détriment d'une vue d'ensemble

41. Dans l'ensemble, les efforts déployés dans le cadre des PPP ont davantage été axés sur des projets individuels que sur des programmes d'activités globaux de transformation de l'infrastructure centrés sur les populations. Cela s'explique simplement par le fait que, dans la plupart des pays, les partenariats public-privé sont cantonnés à des projets et des problèmes individuels et se limitent souvent à certains secteurs. Il est rare qu'ils soient utilisés dans le cadre d'un plan d'infrastructure national complet et intégré. Ce n'est que lorsque les PPP deviendront partie intégrante d'un plan de transformation de l'infrastructure que le développement vers lequel tendent les ODD pourra avoir lieu : de multiples projets menés de concert sur plusieurs fronts et contribuant de manière significative à relever les défis mondiaux que sont notamment l'élimination de la pauvreté et la lutte contre les changements climatiques.

Capacités gouvernementales insuffisantes

42. Les pays qui concluent des partenariats public-privé, en particulier les pays à faible revenu, n'ont généralement ni les compétences ni les capacités nécessaires pour mener à bien un ensemble de projets. Dans la plupart des cas, ils ne sont dotés ni d'un cadre juridique fondamental ni des institutions de base tels que des unités chargées de la gestion des PPP qui puissent exécuter les projets à l'échelle voulue, pas plus qu'ils ne disposent du personnel et des connaissances techniques nécessaires pour mener à bien les projets et élaborer des programmes stratégiques permettant d'exploiter tout le potentiel des partenariats public-privé. En fait, bon nombre des problèmes auxquels se heurtent les projets sont causés dès le départ par les manquements des autorités publiques concernées (par exemple, lorsqu'elles ne font pas preuve de la diligence voulue, notamment en omettant d'effectuer une étude de la demande ou une analyse coûts-avantages ou en lançant un projet en l'absence de plan sectoriel cohérent et de programme d'activités).

43. Il faut admettre que ces capacités, tant au niveau de la planification que du projet et jusqu'au lancement d'un appel d'offres susceptible d'intéresser des soumissionnaires sérieux, s'accompagnent de coûts d'organisation élevés qui ne sont pas à la portée de la plupart des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et que les acteurs du développement ne prennent pas encore en charge dans une mesure suffisante. Par conséquent, de mauvaises décisions sont souvent prises concernant les projets (ainsi que le moment et la manière de les mettre en œuvre). Ainsi, il conviendrait d'améliorer considérablement de nombreux aspects de l'exécution des projets, en partant du renforcement des capacités de base jusqu'à la coordination entre le gouvernement et les ministères et en leur sein, sans oublier l'alignement entre les politiques, les programmes et les projets.

une fois achevée, contribuera à renforcer la compétitivité du pays en améliorant les conditions de circulation des voyageurs et des marchandises.

²⁷ Le projet d'amélioration de la ville de Thiruvananthapuram en Inde et la concession routière s'y rapportant ont non seulement permis de construire une route de qualité, mais aussi de réduire les émissions de CO₂ et les problèmes environnementaux grâce à la plantation d'arbres et à d'autres mesures telles que le captage des eaux de ruissellement.

Risques élevés

44. Lorsque les mécanismes institutionnels ne sont pas développés et que le secteur public ne dispose pas de capacités suffisantes, la réalisation de projets complexes et coûteux peut créer un environnement à haut risque et en compromettre sérieusement la réussite. Il ressort des expériences faites dans certains pays qu'un tel environnement à haut risque résultant de l'exécution irraisonnée des partenariats public-privé peut avoir de lourdes conséquences sur l'ensemble de l'économie nationale d'un pays.

Nécessité d'améliorer les conditions d'exécution du projet

45. Pour mener à bien les projets de partenariats public-privé, un certain nombre de conditions doivent être réunies, en particulier un environnement institutionnel solide et un climat propice à l'investissement et aux affaires. Il convient de disposer d'un cadre juridique clairement défini et d'une administration publique transparente qui permette de mener à bien des partenariats public-privé, ce qui encouragera le secteur privé à accepter des risques proportionnés, en particulier les risques importants liés à l'investissement dans des pays à faible revenu. Pour que ces partenariats se concrétisent, il faut aussi une stabilité politique et un consensus fort parmi les dirigeants politiques et les groupes de parties prenantes concernant la valeur des partenariats public-privé. En conséquence, les PPP ont souvent été un outil plus facile à promouvoir et à utiliser dans les pays développés dans lesquels les conditions sont plus prévisibles, l'économie de marché est mature et les institutions compétentes et la législation pertinente existent.

46. Par contre, puisque plusieurs de ces conditions ne sont pas réunies dans les pays à faible revenu, il est difficile d'appliquer les PPP à grande échelle sans résoudre, pendant l'élaboration du projet et dans l'exécution du contrat portant sur ce type de partenariat, plusieurs problèmes supplémentaires qui sont souvent communs à certains pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Les « villes intelligentes et durables » joueront un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement durable

47. La population mondiale se concentre de plus en plus dans les centres urbains et les villes. L'essor de l'innovation technologique peut aussi apporter de nouvelles possibilités. Par exemple, les villes du monde entier utilisent les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour recueillir des données et fournir les services et les solutions nécessaires aux problèmes urbains d'une manière plus efficace, ce qui conduit à la création de villes dites « intelligentes et durables ». Ces villes sont plus susceptibles d'apporter rapidement des solutions plus efficaces et plus novatrices aux difficultés en perpétuel changement auxquels les zones urbaines doivent faire face.

48. Les partenariats public-privé doivent également être adaptés à la réalité des villes et tirer parti du fait que les villes sont, *in fine*, une agglomération de personnes, d'entreprises et d'institutions et qu'elles peuvent décupler les avantages que ces partenariats apportent. Cette multiplication des externalités positives peut profiter à de nombreuses personnes dans le contexte urbain. Les autorités locales comme les gouvernements devraient chercher comment planifier et hiérarchiser des projets dans le contexte urbain et comment assurer les moyens d'existence des citoyens.

Il faudra peut-être passer par des PPP de transition ou des partenariats multipartites avant de conclure de véritables partenariats public-privé

49. Le modèle de PPP devra peut-être être dans une certaine mesure déconstruit dans le cas où un gouvernement entreprend en toute connaissance de cause un projet de transition ou conclut un partenariat qui présente des aspects types du PPP mais qui, en raison de circonstances difficiles, nécessite l'apport d'un soutien supplémentaire. Dans certains pays où les risques financiers sont importants et où l'expertise en réalisation de projets est insuffisante, il peut être nécessaire de faire intervenir des banques de développement multilatérale, qui accordent une garantie ou une subvention ou assurent la supervision des projets, ou encore de faire appel à l'expertise d'organisations non gouvernementales pour assurer le bon déroulement du projet. Dans les pays à haut risque, il peut aussi être

envisageable de mettre en œuvre des partenariats public-privé de transition ou des partenariats multipartites qui ne correspondent pas forcément au modèle traditionnel des PPP, mais qui peuvent fonctionner dans des environnements difficiles. Si telle est la voie suivie par des gouvernements, ils doivent être conscients du travail qu'il leur faudra accomplir pendant la phase de transition avant d'arriver au point où un vrai PPP pourra être conclu.

Participation des populations

50. La raison d'être des gouvernements se résume à promouvoir l'intérêt général et à agir au nom des citoyens et dans leur intérêt. Les gouvernements doivent donc se concerter plus systématiquement et plus en amont avec la population concernée pour mieux la servir et faire en sorte que leurs efforts soient couronnés de succès. En fait, les gouvernements, qui sont censés mettre en place une infrastructure ou fournir des services pour la population, sont trop souvent pris en défaut de ne pas communiquer pas avec les personnes qui utiliseront ou seront concernées par ces biens et services. La prétention selon laquelle le gouvernement est « mieux placé pour savoir ce qu'il faut faire » se traduit, au mieux, par des résultats mitigés. Elle risque d'aboutir, entre autres, à la fourniture de services publics qui ne sont pas centrés sur les besoins de la population, à des projets sous-dimensionnés ou surdimensionnés, à des systèmes qui créent des obstacles au lieu d'améliorer ou d'élargir l'accès et à des services qui ne remplissent pas pleinement leur rôle.

51. La solution évidente pour les gouvernements consiste à améliorer leur capacité d'écoute et à mieux tenir compte des besoins de la population en engageant les consultations qui s'imposent à différents niveaux, de manière réaliste et efficace. Ces efforts ont été couronnés de succès dans plusieurs projets phares. Il est donc crucial, avant le lancement d'un projet, pendant sa conception et sa mise en œuvre et après son achèvement, de faire participer et de consulter les parties prenantes si l'on veut que les efforts déployés par l'État soient adaptés aux besoins de la population.

C. Quel est le modèle de partenariat public-privé à privilégier ?

52. On fait valoir qu'en raison des défis et des problèmes souvent associés aux partenariats public-privé, ceux-ci ne sont peut-être tout simplement pas adaptés à leur finalité. Cependant, il est important de se rappeler ce qui a été à l'origine de l'intérêt suscité par les partenariats public-privé en premier lieu.

53. En recourant aux partenariats public-privé pour assurer la prestation de services publics à des citoyens prêts à payer une redevance pour le service fourni, les gouvernements ont pu :

- a) Tirer parti des compétences du secteur privé pour ce qui est de fournir de meilleurs services de nature économique ;
- b) Faire payer les services uniquement ou principalement par les utilisateurs finals du service fourni (transports, eau, électricité et soins de santé) ;
- c) Limiter les dépenses publiques ; et
- d) Réduire l'incidence de la prestation de services sur les budgets publics actuels ou futurs.

54. En outre, les partenariats public-privé ont permis aux gouvernements de remédier aux faiblesses du système traditionnel de passation des marchés publics en ce qui concerne la construction, la fourniture et l'entretien des infrastructures et des services publics²⁸.

55. Pour toutes ces raisons, on a eu recours aux partenariats public-privé pour profiter de l'efficacité du secteur privé, réaliser les projets dans les délais impartis, mieux utiliser les budgets publics et introduire dans la gestion des infrastructures et la fourniture de services

²⁸ On observe que les projets d'infrastructures publiques créés et exécutés selon l'usage établi dépassent souvent le budget de départ (jusqu'à près de 60 % en sus du budget total), qu'ils ne sont généralement pas exécutés à temps et qu'ils ont tendance à être « sitôt construits, sitôt oubliés ».

publics de meilleures pratiques d'intendance et de maintenance sur le long terme. Il est intéressant de noter qu'au fil du temps, les PPP conclus à l'issue d'une procédure d'appels d'offres ont eu pour effet de faire gagner la procédure traditionnelle de passation de marchés en efficacité. Dans le contexte actuel de restriction des ressources et de contraintes aux moyens d'action du secteur public, il convient de promouvoir plus franchement de tels modèles sur la base de l'expérience des pays développés et des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, dans lesquels le développement durable et la population elle-même ont valeur de pierre angulaire.

56. Ce qu'il faut, c'est une formule de partenariat public-privé centré sur la population et guidée par les prescriptions du Programme 2030 et par un ensemble de principes directeurs destinés à imprégner de ce programme la mise en œuvre des partenariats public-privé.
