

**Commission économique pour l'Europe****Comité de l'innovation, de la compétitivité
et des partenariats public-privé****Treizième session**

Genève, 25-27 mars 2019

Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

Exécution du programme de travail :**Groupe de travail des partenariats public-privé****Principes directeurs¹ relatifs aux partenariats public-privé
axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs
de développement durable****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document énonce 10 principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population en réponse au paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement².

L'Équipe de spécialistes des partenariats public-privé de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a lancé les travaux sur les principes directeurs à sa huitième et dernière session en octobre 2016. Depuis, différentes versions des principes directeurs ont été examinées à de nombreuses occasions avec la participation active des représentants des États membres, des organisations de la société civile, du secteur privé et des organisations internationales.

En novembre 2017, à sa première session, le Groupe de travail des partenariats public-privé a accueilli les principes directeurs avec satisfaction et s'est félicité de l'accent mis sur les critères de résultats applicables aux partenariats public-privé (PPP) axés sur les intérêts de la population établis par la CEE, qui traduisent l'essence des objectifs de développement durable en désignant la population comme principal bénéficiaire des

¹ Les normes, principes directeurs, meilleures pratiques, déclarations et recommandations de la CEE relatifs aux partenariats public-privé (PPP) sont adoptés par acclamation par les organes intergouvernementaux de la CEE, à savoir le Groupe de travail des partenariats public-privé et le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé, et n'imposent aucune obligation aux États membres puisque leur application est entièrement volontaire.

² Le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement est disponible à l'adresse suivante : <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



projets PPP (Conclusion 2017 – 5.9 du document ECE/CECI/WP/PPP/2017/2 daté du 11 décembre 2017). En mars 2018, à sa douzième session, le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé a invité le secrétariat à finaliser les principes directeurs et à les soumettre au Groupe de travail, puis au Comité pour examen final et adoption (Décision 2018 – 4b.5 dans le document ECE/CECI/2018/2 daté du 6 avril 2018).

En août 2018, le Bureau du Groupe de travail des partenariats public-privé a examiné les principes directeurs et a approuvé les domaines visés.

En novembre 2018, à sa deuxième session, le Groupe de travail a fait sien le document et a demandé au Bureau de le soumettre au Comité pour examen et approbation.

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, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Beatrice Florah Ikilai, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse, Scott Walchak et Sedef Yavuz Noyan.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Les Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable	8
Principe 1 : Intégrer la démarche transformatrice axée sur les intérêts de la population dans les stratégies d'infrastructure en veillant à ce que les besoins de la population soient pris en compte	8
Principe 2 : Mener à bien un plus grand nombre de projets axés sur les intérêts de la population, qui soient aussi plus simples et de meilleure qualité, en collaborant avec les autorités publiques et en permettant aux villes et autres administrations locales d'élaborer elles-mêmes de tels projets.....	12
Principe 3 : Renforcer les capacités des autorités publiques en matière de projets axés sur les intérêts de la population, en veillant en particulier à ce qu'elles sachent comment autonomiser davantage les femmes dans le cadre de projets et en encourageant le secteur privé à procéder au transfert de connaissances nécessaire	17
Principe 4 : Élaborer des cadres juridiques et des cadres de politique générale plus inclusifs permettant la participation active des communautés et viser la tolérance zéro en matière de corruption.....	21
Principe 5 : Communiquer davantage de renseignements sur les projets à la population, en particulier sur les engagements pris envers les différents partenaires du projet	25
Principe 6 : Rendre les projets moins risqués en rendant leur environnement plus prévisible	28
Principe 7 : Énoncer clairement les critères de sélection des projets en insistant sur la valeur ajoutée attendue pour la population, afin que les meilleurs projets axés sur les intérêts de la population puissent être retenus.....	30
Principe 8 : Faire de la viabilité écologique un élément central des processus d'évaluation, d'attribution et d'exécution des projets PPP axés sur les intérêts de la population	34
Principe 9 : Veiller à ce que le financement mixte encourage les partenaires privés à investir dans des projets axés sur les intérêts de la population.....	36
Principe 10 : Éviter de tomber dans le piège de la dette en veillant à la viabilité budgétaire des PPP axés sur les intérêts de la population et à la transparence des politiques budgétaires	38

I. Introduction

Les objectifs de développement durable (ODD) sont une occasion de transformer le monde dans lequel nous vivons en attribuant une place centrale à un développement économique multidimensionnel et :

- **Transformateur**, qui change la donne au niveau mondial ;
- **Inclusif**, qui ne laisse personne de côté ;
- **Source de résilience**, qui aide à s'adapter aux multiples défis posés par les changements climatiques et à en atténuer les effets ;
- **À vocation sociale et environnementale** plutôt que seulement économique ;
- **Circulaire**, qui fait passer d'une économie linéaire à une économie circulaire de manière à encourager des modes de production et de consommation plus responsables et plus durables permettant d'économiser l'énergie et les ressources naturelles selon le principe « réduction, réutilisation et recyclage ».

La réalisation d'objectifs de développement économique d'une telle envergure exigera une augmentation massive des dépenses d'infrastructure. Le secteur public ne sera pas en mesure de fournir à lui seul les *montants* voulus, d'où la nécessité d'établir des partenariats, en particulier avec le secteur privé. Comme l'indique l'ODD 17, il est nécessaire de promouvoir efficacement « les partenariats publics, les partenariats public-privé et les partenariats avec la société civile » pour renforcer les moyens de mettre en œuvre le développement durable.

Un nouveau modèle axé sur les intérêts de la population

Les *PPP axés sur les intérêts de la population*³ peuvent se concevoir comme des PPP élaborés pour réaliser les objectifs de développement durable et être ainsi « adaptés à l'objectif visé ». Ils constituent par définition une approche optimisée des PPP, conçue pour surmonter certaines des faiblesses observées dans les modalités de mise en œuvre du modèle de PPP traditionnel⁴. Les PPP sont des instruments d'exécution de contrats publics qui impliquent un financement privé initial. Il existe deux types de PPP : les *PPP à paiement public*, financés principalement par les contribuables, et les *concessions*, financées principalement par les utilisateurs de l'infrastructure⁵.

Le modèle de PPP proposé concorde avec les objectifs de développement durable ; il a pour but de rendre les PPP « adaptés à l'objectif visé » et de faire en sorte qu'ils soient axés sur la satisfaction des besoins de la population. Cette approche est d'une importance capitale pour faire en sorte que les PPP mettent à profit les investissements d'infrastructure pour obtenir les résultats nécessaires et souhaitables qui apporteront la valeur ajoutée attendue à la population.

En outre, s'il est important de construire des routes, des ponts, des voies ferrées et des centrales électriques pour réaliser une grande partie des objectifs de développement durable, il est encore plus important de situer l'impact de ces infrastructures dans le contexte d'un programme de développement durable plus large et d'un ensemble d'effets attendus. Bien que les externalités soient parfois omises pendant la phase d'élaboration d'un PPP, l'approche axée sur les intérêts de la population reposera sur des critères de base

³ L'expression « PPP axé sur les intérêts de la population » a été créée par la CEE en 2015.

⁴ Un certain nombre de pays font déjà figurer les intérêts de la population parmi les critères énoncés dans les cadres réglementaires et les modalités de mise en œuvre des PPP.

⁵ Le Système européen des comptes (SEC), qui est fondé sur le Système de comptabilité nationale des Nations Unies, présente un cadre détaillé du champ d'action et des limites des PPP et des concessions à des fins statistique et économiques. Ce cadre est indépendant des cadres juridiques et institutionnels nationaux relatifs aux PPP. Le SEC 2010 (voir en particulier le chapitre 15) peut être consulté à l'adresse suivante : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>.

qui peuvent être classés en cinq grandes catégories (analysées et décrites plus en détail dans l'encadré 1) :

- i) Accès et égalité ;
- ii) Durabilité environnementale ;
- iii) Efficacité économique, y compris viabilité budgétaire ;
- iv) Reproductibilité ;
- v) Pleine participation de toutes les parties prenantes aux projets.

Les cinq résultats attendus des PPP axés sur les intérêts de la population

Les PPP axés sur les intérêts de la population sont conçus pour :

i) **Améliorer l'accès aux services essentiels et réduire les inégalités sociales et l'injustice**

Il faut améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie, etc., en se concentrant sur des projets qui tiennent compte des besoins des personnes socialement et économiquement vulnérables et qui contribuent à éliminer les inégalités.

ii) **Renforcer la résilience et la responsabilité à l'égard de la durabilité environnementale**

Il faut créer des infrastructures résilientes et améliorer la durabilité environnementale en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en réalisant des projets « circulaires » plutôt que linéaires.

iii) **Améliorer l'efficacité et la viabilité économiques**

Il faut mener à bien des projets qui soient d'un bon rapport coûts-avantages, viables sur le plan budgétaire et porteurs de transformation en ce sens qu'ils ont un impact mesurable et durable.

iv) **Promouvoir la reproductibilité et l'élaboration de nouveaux projets**

Il faut que les projets soient reproductibles et modulables afin qu'ils puissent être répétés ou transposés à plus grande échelle et qu'ils aient l'effet transformateur voulu par le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour satisfaire à ce critère, il faut aussi se poser la question de savoir si le personnel local et les autorités nationales ont la capacité de mener à bien des projets similaires ou s'ils reçoivent la formation et les connaissances nécessaires pour le faire.

v) **Associer pleinement toutes les parties prenantes aux projets**

Il faut faire participer toutes les parties prenantes qui sont soit directement impliquées dans le projet PPP, soit concernées par celui-ci de manière directe ou indirecte à court ou à long terme, et établir de nouveaux moyens d'intégrer les groupes particuliers qui jouaient jusqu'alors un rôle restreint.

La population au cœur du modèle des PPP

Il est très important, même si ce n'est pas facile, de faire en sorte que le nouveau modèle de PPP profite directement à la population et en particulier aux groupes suivants :

- Les personnes socialement et économiquement vulnérables ;
- Les groupes ou les communautés marginalisés (chômeurs, personnes handicapées, personnes âgées, minorités, etc.) ;
- Les habitants dont la vie dépend des infrastructures publiques, qui doivent être sûres et résilientes ;
- Les femmes et les filles.

Les PPP axés sur les intérêts de la population doivent présenter des avantages à court et à long terme pour ces groupes. À court terme, les avantages consistent à :

- Améliorer l'accès de ces groupes aux services essentiels (eau, énergie, transport, santé, éducation, etc.) et à des infrastructures résilientes ;
- Fournir des services abordables ;
- Réduire la discrimination, faire progresser l'accès aux services pour les plus vulnérables et tenir compte de leurs besoins dès la phase de conception des projets ;
- Donner à ces groupes les moyens de devenir les véritables décideurs de sorte que les projets soient plus inclusifs.

À long terme, les avantages consistent à :

- Aider à parvenir au niveau de développement voulu pour établir un cercle vertueux, créer des emplois, réduire la proportion de la population vivant dans la pauvreté, stimuler la croissance économique, réduire les inégalités et, en fin de compte, améliorer la vie de millions de personnes ;
- Aider les gens à s'appropriier les processus des PPP, à renforcer leurs capacités par la formation et le mentorat, et à devenir eux-mêmes des acteurs clés de la mise en œuvre de projets axés sur les intérêts de la population qui sont fructueux et plus faciles à reproduire.

Faisabilité du modèle des PPP axés sur les intérêts de la population

Force est de constater que les PPP sont déjà complexes et qu'en y ajoutant ce que certains détracteurs du nouveau modèle ont qualifié de « gadgets », le modèle axé sur les intérêts de la population impose aux décideurs des niveaux de complexité supplémentaires qui pourraient donner à penser qu'il est inapplicable. En effet, certains font valoir que l'approche axée sur les intérêts de la population pourrait avoir l'effet pervers d'accroître les coûts pour le secteur privé et de le décourager d'investir, en particulier dans les pays à faible revenu, qui ont déjà d'énormes besoins en infrastructures et des défis considérables à relever.

Pourtant, il apparaît que le modèle axé sur les intérêts de la population est faisable. Tout d'abord, le secteur privé cherche de plus en plus à contribuer de manière concrète et efficace à la réalisation des objectifs de développement durable. De plus, beaucoup de PPP existants répondent déjà à certains des cinq critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population. Enfin, il est tout à fait possible d'étoffer le cahier des charges d'un projet ou d'appliquer les cinq critères mentionnés ci-dessus en leur associant les indicateurs de performance appropriés. Les avantages à long terme pour l'économie et pour la population devraient compenser les coûts qui, à court terme, pourraient être plus élevés que ceux de PPP traditionnels, et rendre ainsi le modèle viable.

Catalogue des orientations en matière de PPP

Il existe déjà des orientations utiles sur la manière d'établir des PPP efficaces en sélectionnant les projets sur la base du critère du rapport coûts-avantages. En voici quelques exemples :

- Le Fonds monétaire international a fait paraître quelques premières orientations en matière de PPP en 2006 dans sa publication en anglais intitulée *Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk* ;
- La Banque mondiale a publié trois guides en anglais intitulés *Public-Private Partnerships Reference Guide* (dont la version 3.0 est parue en 2017), *Report on Recommended PPP Contractual Provisions* (2015) et *A Framework for Disclosure in Public-Private Partnership Projects* (2016) ;
- La Banque européenne d'investissement, par l'intermédiaire de son Centre européen d'expertise en PPP (EPEC), a publié *Le guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques* (2012) ;

- La Banque asiatique de développement (BAsD) a publié un manuel en anglais intitulé *Public-Private Partnership Handbook* (2014) ;
- La Commission européenne a publié un guide intitulé *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships* (2003), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), un guide intitulé *A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure* (2011) ;
- L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), deux guides intitulés *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources* (2008) et *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* (2012) ;
- En outre, les banques multilatérales de développement ont uni leurs efforts pour créer la plateforme « SOURCE », qui aide les gouvernements et les équipes concernées à préparer et à gérer les projets d'infrastructure en mettant à leur disposition des normes, des bonnes pratiques et des principes directeurs mis au point par les institutions multilatérales⁶.

Le catalogue a été établi en 2017 dans le cadre d'une étude exploratoire⁷ réalisée pour le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, qui relève du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. L'étude a débouché sur quelques conclusions intéressantes, qui montrent notamment que, malgré l'abondance des recommandations parues, les documents relatifs aux PPP ont largement tendance à être :

- Informatifs plutôt que normatifs ;
- Divergents plutôt que convergents, comme l'illustre par exemple la multiplicité des définitions des PPP employées par les différentes ressources ;
- Dépourvus de dimension axée sur le développement durable, en se concentrant plutôt et avant tout sur la viabilité commerciale des PPP et en n'abordant que de manière sporadique la façon dont les PPP peuvent servir le bien public et l'intérêt de la population ;
- Trop axés sur des facteurs de succès *ex ante* et peu concluants pour ce qui est de savoir si les PPP ont vraiment fait une différence sur le terrain ;
- Non conformes au Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Comment faire avancer la cause des PPP axés sur les intérêts de la population ?

Outre ce qui précède, selon une analyse du modèle existant des PPP, le paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba se fait l'écho de la nécessité d'adopter une nouvelle approche et préconise la promulgation de directives fixant la structure et l'utilisation appropriées des PPP, qui devraient :

- Partager les risques et les gains de manière équitable ;
- Obéir aux normes sociales et environnementales ;
- Se conformer aux objectifs de développement durable, afin de garantir « la construction d'infrastructures durables, accessibles, résilientes et de qualité » ;
- Prévoir des mécanismes de responsabilité clairs ;
- Garantir la transparence, notamment des cadres et des contrats de passation des marchés publics ;
- Veiller à la participation des habitants aux décisions qui les concernent ;

⁶ Pour la plateforme SOURCE, voir à l'adresse suivante : <https://public.sif-source.org>.

⁷ Motoko Aizawa, « Scoping Study on Public-Private Partnerships », document du Groupe de travail interinstitutions sur le financement du développement, février 2017.

- Garantir une gestion, une comptabilité et une budgétisation efficaces des passifs éventuels, ainsi que la viabilité de l'endettement ;
- Se conformer aux priorités nationales et aux principes propres à assurer une coopération pour le développement qui soit efficace ;
- Utiliser des instruments de financement mixte.

Compte tenu des documents d'orientation mentionnés plus haut, le défi consiste à s'éloigner des modèles de PPP existants pour en élargir le champ d'action et mettre au point un nouvel ensemble de principes directeurs qui déboucheront sur la réalisation de projets axés sur l'intérêt de la population. Il faudra concevoir des modalités d'action qui soient plus résolument orientées vers la réalisation du Programme 2030 qu'elles ne l'ont été à ce jour. Il va de soi que les normes ou documents directifs nouvellement publiés par le présent Comité ou par les autres organes compétents ne doivent ni contredire ni négliger les pratiques normales en usage et les travaux des autres instances et organisations internationales dont il a été fait mention ci-dessus. Par conséquent, il convient de considérer que les présents Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population se fondent sur les acquis des travaux existants en matière de PPP.

Quelle est alors la nature de la voie à suivre dès lors que des efforts importants doivent être déployés pour mettre les PPP au service des objectifs de développement durable ? Quelles orientations faut-il donner pour susciter la mise en œuvre d'un grand nombre de projets transformateurs propres à rendre plus prospères les différents pays, et en particulier ceux à faible revenu, et pour établir un nouveau programme qui doit favoriser la durabilité des infrastructures et mobiliser l'engagement de toutes les parties prenantes en faveur de l'intérêt général et de la protection sociale ?

La réponse réside pour l'essentiel dans une réforme des principes qui sous-tendent les PPP et dans une refonte de la « boîte à outils » sur laquelle ils s'appuient, qui permettront d'aborder de front les défis posés par les objectifs de développement durable. La liste de principes directeurs ci-dessous a été établie pour aider les autorités publiques et les autres parties prenantes à opérer cette transition.

Dix principes directeurs relatifs aux PPP axés sur les intérêts de la population :

Principe 1 : Intégrer la démarche transformatrice axée sur les intérêts de la population dans les stratégies d'infrastructure en veillant à ce que les besoins de la population soient pris en compte.

Principe 2 : Mener à bien un plus grand nombre de projets axés sur les intérêts de la population, qui soient aussi plus simples et de meilleure qualité, en collaborant avec les autorités publiques et en permettant aux villes et autres administrations locales d'élaborer elles-mêmes de tels projets.

Principe 3 : Renforcer les capacités des autorités publiques en matière de projets axés sur les intérêts de la population, en veillant en particulier à ce qu'elles sachent comment autonomiser davantage les femmes dans le cadre de projets et en encourageant le secteur privé à procéder au transfert de connaissances nécessaire.

Principe 4 : Élaborer des cadres juridiques et des cadres de politique générale plus inclusifs permettant la participation active des communautés et viser la tolérance zéro en matière de corruption.

Principe 5 : Communiquer davantage de renseignements⁸ sur les projets à la population, en particulier sur les engagements pris envers les différents partenaires du projet.

Principe 6 : Rendre les projets moins risqués en rendant leur environnement plus prévisible.

⁸ À l'exception des informations exclusives.

Principe 7 : Énoncer clairement les critères de sélection des projets en insistant sur la valeur ajoutée attendue pour la population, afin que les meilleurs projets axés sur les intérêts de la population puissent être retenus.

Principe 8 : Faire de la viabilité écologique un élément central des processus d'évaluation, d'attribution et d'exécution des projets PPP axés sur les intérêts de la population.

Principe 9 : Veiller à ce que le financement mixte encourage les partenaires privés à investir dans des projets axés sur les intérêts de la population.

Principe 10 : Éviter de tomber dans le piège de la dette en veillant à la viabilité budgétaire des PPP axés sur les intérêts de la population et à la transparence des politiques budgétaires.

Chacun de ces principes correspond à un impératif de développement durable – ci-après dénommé « défi » – auquel les PPP doivent répondre et doit être mis en œuvre au moyen d'une série de mesures. Les sections suivantes présentent chacun des principes, ainsi que les défis auxquels ils répondent et les principales mesures qui peuvent être prises pour les mettre en pratique.

Et ce n'est là qu'un début. Il est nécessaire de faire prévaloir les principes directeurs et de tenir compte des faits nouveaux et des principaux enseignements tirés de l'expérience acquise dans la mise en pratique de ces principes ; il faut également que la communauté internationale continue de débattre dans différentes enceintes pour échanger des vues et faire des suggestions.

II. Les Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable

Principe 1 : Intégrer la démarche transformatrice axée sur les intérêts de la population dans les stratégies d'infrastructure en veillant à ce que les besoins de la population soient pris en compte

Mythe : Comme les PPP sont des dispositifs financiers et contractuels très complexes, ils sont beaucoup trop difficiles à comprendre pour la plupart des gens qu'il est donc inutile de consulter.

Pourtant les intérêts de la population sont censés être au cœur des PPP considérés, c'est pourquoi les autorités publiques doivent consulter cette population et faire l'effort de lui expliquer les avantages qu'elle peut tirer de ces projets.

Défi 1.1 – Répondre à l'augmentation de la demande de services

La demande de services de la part d'une population en constante augmentation s'accroît. Le monde assiste aujourd'hui à une augmentation de la population et à un accroissement des migrations qui pèsent lourdement sur les services dépendant des municipalités. Les déplacements internes de populations consécutifs à des transformations de la structure économique (exode rural) ou, dans certains pays, à un conflit ont accentué la pression qui s'exerce sur les autorités municipales. Dans de nombreuses villes, les besoins en matière d'accès à une eau salubre, d'assainissement, de gestion des déchets, de services de santé, d'électricité, de logement, de transport et d'autres services publics sont urgents⁹.

⁹ L'accroissement prévu des dépenses repose sur des prévisions faisant état d'une augmentation de la population mondiale de 2 milliards de personnes et d'une progression de la population urbaine de 46 %, d'ici à 2040. Cette poussée devrait être due avant tout à l'Asie, qui aura besoin d'investir 52 000 milliards de dollars d'ici à 2040 pour répondre à la demande (Global Infrastructure Hub, 2017).

Recommandation

La mise en place des infrastructures nationales nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable exige des investissements tels qu'il est impossible pour les gouvernements de les assumer seuls. Par exemple, la transition vers l'économie verte passe souvent par des technologies et des services coûteux. Parce que les PPP peuvent être un moteur essentiel de la croissance économique et contribuent souvent au renforcement des capacités productives, ils doivent devenir une partie intégrante des stratégies nationales de développement. Pour ce faire, il faudra non seulement évaluer clairement ce qui peut être réalisé et à quel prix, mais aussi bien comprendre les aspects techniques complexes des investissements d'infrastructure et leurs incidences à long terme sur le plan du coût, de la qualité, de la disponibilité et de l'accessibilité financière des services¹⁰. En définitive, les services essentiels devront être fournis conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Défi 1.2 – Promouvoir le développement durable

Le développement durable n'est pas suffisamment présenté comme l'objectif des PPP. La réalisation des objectifs de développement durable nécessite des PPP et des investissements d'infrastructure d'un type nouveau et d'une plus grande qualité : il ne s'agit pas seulement de créer des actifs matériels, mais aussi de faire en sorte que ces actifs contribuent au développement durable. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de construire un pont, une route ou une voie ferrée, mais plutôt de les positionner de telle manière qu'ils bénéficient aux collectivités locales, aux groupes vulnérables et aux habitants des régions éloignées des marchés ou des principales agglomérations urbaines.

Recommandation

Les PPP doivent s'inscrire dans le cadre de stratégies de développement et de politiques d'investissement plus larges, qui visent à réaliser les objectifs de développement durable. Dans le même temps, les projets PPP doivent avoir pour objectif fondamental d'obtenir des résultats qui contribuent au développement durable.

Dans une telle stratégie, le but des PPP devrait être de produire des résultats qui concourent au développement durable. Or, jusqu'à présent, on n'a pas vraiment mis les modèles de PPP au service de l'élimination de la pauvreté, de la croissance verte, de l'instauration de collectivités inclusives, du renouvellement urbain et d'autres cibles des objectifs de développement durable. En inscrivant ces objectifs dans les cahiers des charges des contrats de PPP à long terme, des ajustements peuvent être faits et les intérêts de la population peuvent être pris en compte. Ces ajustements sont nécessaires, même si les conditions imposées au partenaire privé par le cahier des charges risquent de faire augmenter le coût des projets.

Défi 1.3 – Répondre à des « besoins réels »

Un trop grand nombre de propositions de projets d'infrastructure ne sont pas « vraiment nécessaires » du point de vue du développement. Les propositions sont souvent davantage motivées par des raisons d'ordre politique que par la nécessité de répondre à des « besoins réels ». Par exemple, le projet de construire ou de réaménager à grands frais des équipements sportifs en prévision d'une importante manifestation peut être « populaire », mais ces actifs risquent d'être sous-utilisés par la suite.

Recommandation

Consulter toutes les parties prenantes clés sur les avantages et inconvénients des différents projets. Utiliser Internet et les médias sociaux pour mieux entendre les besoins et les préférences de la population en matière d'infrastructures et de services publics : les collectivités doivent participer à la planification des projets PPP. Cela peut se faire en organisant, aux étapes appropriées du processus, des consultations publiques dont les

¹⁰ CNUCED, *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (2015), p. 43.

résultats sont alors mis à la disposition de tous. Les décideurs doivent consulter les collectivités et les populations concernées sur les points suivants :

- La sélection et la hiérarchisation des projets ;
- L'équilibre à assurer entre utilité sociale et utilité économique de l'infrastructure, de sorte que les politiques visent à réaliser des projets qui soient vraiment durables ;
- L'évaluation des aspects du projet ayant un impact social, tels que l'inclusivité, l'équité, l'égalité de traitement entre les sexes et le respect de l'environnement ;
- Les études d'impact et de faisabilité, qui doivent tenir compte des préoccupations énoncées plus haut et être rendues publiques dans les meilleurs délais.

Toutes ces occasions de donner la parole aux personnes concernées doivent être systématisées. Cela permet d'établir le bon ordre de priorité entre les projets d'infrastructure pour trouver le juste équilibre entre utilité sociale et utilité économique, de promouvoir les initiatives qui tiennent compte des besoins des femmes et contribuent à éliminer les inégalités entre les sexes, et d'aider à réduire les risques sociaux.

Défi 1.4 – Démontrer l'impact des projets

Les pouvoirs publics doivent montrer à leur population que les chantiers en cours ont des effets majeurs sur le développement, et de nouveaux jeux d'indicateurs sont nécessaires pour mettre en évidence les résultats durables des PPP axés sur les intérêts de la population. L'adoption de nouveaux systèmes et méthodes d'évaluation permettra aux autorités publiques et au secteur privé de mesurer la concordance de leurs projets avec les objectifs de développement durable, de déterminer l'impact de ces projets sur la réalisation des ODD et de faciliter leur classement par ordre de priorité : il est nécessaire de dépasser les justifications d'ordre financier, de définir de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer les cinq résultats attendus des PPP axés sur les intérêts de la population et de fournir à la population des informations claires sur ces résultats.

Recommandation

Un « outil de mesure de l'impact des investissements » pourrait être mis au point pour évaluer le niveau de correspondance entre les résultats des projets axés sur les intérêts de la population et les objectifs de développement durable.

Les différents projets doivent être évalués à l'aune de trois ensembles de facteurs :

- i) **Intention** : Pour que l'expression « axé sur les intérêts de la population » s'applique à un projet, les partenaires qui y participent doivent déclarer de façon claire et explicite que le projet a pour but de produire des retombées sociales et environnementales qui contribuent à la réalisation des ODD. Cette intention peut notamment figurer dans le rapport annuel de l'entreprise ou dans la politique du gouvernement, ou encore être exposée dans le matériel de promotion et de communication relatif au projet ;
- ii) **Impact** (mesure des cinq critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population) :

- *Améliorer l'accès aux services essentiels et la justice sociale*

L'amélioration de l'accès aux services essentiels, en particulier pour les personnes socialement et économiquement vulnérables, peut être démontrée *par exemple en indiquant le nombre total de personnes qui ont désormais accès à une eau salubre, qui étaient auparavant mal desservies, etc.*

- *Durabilité environnementale et résilience*

Il est possible de démontrer qu'un projet d'infrastructure répond aux critères de durabilité environnementale et de résilience, en utilisant, par exemple, des indicateurs tels que *le volume de la réduction des émissions de CO₂, des pertes ou des déchets, de la consommation d'eau et d'énergie, etc.*

- *Efficacité économique, y compris viabilité budgétaire*

L'efficacité économique et la viabilité budgétaire d'un projet peuvent être établies au moyen d'indicateurs qui rendent compte de son rapport coûts-avantages, de la transparence budgétaire et de son pouvoir transformateur, autrement dit qui montrent que le projet a un impact mesurable dans la durée (*nombre d'emplois décents ou d'emplois verts créés, croissance annuelle des revenus locaux, progrès de l'autonomisation économique des femmes, etc.*).

- *Reproductibilité*

Il est possible de démontrer qu'un projet est suffisamment reproductibles à plus ou moins grande échelle pour avoir l'effet transformateur voulu par le Programme de développement durable à l'horizon 2030, en indiquant, par exemple, combien de responsables et autres participants ont été formés au niveau local, régional ou national dans le cadre de ses activités.

- *Participation des parties prenantes*

La participation des parties prenantes peut être mise en évidence au moyen de différents indicateurs tels que le nombre de consultations sur les projets tenues avec les collectivités concernées.

- iii) **Vérification** : Il est très important de prouver de manière vérifiable que le projet a produit des effets. Pour ce faire, il faut disposer d'indicateurs basés, par exemple, sur les résultats positifs validés par un audit indépendant, les retours d'information des personnes ayant effectivement bénéficié de l'amélioration des services, etc.

- *Mesure*

En mettant une note à l'impact d'un projet par rapport aux intérêts de la population qu'il doit servir et par rapport aux objectifs de développement durable, l'outil de mesure de l'impact des investissements agit comme une boussole¹¹. Chacun des résultats axés sur les intérêts de la population pourrait être évalué sur une échelle allant, par exemple, de 0 à 3. Plus le score est élevé, plus le projet correspond aux critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population et aux objectifs de développement durable. Cette correspondance peut aussi être représentée par un diagramme en radar sur lequel les projets sont catégorisés comme suit :

- Conformité élevée lorsque les scores sont proches de trois pour les six facteurs ;
- Conformité moyenne lorsque les scores se situent entre 1 et 2 pour les différents facteurs ;
- Conformité faible lorsque les scores se situent entre 0 et 1 pour les différents facteurs.

Commentaire

1. Compensations entre les indicateurs

D'aucuns soutiennent qu'il n'est pas possible de remplir simultanément tous les critères de résultats présentés plus haut et les indicateurs qui leur sont associés. Plus précisément, ils estiment qu'il y aurait une incompatibilité potentielle entre les projets qui visent l'efficacité économique et les critères de résultats liés à la durabilité et à la résilience. En d'autres termes, les administrations publiques seront face à un éventail d'options parmi lesquelles choisir, exposées au risque de devoir rechercher un équilibre précaire entre croissance économique et prospérité d'une part et durabilité environnementale d'autre part.

En réalité, ce raisonnement repose sur une fausse dichotomie. Par exemple, les données sur les émissions de gaz à effet de serre dans les villes montrent que les arbitrages ne sont pas aussi fréquents qu'on pourrait le supposer, et il ressort des travaux sur

¹¹ Source : CEE. Cette « boussole » est similaire dans sa structure à l'outil nommé Compass mis au point par la banque UBS pour ses programmes d'investissement à impact.

l'économie verte et l'économie circulaire que les avantages de ces modèles l'emportent largement sur leurs coûts. Par exemple, on peut créer des emplois en luttant contre les changements climatiques. Le développement des transports en commun rapproche les usagers des lieux de travail et d'activité économique et, en même temps, réduit la circulation automobile et la pollution atmosphérique. Les mesures d'amélioration du rendement énergétique sont une source d'économie pour la population et, parallèlement, contribuent à la purification de l'air et à la réduction de l'empreinte carbone des villes. La plupart des mesures qui rendent les villes plus agréables, plus propres, plus saines et plus productives peuvent également réduire les émissions de carbone¹².

Ainsi, les changements induits par les stratégies de développement durable auront des effets positifs sur la croissance économique et la prospérité et, par conséquent, sur les résultats des entreprises, qui en fin de compte seront encouragées à intégrer dans leurs politiques des critères de résultats conformes à ces stratégies. On observe déjà cette tendance dans un nombre croissant de secteurs, où les entreprises, pour acquérir de nouvelles parts de marché, cherchent des débouchés dans le domaine du développement durable et font de leur responsabilité sociale et environnementale un avantage comparatif¹³.

2. Nécessité de la validation des nouveaux indicateurs et des nouvelles méthodes par les véritables parties prenantes, dont la société civile

La définition de nouveaux indicateurs n'est que le début. Il faut encore que ces indicateurs soient largement validés par les différents groupes sociaux, les milieux universitaires, le secteur privé et les prêteurs (banques internationales, banques multilatérales de développement, etc.). Par exemple, ce sont en fin de compte les prêteurs qui détermineront si les résultats visés par le projet sont réalisables, car il faut les consulter pour savoir si les critères de résultats et les indicateurs peuvent être intégrés dans leurs stratégies de prêt.

Heureusement, l'expérience acquise dans le cadre de l'application des Principes de l'équateur montre que les banques sont disposées à adapter leurs prêts pour faire en sorte qu'un projet n'ait pas d'impact négatif sur l'environnement¹⁴.

Principe 2 : Mener à bien un plus grand nombre de projets axés sur les intérêts de la population, qui soient aussi plus simples et de meilleure qualité, en collaborant avec les autorités publiques et en permettant aux villes et autres administrations locales d'élaborer elles-mêmes de tels projets

Mythe : Certains projets ne voient jamais le jour faute de financement.

En fait, dans bien des cas, le problème n'est pas le manque de financement, mais le manque de bons projets.

Défi 2.1 – Exécuter les projets

Le nombre de projets menés à bien est insuffisant. Il est urgent de constituer des réserves de projets prioritaires. Compte tenu du niveau actuel des investissements dans les secteurs liés aux objectifs de développement durable, les pays en développement à eux seuls font face à un déficit annuel de financement de 2 500 milliards de dollars¹⁵. L'investissement dans les infrastructures sociales (santé, éducation, électricité, eau, gestion des déchets et assainissement) doit augmenter considérablement pour s'aligner sur les priorités nationales des pays concernés.

¹² Michael Bloomberg et Carl Pope, *Climate of Hope: How Cities, Businesses, and Citizens Can Save the Planet* (New York: St. Martin's Press, 2017), p. 28.

¹³ Voir par exemple le rapport sur la durabilité 2017 (*Sustainability Report 2017*) de la société espagnole Iberdrola.

¹⁴ Voir à l'adresse suivante : <http://equator-principles.com/>.

¹⁵ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2017*.

Recommandation

Lorsqu'ils s'engagent dans un PPP, les pouvoirs publics doivent passer d'une approche au cas par cas à une approche conçue pour inscrire les projets axés sur les intérêts de la population dans un plan cohérent qui débouche sur un réservoir de projets accompagné d'un programme d'investissement où les moyens d'exécution sont examinés et analysés. Ainsi, si les autorités publiques optent pour le modèle PPP, elles doivent donner la priorité aux plans d'infrastructure audacieux qui placent en première ligne les projets axés sur les intérêts de la population et les mettent au service des objectifs de développement durable, car les infrastructures ont un rôle cardinal à jouer dans la réalisation de bon nombre des ODD. Des politiques sectorielles capables de développer et de maximiser ces projets seront également nécessaires.

De nouveaux acteurs doivent être mobilisés pour augmenter le nombre de PPP axés sur les intérêts de la population. À cet égard, les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'encourager d'autres parties prenantes à participer à la conception de projets axés sur les intérêts de la population, notamment au niveau municipal. En effet, les villes peuvent jouer un rôle important dans la transformation économique et sociale en établissant des partenariats innovants dans le secteur des services essentiels. Les gouvernements centraux doivent donc donner davantage de pouvoirs aux villes pour qu'elles puissent s'engager efficacement dans cette voie. Par exemple, ils pourraient leur confier davantage de responsabilités dans le domaine des services de transport et des services énergétiques.

Pour faire face à la menace des changements climatiques, de nombreuses villes ont déjà pris des mesures énergiques pour catalyser les initiatives issues de la base. Les municipalités sont elles-mêmes devenues des acteurs majeurs des programmes d'adaptation et d'atténuation. Les mesures prises au niveau municipal peuvent faire une différence. Parce que la population urbaine est dense, les initiatives prises par les villes peuvent aboutir à des réductions du carbone émis par des secteurs entiers des agglomérations.

Qui plus est, les villes sont aux avant-postes pour ce qui est des problèmes liés aux changements climatiques ; elles comptent pour environ 80 % des émissions de gaz à effet de serre, et leurs habitants sont ceux qui généralement en pâtissent le plus¹⁶. Par conséquent, elles tendent à favoriser l'adoption de solutions nouvelles telles que les logements, les parcs, les établissements scolaires et les centres de soins résilients face aux changements climatiques.

Il convient également de trouver un juste équilibre dans les réponses apportées aux besoins des zones rurales et des zones urbaines (les ODD préconisent un développement équitable qui surmonte les disparités de revenus au sein des pays) et de bien soupeser l'orientation stratégique des projets. Il faut encourager l'investissement dans les zones rurales pour appuyer le développement des collectivités qui y vivent. Cela peut passer par la construction d'ouvrages et d'équipements d'infrastructure utiles à l'agriculture, tels des canaux d'irrigation et des routes reliant les exploitations agricoles aux marchés. Grâce à ces infrastructures, les collectivités rurales peuvent ensuite elles-mêmes accroître leur production, créer de nouveaux emplois et augmenter leurs revenus. Le commerce électronique et d'autres moyens techniques peuvent également améliorer les capacités productives des petites entreprises rurales¹⁷.

¹⁶ Commission économique pour l'Europe, *Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges* (avril 2012), p. 12.

¹⁷ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2009 : Sociétés transnationales, production agricole et développement*.

Défi 2.2 – Améliorer le climat d’investissement

La multiplication des projets achoppera inévitablement aux difficultés causées par un environnement économique peu propice.

Recommandation

La mise en place de mesures visant à améliorer l’environnement économique est une condition préalable à la bonne exécution des projets. Les politiques d’investissement, y compris en matière de PPP, sont influencées par toute une série d’autres politiques qui agissent sur le climat général des affaires d’un pays. Même si les politiques d’investissement peuvent englober de nombreux domaines couverts par la législation (accès à la terre, concurrence, politique de l’environnement, fiscalité, commerce, entrepreneuriat, propriété intellectuelle, etc.), il est des domaines qui revêtent une plus ou moins grande importance selon le contexte national, le niveau de développement et les types de PPP mis en place. Cependant, dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, un travail de fond reste à faire pour mettre en cohérence les cadres juridiques et institutionnels des PPP et les politiques nécessaires pour attirer les investissements indispensables à la création de PPP axés sur les intérêts de la population.

Défi 2.3 – Assurer la coordination au sein de l’administration publique

L’une des principales difficultés en ce qui concerne l’exécution des PPP axés sur les intérêts de la population réside dans la nécessité d’amener différents ministères à coordonner leur action pour que les projets produisent des effets durables dans le cadre d’une démarche intégrée.

Recommandation

Le succès de la mise en œuvre d’un PPP dépend de la cohérence et de l’efficacité des mécanismes de coordination, qui, à leur tour, exigent une coopération entre différents ministères et l’intervention de l’unité PPP nationale. De plus, pour atteindre les objectifs de développement durable dans de bonnes conditions, les résultats attendus en matière de durabilité doivent être déterminés en concertation entre les différents secteurs concernés, d’où la nécessité pour les diverses entités publiques d’apprendre à collaborer d’une manière efficace. La désignation d’un coordonnateur des PPP axés sur les intérêts de la population – éventuellement au sein de l’unité PPP – qui serait chargé de promouvoir la coordination et les projets pourrait être une piste à suivre.

Défi 2.4 – Adopter une approche à la fois ascendante et descendante

Il est urgent de rompre avec l’approche descendante précédemment employée pour l’élaboration des projets, car elle va à l’encontre du développement durable et de l’approche axée sur les intérêts de la population. En règle générale, les autorités n’ont pas une connaissance et une compréhension suffisantes de la situation et des besoins des populations locales, à partir desquels les projets doivent être conçus et exécutés pour concourir aux objectifs de développement durable.

Recommandation

L’inverse d’une démarche descendante est bien sûr une démarche ascendante, mais cette dernière ne garantit pas à elle seule le succès d’un projet. Les municipalités ont certes une meilleure connaissance des besoins des populations locales et des difficultés qu’elles rencontrent, mais il arrive souvent que ces instances n’aient pas les ressources et les capacités nécessaires pour mettre sur pied des projets d’envergure. C’est particulièrement vrai des secteurs du transport et du numérique et d’autres secteurs qui peuvent rapprocher les zones rurales des zones urbaines et faciliter l’accès aux marchés, à l’emploi, à l’éducation et aux soins de santé.

Les projets locaux doivent donc être élaborés dans le cadre d’une stratégie de planification des infrastructures élargie et coordonnée, mise au point par des autorités régionales ou nationales. Une approche mixte, c’est-à-dire à la fois ascendante et descendante, peut donc être positive puisque les villes réaliseront des projets lancés par des

collectivités locales dans le cadre de stratégies plus larges. Une telle démarche favorisera la participation des habitants et renforcera l'engagement et le soutien en faveur du projet à long terme.

Pour revenir sur le thème de la coordination entre les entités publiques, on constate que les problèmes d'infrastructure et leurs solutions sont souvent étroitement liés. Par exemple :

- i) Si l'eau est de mauvaise qualité, le nombre des maladies augmente et pèse sur les services de santé ;
- ii) Des systèmes de transport inadéquats sont un coût supplémentaire pour les travailleurs qui font la navette entre le domicile et lieu de travail ou augmentent le coût des marchandises sur le marché, réduisant ainsi la productivité globale de l'économie ;
- iii) Un niveau d'instruction insuffisant dans l'enfance empêche les gens de participer pleinement à la vie économique, politique et sociale, ce qui limite leur potentiel et leurs capacités de s'approprier les innovations techniques et de contribuer à la société de demain.

Dans les administrations publiques, les unités PPP doivent jouer un rôle nouveau qui consiste à encourager les solutions ascendantes venant des populations locales, tout en veillant à mieux coordonner les démarches intersectorielles et la collaboration entre les différents acteurs qui mettent en œuvre des projets. La collaboration intersectorielle doit également créer une culture de l'innovation et du partenariat au sein des différentes administrations et des collectivités locales. Pour cela, il faut que des équipes spécialement constituées pour représenter la diversité des parties prenantes et des groupes concernés collaborent étroitement à la mise au point de solutions répondant aux innombrables problèmes que rencontrent les populations locales, notamment en matière d'emploi, de transport, de pollution, de sûreté et de sécurité.

Défi 2.5 – Accorder de l'importance à l'infrastructure sociale

Le chemin critique menant à la réalisation des objectifs de développement durable met l'accent sur l'infrastructure sociale.

L'investissement dans l'infrastructure sociale (comme celle de l'éducation ou de la santé) est une condition préalable essentielle à la réalisation effective des objectifs de développement durable. Au moment du lancement du Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'investissement annuel dans l'éducation pour l'ensemble des pays en développement était estimé à environ 80 milliards de dollars. Or, pour ces mêmes pays, l'investissement annuel nécessaire à la réalisation des objectifs de développement durable dans ce secteur est estimé à 330 milliards de dollars. Il en va de même dans le domaine de la santé, où l'investissement actuel est d'environ 70 milliards de dollars par an, alors que les besoins sont estimés à un montant annuel total de 210 milliards de dollars¹⁸. À cet égard, les PPP ont le potentiel de réduire le déficit d'investissement qui grève ces deux secteurs.

En fait, la santé et l'éducation sont généralement considérées comme des secteurs sensibles qui nécessitent une collaboration avec les parties prenantes et l'adhésion des populations locales. Dans les pays en développement, l'investissement dans ces secteurs n'est pas toujours viable sur le plan commercial¹⁹. Alors que le secteur privé contribue parfois de manière substantielle aux investissements de santé dans les pays en développement, sa contribution aux investissements d'éducation reste faible à négligeable dans les pays en développement comme dans les pays développés²⁰.

¹⁸ CNUCED, *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*, p. 143.

¹⁹ *Ibid.*, p. 176.

²⁰ Gouvernement du Canada, *Réaliser un avenir durable : stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*.

Recommandation

Il devrait découler de l'accent mis sur le secteur social que les mesures devraient aussi être concentrées sur des projets de moindre échelle. L'ordre de priorité des initiatives devrait s'établir conformément aux objectifs de développement durable, et couvrir toutes les échelles de grandeur, et non privilégier seulement les projets d'infrastructure complexes et de grande ampleur. Les mégaprojets connaissent souvent des dépassements de budget et de délais, et leurs résultats sont parfois moins avantageux que prévu. En revanche, les initiatives plus modestes et plus centrées sur la population dont le profil de risque est plus faible et les gains d'efficacité plus importants, dont les bénéfices commerciaux sont plus faciles à réaliser pour les investisseurs et dont les avantages socioéconomiques sont clairement mesurables, contribueront à réduire l'exposition au risque du secteur public. Qui plus est, ces initiatives apportent des solutions qui peuvent être reproduites à l'identique ou à plus grande échelle, et les projets de ce type peuvent être regroupés de manière à réduire les coûts de conception et de mise en œuvre.

Défi 2.6 – Hiérarchisation des projets selon leur impact

L'accent doit être mis sur les projets d'infrastructure capables de libérer les capacités productives et de dynamiser le secteur manufacturier et le secteur des services, en veillant là encore à garantir un impact maximum sur le développement.

Recommandation

Les réserves de projets doivent privilégier les infrastructures de base qui sont capables de libérer les capacités productives, tels les services d'utilité publique, les réseaux de transport, etc. Elles doivent favoriser les infrastructures vertes, économes en ressources et résilientes face aux changements climatiques, qui promeuvent les énergies renouvelables et l'écomobilité. Les planificateurs de réserves de projets doivent avoir une bonne compréhension des liens qui existent entre les différents objectifs de développement durable, afin qu'une solution mise en œuvre dans un domaine ne crée pas de problème dans un autre. Ils doivent définir de manière explicite les ressources disponibles et les formes de PPP possibles, en précisant les modèles, les méthodes d'exécution, les calendriers, etc.

Lorsque les moyens locaux et nationaux sont limités, un classement des projets peut s'avérer nécessaire. Après avoir évalué les besoins, les pouvoirs publics doivent concevoir des cadres techniques et contractuels qui classent les investissements par ordre de priorité en fonction de ces besoins et selon les cinq critères de résultats applicables aux projets axés sur les intérêts de la population, et en fonction de leur rentabilité effective et de leur accessibilité économique. Cette approche les aidera à sélectionner les projets d'infrastructure dans les différents secteurs en mesurant les avantages au regard des coûts et du budget.

Commentaire

Financement privé

La réalisation des objectifs de développement durable nécessite la mobilisation de ressources considérables dans le monde entier. Rien que dans les pays en développement, le total des besoins d'investissement pourrait s'élever en moyenne à 3 900 milliards de dollars par an. Compte tenu du niveau actuel des investissements, le déficit se monte à environ 2 500 milliards de dollars. À l'échelle mondiale, les besoins d'investissement s'élèvent à un montant total de l'ordre de 5 000 à 7 000 milliards de dollars par an²¹. Pour répondre à ces besoins, les pouvoirs publics devront explorer des mécanismes de financement novateurs, y compris la mobilisation des capacités du secteur privé.

Les possibilités de voir la participation du secteur privé augmenter sont plus élevées dans certains domaines que dans d'autres. Ainsi, les infrastructures liées à la production d'électricité, aux énergies renouvelables, au transport, à l'eau et à l'assainissement présentent, par nature, davantage d'intérêt pour le secteur privé, tandis que d'autres

²¹ CNUCED, *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*, p. 145.

domaines d'activité visés par les objectifs de développement durable sont moins susceptibles de l'attirer, soit parce qu'il est difficile de concevoir des modèles de rémunération des risques intéressants pour les investisseurs, soit parce que ces domaines d'activité relèvent de la responsabilité du secteur public et que l'intervention du secteur privé y est une question très sensible (par exemple l'éducation et la santé)²².

Lorsque l'on cherche de nouveaux mécanismes de financement, il faut garder à l'esprit que le financement privé de certains types de PPP 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 de rester face au problème du « déficit de financement ». Bien préciser les sources de financement qui permettront de rembourser les sommes dues au partenaire privé chargé de financer le PPP est essentiel pour garantir la viabilité de celui-ci. 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).

Principe 3 : Renforcer les capacités des autorités publiques en matière de projets axés sur les intérêts de la population, en veillant en particulier à ce qu'elles sachent comment autonomiser davantage les femmes dans le cadre de projets et en encourageant le secteur privé à procéder au transfert de connaissances nécessaire

Mythe : Les PPP ont besoin des compétences du secteur privé, et les administrations publiques peuvent les acquérir en recrutant des employés de ce secteur.

En fait, si l'exécution d'un PPP axé sur les intérêts de la population nécessite de multiples compétences, notamment pour la négociation des contrats, la mise en place des mécanismes de financement, etc., son but premier doit être la protection de l'intérêt général et la réalisation des objectifs de développement durable. Cette mission relève de fonctionnaires imprégnés de l'éthique du secteur public.

Défi 3.1 – Le manque de capacités au sein du secteur public

L'insuffisance des capacités d'exécution des PPP axés sur les intérêts de la population est probablement le plus grand obstacle à surmonter pour mener à bien les différents projets en attente. L'exécution des projets axés sur les intérêts de la population exige donc une montée en capacités. Pour atteindre les objectifs de développement durable en satisfaisant aux critères tant quantitatifs que qualitatifs, il faudra réaliser une multitude de projets ; or, la plupart des administrations publiques n'ont jamais exécuté un tel volume de projets.

Le véritable obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable et au rattrapage du déficit d'infrastructures n'est sans doute pas uniquement le manque de fonds ou de financement, c'est aussi la nécessité pour les gouvernements de disposer des compétences nécessaires pour sélectionner et exécuter les bons projets et des capacités qui leur permettront d'attirer les investissements voulus. Il va sans dire que la situation n'est pas la même pour tous les pays et qu'elle s'est améliorée dans nombre d'entre eux ces dernières années, mais le manque de capacités d'exécution reste préoccupant, notamment dans la plupart des pays à faible revenu.

Recommandation

La communauté internationale n'apporte pas un soutien suffisant au renforcement des capacités en matière de PPP, et il en va de même des institutions financières internationales. Celles-ci ont jusqu'ici joué un rôle important dans ce domaine, mais les ressources engagées n'étaient tout simplement pas suffisantes pour répondre comme il aurait fallu aux besoins des pays en développement. Pour être efficace, le renforcement des

²² Ibid.

capacités est un processus coûteux ; aussi faut-il adopter des méthodes nouvelles pour acquérir de véritables capacités d'exécution de projet dans les différents domaines visés par les objectifs de développement durable.

On s'accorde de plus en plus à considérer que, pour assurer le succès des programmes de renforcement des capacités en matière de PPP, les pays doivent au préalable remplir les conditions de base suivantes²³ :

- Premièrement, il doit y avoir une unité PPP qui assume la responsabilité générale du renforcement des capacités dans ce domaine et de la mise en œuvre de la politique, des programmes et des projets s'y rapportant ;
- Deuxièmement, il doit exister au plus haut niveau une volonté politique résolue et durable – c'est-à-dire non circonstancielle – de s'engager dans des PPP.

Pour réaliser des PPP axés sur les intérêts de la population, il faudrait allouer des ressources et dispenser des formations supplémentaires à l'unité compétente afin qu'elle demeure opérationnelle et contribue plus efficacement à la réalisation des objectifs de développement durable au moyen de projets de meilleure qualité.

Défi 3.2 – Faire un travail de normalisation

Lorsque les organismes publics lancent des projets, leur premier objectif est de recueillir toutes les informations nécessaires et tous les enseignements tirés de l'expérience de projets similaires dans le monde ; il s'agit là d'un travail de longue haleine et souvent coûteux. Dans le monde, beaucoup trop d'efforts sont consacrés à réinventer la roue, et trop de ressources sont gaspillées, qui pourraient être économisées au profit de projets axés sur les intérêts de la population vraiment essentiels.

Recommandation

Il est possible de faire des économies considérables et d'améliorer le renforcement des capacités en établissant des normes et des pratiques nationales, fondées sur les normes internationales relatives aux PPP axés sur les intérêts de la population. C'est pourquoi, les autorités publiques doivent mettre au point des méthodes et des procédures normalisées pour la mise en œuvre des PPP axés sur les intérêts de la population. Tout indique que les pays qui normalisent ces méthodes et ces procédures, par exemple en établissant des dispositions contractuelles communes ou des principes directeurs à l'intention des différentes administrations, sont beaucoup plus susceptibles de se constituer des réserves de projets.

Pour mettre au point de telles procédures et éviter d'engendrer de nouveaux coûts à chaque nouvelle mesure législative relative aux PPP, les pouvoirs publics ont tout intérêt à fonder leurs initiatives dans ce domaine sur des normes et des pratiques optimales internationales. C'est dans ce but que la CEE a entamé le présent processus d'élaboration de normes et de recommandations concernant les PPP axés sur les intérêts de la population, qui comprend :

- Les bonnes pratiques internationales concernant les politiques, le droit et les institutions en matière de PPP axés sur les intérêts de la population ;
- Des normes sectorielles internationales (eau et assainissement, santé, chemins de fer, routes, etc.).

Les normes sectorielles définissent les étapes et les processus de mise en œuvre d'un PPP en se fondant sur des exemples récents de projets exécutés dans différentes régions du monde. Il s'agit de documents simples qui exposent les expériences et les tendances, les techniques, les types de modèles utilisés, les impacts sociaux et environnementaux, les mécanismes de financement usuels et les aspects juridiques et contractuels des projets, ce, dans la perspective des objectifs de développement durable, afin de montrer comment certains

²³ Commission économique pour l'Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships* (2008). CNUCED, *Best Practices in Investment for Development: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure – Roads, Lessons from Australia and Peru* (2009). CNUCED, *Investment Policy Review: Guatemala* (2014).

modèles sont mieux à même de produire les résultats visés par les ODD pour le secteur concerné. Ces normes sont conçues sous la forme de recommandations souples et adaptables : elles peuvent de fait déconseiller le recours à certains modèles lorsque les données indiquent qu'ils pourraient avoir des effets négatifs ou présenter des risques trop élevés.

Les normes ont aidé des administrations à obtenir des informations sans avoir à se charger elles-mêmes des recherches, ce qui a accéléré la mise en place de leurs projets de développement tout en leur faisant économiser du temps et de l'argent.

Défi 3.3 – Dispenser une formation par étapes

De nombreux pays n'ont aucune expérience des PPP quels qu'ils soient, et à plus forte raison des dispositifs axés sur les intérêts de la population, si bien qu'il leur est extrêmement difficile de démarrer et de s'engager dans la constitution de leur propre réserve de projets.

Recommandation

Il serait erroné de croire qu'il est absolument impossible à des pays novices de se constituer une réserve de projets. Au contraire, en se fixant des objectifs et en étant résolus, les pays peuvent y parvenir à relativement brève échéance et passer directement à la phase d'exécution.

Le renforcement des capacités compte plusieurs étapes élémentaires :

- Évaluation de l'état de préparation ;
- Renforcement des capacités institutionnelles, nécessitant la création d'un conseil interministériel chargé des infrastructures et d'une unité PPP ;
- Formation des décideurs et des législateurs aux différents aspects des PPP axés sur les intérêts de la population, avec, au besoin, révision de la législation ;
- Formation des principales parties prenantes, en particulier du secteur privé local et de la société civile ;
- Formation à l'échelle régionale ;
- Recensement des projets ;
- Exécution des projets.

Une fois ces étapes franchies, les pouvoirs publics sont en mesure de mener à bien une série de projets dans le cadre de PPP axés sur les intérêts de la population.

Défi 3.4 – Corriger la sous-représentation des femmes et le manque de prise en compte de l'égalité entre les sexes

Les femmes sont mal représentées dans le secteur des infrastructures et plus généralement dans l'exécution des projets essentiels. Leur absence, comme le démontrent de plus en plus les travaux de recherche empiriques, a des effets négatifs sur la qualité et la quantité des projets et sur la prise en compte de l'égalité entre les sexes dans la conception et la mise en place des infrastructures.

Recommandation

Les pouvoirs publics et le secteur privé peuvent faire beaucoup pour améliorer la participation des femmes au secteur des infrastructures et aux PPP axés sur les intérêts de la population. Les autorités devraient faire plus de place aux femmes dans l'enseignement secondaire et supérieur et, dans tous les cas, débarrasser les lois de tout obstacle à leur participation.

Le secteur privé peut et doit aussi jouer un rôle déterminant dans l'autonomisation des femmes, en faisant porter l'effort sur les quatre objectifs suivants :

- i) Améliorer la représentation des femmes au sein des entreprises qui s'engagent dans des PPP et exécutent les projets qui en relèvent, en veillant à leur pleine participation dans des conditions d'égalité des chances ;
- ii) Aider les entreprises dirigées par des femmes à participer aux appels d'offres et éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans le processus d'attribution des marchés ;
- iii) Agir concrètement en faveur des femmes dans les collectivités où elles travaillent, en les aidant, en les formant pour qu'elles deviennent les chefs d'entreprise de demain et en renforçant leur maîtrise des nouvelles technologies afin de promouvoir leur autonomisation ;
- iv) Contribuer à la conception de projets d'infrastructure qui tiennent compte des problèmes particuliers auxquels les femmes font face dans leur vie quotidienne, en évaluant les effets différenciés des projets sur les femmes.

Commentaire

1. Améliorer l'assistance et la coopération internationales en faveur du renforcement des capacités dans le domaine des PPP axés sur les intérêts de la population

Il est extrêmement important que le système des Nations Unies et les banques multilatérales de développement collaborent plus étroitement au renforcement des capacités là où il existe des synergies évidentes. Le système des Nations Unies mesure très clairement l'importance des objectifs de développement durable et la nécessité de les inscrire dans les projets axés sur les intérêts de la population ; pour leur part, les banques multilatérales de développement, et en particulier la Banque mondiale (par l'intermédiaire de son mécanisme de financement multidonateurs, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée), viennent en aide aux pays à faible revenu.

Pourtant, la plupart des institutions financières internationales ne jouent qu'un rôle modeste dans le renforcement systémique des capacités en matière de PPP, se concentrant plutôt sur les projets. Il est important de les mobiliser pour qu'elles apportent un appui plus soutenu au renforcement général des capacités dans le domaine des PPP, et notamment à la formation des fonctionnaires, et pour qu'elles aient ainsi un plus grand nombre de projets à faciliter.

Dans l'avenir, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée et les organes similaires d'autres institutions financières internationales pourraient adhérer à une approche axée sur les intérêts de la population pour l'ensemble des PPP et promouvoir ainsi plus vigoureusement les objectifs de développement durable. Dans un esprit d'ouverture et d'inclusion, ils pourraient aussi élargir leur pratique, qui est centrée sur le principe du coûts-avantages, en adoptant le principe de la valeur ajoutée pour la population et en prenant en considération l'intérêt des bénéficiaires et de la société civile ainsi que des organisations telles que l'ONU.

2. Le Centre international d'excellence de la CEE en matière de PPP

Parce qu'il n'existe pas, comme on l'a vu plus haut, de réservoir de savoirs et de compétences relatifs aux PPP au sein du système des Nations Unies, les organismes du système doivent intensifier leurs efforts et leur coopération. À cet égard, il est recommandé depuis plusieurs années aux cinq commissions régionales de l'ONU de renforcer leur coopération sur les PPP. Cela a conduit à créer, en 2012, le Centre international d'excellence en matière de PPP²⁴, qui est le fruit de la coopération sur le renforcement des capacités dans ce domaine entre la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et la CEE.

²⁴ Le Centre international d'excellence en matière de PPP se trouve au siège de la CEE à Genève.

Le Centre devrait être élargi de manière à inclure toutes les commissions régionales de l'ONU qui souhaitent travailler ensemble sur des projets d'infrastructure et de service relevant de PPP et sur la mise en commun d'outils et d'instruments de renforcement des capacités en matière de PPP, tels que le Conseil consultatif sur les partenariats public-privé de la CEE.

Afin d'accroître l'impact général des travaux sur les PPP, le Centre devrait collaborer avec d'autres instances des Nations Unies, notamment :

- La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ;
- L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ;
- Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES) ;
- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;
- La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Le Centre international d'excellence de la CEE en matière de PPP a établi sous son égide sept centres spécialisés internationaux. Ces centres ont pour mission de fournir des services consultatifs de haute qualité, notamment pour la rédaction de dossiers d'appel d'offres et de documents promotionnels ainsi que pour la formation dans leurs domaines respectifs, à savoir :

- Bonnes pratiques, lois et institutions (France) ;
- Villes intelligentes (Espagne) ;
- Eau et assainissement (Portugal) ;
- Résilience (États-Unis) ;
- Administrations locales (Japon) ;
- Logistique des transports publics (Chine) ;
- Installations portuaires (Liban).

Principe 4 : Élaborer des cadres juridiques et des cadres de politique générale plus inclusifs permettant la participation active des communautés et viser la tolérance zéro en matière de corruption

Mythe : Les projets peuvent être fondés sur des contrats sécurisés et encadrés qui les isolent des pouvoirs publics et d'autres difficultés externes.

En fait, l'approche axée sur les intérêts de la population a besoin d'un cadre juridique et d'un cadre de politique générale solides qui non seulement confèrent aux acteurs du secteur privé une protection adéquate et des garanties quant à la sécurité de leurs investissements mais aussi préservent et protègent les intérêts de la population.

Défi 4.1 – Établir les priorités stratégiques et législatives pour les PPP axés sur les intérêts de la population

Le défi consiste à faire en sorte que l'approche axée sur les intérêts de la population soit pleinement intégrée dans les cadres stratégiques et législatifs relatifs aux PPP. Comment les pouvoirs publics – en particulier dans les pays à faible revenu – établissent-ils les cadres stratégiques et juridiques voulus, intégrant les cinq résultats axés sur les intérêts de la population, à savoir :

- Améliorer l'accès aux services essentiels et réduire les inégalités sociales et l'injustice ;
- Renforcer la résilience et la responsabilité à l'égard de la durabilité environnementale ;
- Améliorer l'efficacité et la viabilité économiques ;

- Promouvoir la reproductibilité et l'élaboration de nouveaux projets ;
- Associer pleinement toutes les parties prenantes aux projets.

Les pouvoirs publics savent-ils quels aspects de la stratégie et de la législation cibler ? En vérité, cette tâche peut se révéler titanesque.

La conception des cadres juridiques relatifs aux PPP varie d'un pays à l'autre en fonction de la tradition juridique et des lois en vigueur. Un cadre juridique approprié devrait comporter :

- Des dispositions visant à rendre possibles les projets PPP et à faciliter le recours à ce modèle (par exemple le droit d'établir une société de projet PPP, les modalités et conditions régissant le transfert d'actifs de propriété publique à des entités non publiques, le pouvoir de la société de projet PPP de sélectionner des contractants à ses conditions, etc.) ;
- Des dispositions qui donnent aux pouvoirs publics les moyens d'apporter des financements dans les situations qui le justifient (par exemple des subventions ou des engagements à long terme de fonds publics pendant la durée de vie du contrat de PPP)²⁵.

Il existe déjà une abondante littérature sur les cadres juridiques relatifs aux PPP. Mais une bonne partie de cette documentation est dépassée et ne correspond plus à la réalité. Il faudrait donc la mettre à jour de façon systématique et approfondie, aussi rapidement que possible pour aider les pouvoirs publics à élaborer des cadres juridiques efficaces pour leurs programmes de PPP.

Recommandation

Les autorités publiques désireuses de réaliser un programme de PPP axé sur les intérêts de la population doivent examiner dès le début de la phase de conception du programme tous les éléments susceptibles d'améliorer l'environnement, dont les cadres stratégiques et juridiques. À cette fin, elles doivent intégrer le principe de l'intérêt de la population dans les instruments ci-après, aux différents niveaux du gouvernement :

1. Politique et législation nationales

Les autorités publiques devraient notamment :

- i) Élaborer une politique claire relative aux PPP axés sur les intérêts de la population avant de créer une véritable réserve de projets. Il s'agit notamment d'établir des objectifs économiques précis et des résultats sociaux et environnementaux solides, alignés sur les objectifs de développement durable, de fixer des cibles réalistes et les moyens de les atteindre, d'établir des procédures claires de consultation avec les parties prenantes, et de recenser les secteurs et les projets qui sont conformes à l'approche axée sur les intérêts de la population ;
- ii) Inclure, s'il y a lieu, des références claires aux objectifs et cibles de développement durable dans toutes les déclarations de politique générale, stratégies sectorielles, plans et programmes d'action nationaux ;
- iii) Concevoir un cadre juridique qui permettra le développement efficace des PPP, en mettant en place à tous les niveaux la législation très complète indispensable à des PPP axés sur les intérêts de la population. Ce cadre juridique devrait être conforme au principe de l'intérêt de la population ainsi qu'aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, et devrait également inclure des mécanismes de responsabilisation pour garantir le respect par les entreprises privées du principe de l'intérêt de la population ;

²⁵ Source : Le guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques – Annexe 2 : Le cadre juridique des PPP.

- iv) Donner à de nouveaux groupes de personnes, en particulier les femmes dans le secteur des infrastructures, les moyens de promouvoir et de faire progresser leur développement économique ;
- v) Veiller à l'efficacité économique et à la rectitude budgétaire.

2. Autorités locales

Dans le cadre de l'approche mixte – ascendante et descendante – recommandée pour promouvoir le développement durable, les cadres stratégiques et législatifs nationaux devraient être répercutés au niveau local afin que les autorités locales puissent répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés en ce qui concerne les infrastructures et les services sociaux. Les gouvernements locaux devraient élaborer des approches ascendantes pour garantir l'exécution de PPP axés sur les intérêts de la population qui profiteront principalement aux communautés locales, aux groupes vulnérables et à ceux qui vivent dans des régions éloignées²⁶. Ces approches devraient s'inscrire étroitement dans le cadre national pour, notamment :

- Améliorer l'accès aux services essentiels, créer des emplois décents et soutenir l'emploi local durable, en particulier dans les zones rurales et les zones isolées ;
- Consulter les communautés locales, s'assurer de leur participation à toutes les étapes de l'exécution des projets et obtenir leur adhésion, en particulier pour les projets ayant des incidences sur leur vie et leur avenir (transports accessibles et sûrs, environnement sain, éducation de qualité, etc.) ;
- Former les responsables locaux pour faciliter la reproduction des projets qui ont fait la preuve de leur efficacité ;
- Autonomiser le secteur privé local, les communautés marginalisées sur le plan économique, les groupes vulnérables, les femmes chefs d'entreprise, etc.

3. Directives administratives à l'intention des fonctionnaires sur l'intégration du principe de l'intérêt de la population dans les programmes de PPP

Il existe déjà une abondante documentation à l'intention des fonctionnaires sur la manière de réaliser des PPP traditionnels²⁷. Toute cette documentation doit être révisée à la lumière de l'approche axée sur les intérêts de la population, et les fonctionnaires doivent recevoir des orientations sur la façon d'intégrer cette approche dans les projets PPP.

De plus, il faudrait mettre davantage en évidence certains aspects des lois et des pratiques qui sont plus particulièrement centrés sur la protection des citoyens ordinaires et des personnes vulnérables sur le plan social et économique. Ces lois et ces pratiques peuvent varier, mais il est particulièrement important d'énoncer et de faire appliquer les principes suivants :

i) *Tolérance zéro envers la corruption*

Les pauvres sont ceux que la corruption pénalise le plus. De fait, la corruption va contre les intérêts de la population. Dès lors qu'un projet est réalisé parce que des avantages sont accordés, c'est qu'il n'est généralement ni justifié ni efficace du point de vue économique et que des ressources vitales pour la population sont gaspillées. Aucun des objectifs de développement durable ne peut être atteint tant que ce problème n'est pas réglé.

²⁶ L'expérience galloise est un exemple de politique de PPP conforme à l'approche axée sur les intérêts de la population. Les autorités galloises ont intégré cette approche dans la législation au moyen de programmes communautaires et sociaux dans le secteur des transports. Les entreprises sont désormais tenues de respecter un certain nombre de conditions, notamment dans les domaines suivants : recrutement et formation de chômeurs et d'inactifs, création de places d'apprentissage et placement des diplômés, réalisation d'initiatives éducatives et prestation de services professionnels, réalisation d'initiatives communautaires visant à soutenir l'engagement en faveur des collectivités, création de débouchés pour de petites organisations, etc.

²⁷ Par exemple : The Partnerships Victoria framework for implementing PPPs, Her Majesty's Treasury: Standardized contracts for PFI projects ; etc.

Les pays devraient donc appliquer la Norme de la CEE pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP et en transposer les dispositions aussi fidèlement que possible dans leurs propres lois, procédures et pratiques. Les procédures anticorruption sont décrites au titre du principe 7.

Les pays peuvent aussi montrer leur engagement en faveur d'une tolérance zéro de la corruption dans la passation des marchés fondés sur des PPP en adressant à la CEE une confirmation de cet engagement qui apporte la preuve qu'ils ont changé de politique et de procédures et qui précise les risques et les méthodes employées pour faire face à la corruption. Ces derniers renseignements peuvent servir à établir, sur la base de faits réels, une typologie des risques de corruption associés aux PPP qui pourra être utilisée pour la formation des fonctionnaires qui travaillent dans le domaine des marchés publics.

ii) *Conditions de concurrence équitables et politique d'achat responsable*

L'efficacité économique a besoin de marchés ouverts pour que la population ait accès aux meilleurs services. En effet, plus le système de passation de marchés est ouvert, plus on a de chances de sélectionner le meilleur partenaire et d'exécuter un projet axé sur les intérêts de la population.

Dans ses recommandations sur les concessions, la CNUCED ne dit pas autre chose : l'octroi de concessions à des investisseurs privés doit autant que possible avoir pour objectif l'ouverture à la concurrence, afin qu'un monopole public ne soit pas remplacé par un monopole privé. Un monopole naturel ne fera l'objet d'un contrat de concession avec un opérateur privé que dans les cas où cette opération améliore l'efficacité et la qualité des services.

Les politiques relatives aux marchés publics pourraient également favoriser l'achat de biens produits d'une manière écologiquement et socialement responsable. De nombreuses villes mettent actuellement des programmes de marchés publics pour l'électricité produite avec des énergies renouvelables, la modernisation des réseaux de transport public, la construction de bâtiments publics écologiques ou la mise en place de systèmes de recyclage²⁸.

iii) *Rapatriement des profits*

Pour inciter le secteur privé à investir dans des projets axés sur les intérêts de la population, il est essentiel de lui garantir la possibilité de rapatrier ses capitaux. Les investisseurs redoutent tout particulièrement le recours par les pays à la législation pour imposer des restrictions au rapatriement des bénéfices et à d'autres paiements. Selon les bonnes pratiques résumées par la CNUCED, les pays devraient garantir la liberté de transfert et de rapatriement des capitaux liés aux investissements réalisés dans les actifs productifs, dans le respect du droit international et sous réserve des obligations de déclaration (notamment pour lutter contre le blanchiment d'argent), du respect préalable des obligations fiscales, ainsi que des restrictions temporaires pouvant résulter d'une crise de balance des paiements. Toute restriction qui pourrait être imposée devrait être réexaminée périodiquement afin de s'assurer de son efficacité. De plus, les pays devraient garantir la libre convertibilité de leur monnaie pour les transactions courantes, y compris celles qui concernent les bénéfices, les dividendes, les intérêts ou les redevances liés aux investissements. Toute restriction sur la convertibilité pour les transactions courantes devrait être conforme aux obligations et flexibilités internationales en vigueur, en particulier aux Statuts du Fonds monétaire international.

iv) *Règlement des différends*

Les tribunaux doivent protéger l'intérêt public et, à ce titre, être disposés à intervenir dans le règlement des différends. En effet, lorsqu'un projet échoue à cause d'un différend entre une entité publique et son partenaire du secteur privé, les pauvres sont en général les premières victimes. C'est pourquoi, même en cas de différend, le maintien de services essentiels devrait être primordial.

²⁸ CNUCED, *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*.

Les recommandations de la CNUCED sur le traitement et la protection des investisseurs devraient aider les pays à établir des cadres juridiques solides qui réduisent au minimum le recours aux mécanismes de règlement des différends. En conséquence, tous les investisseurs devraient avoir droit à l'égalité de traitement dans l'exécution des contrats. Les procédures et les mécanismes d'exécution des contrats devraient être transparents, objectifs, efficaces et accessibles à tous les investisseurs. Les États doivent honorer les obligations qui découlent des contrats d'investissement conclus avec les investisseurs, à moins de pouvoir invoquer un changement fondamental de circonstances ou d'autres raisons légitimes prévues par la loi.

v) *Droit de la population à être entendue et à obtenir réparation*

Le principe de l'intérêt de la population repose sur le droit direct donné à celle-ci de protéger ses droits et de défendre ses intérêts. C'est pourquoi, l'état de droit doit être étendu à ceux qui n'ont pas encore accès à la justice. L'un des moyens d'aider les individus à gagner leur autonomie juridique est de mieux les informer du droit qu'ils ont d'obtenir des services de qualité et de leur permettre de participer à la prise des décisions, de préférence pendant que le projet en est encore au stade de la planification. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des mécanismes tels que le public peut intervenir en amont des projets, et amener le plus grand nombre de personnes à les utiliser.

Par exemple, la Convention d'Aarhus (négociée dans le cadre de la CEE) est une bonne illustration de la reconnaissance des droits du public dans les processus décisionnels engagés par les administrations. Elle attire l'attention sur la nécessité d'impliquer les citoyens dans les débats sur des questions environnementales et de leur donner accès aux informations pertinentes détenues par les pouvoirs publics. À ce titre, elle est la plus ambitieuse des initiatives de démocratie environnementale entreprise à ce jour sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies²⁹.

Principe 5 : Communiquer davantage de renseignements³⁰ sur les projets à la population, en particulier sur les engagements pris envers les différents partenaires du projet

Mythe : Les PPP sont moins transparents que d'autres structures de réalisation de projets.

En fait, il existe des restrictions à la divulgation d'informations dans toutes les structures de réalisation de projets. Il faut donc communiquer aux citoyens le plus grand nombre possible d'informations non exclusives sur les projets, et ce, sous une forme compréhensible et utilisable.

Défi 5.1 – Communiquer des renseignements sur les accords relatifs aux projets

La mise en œuvre des PPP se ressent souvent de l'opacité des dispositions contractuelles et de la faiblesse des systèmes d'obligation de rendre des comptes au public. Les PPP sont trop souvent maintenus sous le voile du secret commercial, si bien que la population reste dans l'ignorance de ce que les projets sont censés accomplir et que leur capacité de se faire un avis ou de prendre des décisions est gravement compromise. Jusqu'à présent, les tentatives faites pour rendre l'information plus accessible au public ont souvent échoué, car cette information n'a pas été présentée sous une forme facile à comprendre pour le citoyen ordinaire.

Le public reste très peu informé des projets PPP, pour ne rien dire de sa faible participation au cycle de vie de ces projets, en particulier aux stades de la définition, du contrôle de l'exécution et du suivi des résultats. Au-delà des obligations légales, le principe de responsabilité est important dans les PPP pour plusieurs raisons qui tiennent à des enjeux tant publics que privés.

²⁹ Pour en savoir plus, consulter le lien suivant : www.unece.org/env/pp/introduction.html.

³⁰ À l'exception des informations exclusives.

Recommandation

Pour que les PPP axés sur les intérêts de la population deviennent une réalité, il est indispensable d'appliquer le principe de responsabilité à chaque étape du cycle de vie des projets afférents.

Il convient donc de tenir toutes les parties prenantes régulièrement informées de la sélection, de la conception et de l'impact des projets, en particulier les groupes socialement et économiquement défavorisés.

Il s'agit par exemple de donner des détails sur l'impact environnemental d'un projet ou sur les émissions de carbone qu'il va produire. Les partenaires des secteurs public et privé peuvent alors s'appuyer sur les avis exprimés par les parties prenantes pour améliorer leurs projets. Ce type de coopération doit être encouragé, et les pouvoirs publics doivent envisager d'adopter des règles faisant de l'information du public une obligation légale.

Défi 5.2 – Renforcer la confiance des investisseurs

Certains tendent à ne voir aucune corrélation entre la communication d'informations sur les projets et la mobilisation de capitaux privés suffisants pour atteindre les objectifs de développement durable. De fait, l'opinion qui prévaut semble être que plus on communique d'informations au public, moins les investisseurs engagent leurs fonds dans les projets.

Recommandation

Une plus grande transparence présente plusieurs avantages pour les investisseurs privés et les encourage à investir. Le fait de veiller à ce que tous les participants potentiels du secteur privé aient accès aux mêmes informations en même temps met tout le monde sur un pied d'égalité. Pour qu'une telle démarche porte ses fruits, il faut que les critères objectifs (conditions d'admission, évaluation des soumissions, etc.) soient rendus publics. Cette mesure rendra le processus plus prévisible et rassurera les investisseurs potentiels quant à son équité.

En outre, une plus grande transparence des procédures d'appel d'offres réduit les besoins de renégociation à un stade ultérieur du cycle de vie des projets. Lorsque les investisseurs potentiels ont confiance dans l'équité et l'objectivité du processus, ils seront très probablement plus nombreux à y participer, rendant le marché plus concurrentiel. Pour les entités du secteur privé, les efforts déployés pour satisfaire à des indicateurs de résultats dans le respect de normes et de critères d'exécution convenus et rendus publics peuvent également se révéler très profitables.

La protection des secrets d'affaires ou secrets commerciaux et de la propriété intellectuelle du partenaire privé est une raison légitime de garder certaines informations confidentielles. Dans certains pays, les secrets d'affaires et la propriété intellectuelle sont même protégés par la constitution en tant qu'éléments des droits fondamentaux. Toutefois, cette raison ne doit pas servir d'excuse à un refus total de divulgation. La confidentialité ne doit pas aller au-delà de ce qui est requis par la loi.

Défi 5.3 – Établir une liste de contrôle pour renforcer la responsabilité

Les acteurs des projets axés sur les intérêts de la population doivent établir qu'ils sont pleinement responsables devant cette population et qu'ils servent ses intérêts.

Recommandation

Les principes de responsabilité peuvent être directement intégrés dans les contrats établissant les PPP axés sur les intérêts de la population. Un contrat qui privilégie l'intérêt social de la population peut contenir, entre autres, les engagements suivants :

- i) Coopérer avec toutes les parties prenantes aux projets ;
- ii) Promouvoir la création d'emplois locaux ;

- iii) Protéger les intérêts des collectivités concernées en leur permettant d'exprimer leurs préoccupations ;
- iv) Réduire autant que possible les effets sociaux et environnementaux négatifs des projets ;
- v) Agir avec intégrité et d'une manière ouverte et transparente ;
- vi) Recourir à des mécanismes de règlement des différends légitimes ;
- vii) Respecter les directives convenues en matière de transparence et de communication.

Commentaire

Depuis une trentaine d'années, les principes de transparence et de responsabilité dans le fonctionnement des administrations et dans la dépense publique gagnent partout du terrain. Ainsi, alors qu'en 1988 13 pays seulement disposaient d'une législation nationale sur l'accès à l'information, on en compte aujourd'hui 117³¹. La plupart de ces lois s'appliquent directement ou indirectement aux PPP qui, en général, mobilisent directement ou indirectement des ressources publiques.

L'amélioration de la transparence et de la responsabilité à tous les stades du cycle de vie des PPP pourrait amener le public à avoir une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de ce modèle, et surtout à apprendre en quoi il se distingue de la commande publique classique. Par exemple, la transparence de l'information tout au long du cycle de vie des PPP peut apporter des avantages visibles à long terme, notamment une gestion plus responsable des dépenses, une confiance accrue dans l'équité du processus, des soumissions de meilleure qualité et la possibilité d'améliorer les politiques régissant ces partenariats³².

La communication de toutes les informations pertinentes en temps utile contribue grandement à répondre aux attentes du public, surtout en ce qui concerne le repérage des projets et le suivi de leur exécution et de leurs résultats. En outre, la transparence quant aux raisons d'opter pour un PPP (notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer le rapport coûts-avantages) renforce aussi la confiance du public et permet aux projets de remplir leurs promesses de manière plus efficace.

De surcroît, le lien entre transparence accrue et réduction de la corruption n'est plus à démontrer. Plus la procédure de passation des marchés est transparente, prévisible et objective, moins elle risque d'être détournée au profit d'intérêts particuliers. De plus, le fait de mettre toutes les informations utiles à la disposition du public à chaque étape du cycle de vie des projets PPP contribue aussi à réduire les contentieux. Comme les contentieux peuvent ralentir l'ensemble du processus (et donc entraîner des retards inutiles, voire rendre le projet irréalisable), le fait de renforcer l'accès à l'information est aussi un bon moyen de favoriser le déroulement des opérations.

Enfin, l'amélioration de la transparence et de la responsabilité a un impact particulièrement positif sur les résultats des PPP. Lorsque les indicateurs de résultats, le rapport d'exécution et les audits financiers sont rendus publics régulièrement pendant toute la durée d'un projet, les pouvoirs publics et les usagers sont en mesure de demander des comptes au partenaire privé ou à l'autorité contractante.

³¹ Banque mondiale, *Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes ?* (2013), p. 46.

³² Banque mondiale, *A Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships* (2015). Disponible à l'adresse suivante : <http://pubdocs.worldbank.org/en/773541448296707678/Disclosure-in-PPPs-Framework.pdf>.

Principe 6 : Rendre les projets moins risqués en rendant leur environnement plus prévisible

Mythe : Les PPP sont pour les pouvoirs publics un moyen de réaliser des projets d'infrastructure sans bourse délier et en transférant tous les risques aux partenaires privés.

En fait, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer et partagent les risques et les coûts avec le secteur privé.

Défi 6.1 – Partager les risques de manière équilibrée

En règle générale, selon les principes théoriques régissant les PPP, les risques d'un projet doivent être assumés par la partie la mieux à même de les gérer³³. Or, le profil de risque d'un projet peut évoluer de manière substantielle au cours de son cycle de vie. Par conséquent, les pouvoirs publics et les partenaires privés entament généralement des négociations où chaque partie s'efforce de transférer autant de risques que possible à l'autre. Lorsque la part de risques attribuée à un partenaire privé est trop lourde, celui-ci peut devenir de plus en plus réticent à les assumer pour certains projets et s'en décharger sur l'autorité publique, ou à agir de manière opportuniste en prenant des risques qu'il n'est pas en mesure d'assumer. L'autorité publique peut donc finir par devoir faire face à l'échec du projet et s'exposer à des risques considérables puisque c'est elle qui, en fin de compte, est responsable de fournir des infrastructures publiques et des services publics correspondant aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. En dernière analyse, les bénéficiaires finaux risquent aussi d'être touchés puisqu'ils auront peut-être à subir une hausse du prix des services.

Recommandation

Dans toutes les formes de PPP, les pouvoirs publics doivent s'attendre à assumer un certain niveau de risque et un certain montant de coûts et parvenir à trouver un équilibre. En général, les risques commerciaux sont assumés par le secteur privé, et les risques politiques (modifications de la législation, procédures d'approbation, etc.), par le secteur public. Des problèmes surviennent lorsque l'une des parties ou les deux ont des attentes trop élevées quant aux avantages à tirer du projet. Les deux parties doivent avoir des attentes plus réalistes en ce qui concerne la répartition des risques et des avantages des projets.

Les pouvoirs publics doivent également apporter certains types de garantie et de mesures de soutien, notamment pour protéger le secteur privé contre les risques qu'il ne peut ni anticiper ni maîtriser. En effet, certains contrats de PPP prévoient des garanties de recettes minimales qui limitent l'exposition du secteur privé aux risques liés à la demande. Toutefois, la prudence est de mise en ce qui concerne les mesures de soutien public. Après tout, l'un des principaux intérêts du PPP pour l'autorité publique est d'optimiser le niveau de performance du projet en utilisant le risque d'investissement comme levier pour inciter le secteur privé à fournir de bonnes prestations.

De plus, si le soutien fourni représente une trop lourde charge, l'État risque d'afficher un passif trop élevé, ce qui a d'importantes implications budgétaires (voir le Principe 10 ci-après) et peut peser sur sa notation et ses capacités d'emprunt.

³³ Même si, dans le monde réel, les stratégies de répartition des risques peuvent varier d'un projet à l'autre et d'un pays à l'autre, les risques liés au contexte global de mise en œuvre du projet sont en général assumés par les autorités publiques. Il s'agit notamment du risque politique (changement de la politique publique, etc.), du risque financier (inflation, risques de change, etc.) et du risque juridique ou réglementaire (modifications de la loi, inefficacité des procédures judiciaires et lenteur des procédures bureaucratiques). En revanche, c'est en théorie le secteur privé qui assume les risques propres au projet (par exemple conception, construction, exploitation et performance). Certains risques indépendants de la volonté des partenaires tant privés que publics (risques liés à l'offre et à la demande) sont à partager entre les deux parties. Indépendamment de cette répartition usuelle des risques, il est toujours essentiel de partager les risques de manière appropriée, équitable et équilibrée pour que les projets PPP résistent à l'épreuve du temps et aux changements de conjoncture.

Défi 6.2 – Attirer l’investissement dans les pays à haut risque

Lorsque les entreprises doivent s’engager dans des pays à faible revenu et à haut risque, elles demandent souvent en contrepartie une rémunération plus élevée. Ce coût serait toutefois répercuté sur l’usager ou sur le contribuable et, en règle générale, rendrait le prix des services inabordable pour les plus modestes dans les pays à faible revenu ou en proie à un conflit. Ces marchés sont moins intéressants pour le secteur privé parce que le pays et son gouvernement n’ont, le plus souvent, ni les connaissances et ni l’expérience voulues pour mener à bien des projets PPP complexes. Dans certaines régions particulièrement fragiles et touchées par des conflits, le secteur privé se tient d’habitude complètement à l’écart de ces marchés.

Recommandations

1. Les pouvoirs publics peuvent simplement essayer de persuader une entreprise du secteur privé d’accepter un rapport risque-rémunération différent, et maintenir la rémunération à un niveau similaire à celui des pays industrialisés. Ils peuvent plaider auprès des entreprises pour qu’elles investissent dans une perspective à plus long terme et acceptent de ne toucher leur rémunération qu’après plusieurs années. Les entreprises peuvent quant à elles estimer que leur présence sur le marché considéré a une importance stratégique qui justifie un investissement de longue durée, même s’il est peu productif.
2. Pour attirer des capitaux privés, les gouvernements ont parfois placé les projets dans des « zones spéciales », ou même pris des mesures de protection afin de les mettre un peu à l’abri des risques ou d’autres effets négatifs résultant du climat économique du pays. Certaines de ces initiatives ont porté leurs fruits. Cependant, les mesures de protection ne sont pas viables, car la conjoncture (liée, par exemple, au transport ou au dédouanement de matériel) finit toujours par s’imposer et par porter atteinte au projet.
3. Une stratégie de réduction du risque plus radicale (« *de-risking* »), qui vise à créer les conditions nécessaires pour que les partenaires privés acceptent de souscrire les projets, est en train de voir le jour. Elle consiste à atténuer les risques liés au pays et à son programme de PPP. Les partenaires privés veulent voir les États s’engager dans des réformes, mettre en place des institutions solides, établir et maintenir l’état de droit, créer un environnement économique plus ouvert et plus favorable aux entreprises, etc.
4. En dernier recours, les pouvoirs publics souhaitent peut-être aussi envisager de faire appel à d’autres types de partenariats pour la prestation de services essentiels, notamment dans le secteur de la santé. Ces projets peuvent s’inscrire dans le cadre de partenariats avec des organisations non gouvernementales (ONG) afin de fournir des soins de santé essentiels aux populations touchées par une guerre ou à certains groupes vulnérables. Dans bien des cas, ces programmes sont financés par des organisations internationales de bienfaisance ou par des fondations religieuses ou nationales. Avec le temps, ces partenariats entre le secteur public et les ONG peuvent faire place à des PPP plus classiques.
5. Au-delà de la répartition équilibrée des risques, de l’atténuation des risques et des autres stratégies mises en œuvre, il est important de comprendre que certains secteurs visés par les objectifs de développement durable peuvent être particulièrement sensibles aux risques. Outre les PPP, il existe d’autres instruments de partage des risques qui pourraient être utilisés pour promouvoir l’investissement dans les ODD. Ces instruments varient selon le secteur d’activité et le cahier des charges du projet. Sans nécessairement s’inscrire dans le cadre du PPP, ils peuvent contribuer à réduire l’aversion pour le risque qui pénalise certains types de projets.

Principe 7 : Énoncer clairement les critères de sélection des projets en insistant sur la valeur ajoutée attendue pour la population, afin que les meilleurs projets axés sur les intérêts de la population puissent être retenus

Mythe : Le seul critère de sélection d'un PPP devrait être celui du coût le plus bas.

En fait, les PPP axés sur les intérêts de la population s'appuient sur un éventail de critères qui va au-delà de la seule considération du prix le plus bas.

Défi 7.1 – Étoffer les critères de sélection

Souvent, lorsqu'ils optent pour un PPP, les pays tendent à vouloir avant tout obtenir le prix le plus bas, parfois au détriment des véritables objectifs du projet, parmi lesquels figure la réalisation des objectifs de développement durable. L'assurance que le critère de l'intérêt économique est respecté s'évalue au moyen d'une palette de méthodes et d'indicateurs qui se veulent précis et objectifs. Or, certains ont aussi fait valoir que ces outils comportent des *a priori* et restent insuffisants pour évaluer les projets qui visent à réaliser les objectifs de développement durable. Pour autant, la notion de coûts-avantages est compatible avec l'approche axée sur les intérêts de la population. Dans cette perspective, le PPP devrait être considéré comme une transaction fondée sur le rapport coûts-avantages – par comparaison à un marché public classique – dès lors qu'elle apporte au public un avantage économique net du point de vue de la quantité et de la qualité du service ou de l'équipement fourni, du coût et du transfert des risques pendant la durée de vie du projet, et de la réalisation de divers ODD. Ainsi, l'évaluation d'un PPP selon le rapport coûts-avantages devrait reposer non seulement sur la conception classique de cette notion mais aussi sur la performance mesurée selon les résultats pour la population desservie par le projet. L'approche axée sur les intérêts de la population garantira qu'au rapport coûts-avantages dans son sens traditionnel soit ajoutée une mesure de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles les ODD sont réalisés.

Recommandation

Les autorités publiques doivent intégrer des critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population dans leurs appels d'offres. Indépendamment de la forme d'exécution recherchée, les appels d'offres doivent être organisés de telle manière que les marchés soient remportés par ceux qui démontrent leur capacité de satisfaire à des critères d'évaluation tels que :

- Améliorer l'accès aux services ;
- Corriger des inégalités sociales ;
- Concevoir et exécuter un projet et des services adaptés à l'objectif visé³⁴ ;
- Favoriser la transformation économique ;
- Construire des équipements résilients face aux menaces des changements climatiques ;
- Contribuer à réduire les émissions de carbone ;
- Améliorer l'efficience opérationnelle et réduire les coûts ;
- Renforcer la qualité du service ;
- Faire progresser l'autonomisation économique des femmes en les aidant à devenir chefs d'entreprise et en favorisant leur pleine participation au marché du travail dans des conditions d'égalité ;

³⁴ Les projets et services « adaptés à l'objectif visé » sont ceux qui font progresser vers la réalisation des objectifs de développement durable et qui remplissent les critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population. Pour en savoir plus sur les recommandations de l'ONU en matière de gouvernance adaptée à l'objectif visé, consulter le document disponible à l'adresse suivante : https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2101Fit_for_whose_purpose_online.pdf.

- Dispenser à la main-d'œuvre locale une formation aux fins du transfert de compétences ;
- Soutenir la création d'emplois locaux décents et durables.

Il faudrait réaliser une évaluation finale du rapport coûts-avantages sur la base des soumissions reçues pour déterminer si le modèle d'exécution prévu est le plus efficace et le plus efficient pour satisfaire à ces critères. Si le choix initial, par exemple un PPP, le permet, alors le PPP doit être réalisé.

Défi 7.2 – Maîtriser les coûts associés aux appels d'offres

La participation aux appels d'offres peut être onéreuse, et ces coûts élevés peuvent défavoriser les petites entreprises qui ont moins de ressources.

Recommandation

Les administrations publiques devraient s'efforcer de mettre en place des systèmes de passation de marchés qui limitent autant que possible les coûts de participation aux appels d'offres. En règle générale, la création de PPP axés sur les intérêts de la population et l'organisation des appels d'offres correspondants ne doivent pas se faire au prix de procédures trop complexes ou de frais de soumission trop élevés. Le système de passation de marchés doit être conçu de manière à générer suffisamment de concurrence. Par exemple, une procédure d'appel d'offres interactif³⁵ conduite avec intégrité dans le but de maintenir un environnement concurrentiel peut réduire l'incertitude et se traduire par des économies importantes ainsi que par le bon déroulement des opérations sur le long terme.

Quand la passation des marchés s'effectue dans le cadre d'un PPP, le modèle contractuel et la participation des parties prenantes sont tous deux des facteurs importants pour la réussite des projets et doivent être soigneusement examinés. Pour diminuer les coûts de transaction, il convient également de veiller à la bonne gouvernance et à la transparence des procédures de présélection, à la négociation des offres et à la sélection des partenaires.

Défi 7.3 – Se concentrer sur les résultats à obtenir

Pour tous les types de PPP, il est essentiel que le cahier des charges des projets se concentre sur les résultats à obtenir et non sur les apports, contrairement à ce qui se fait pour les marchés traditionnels. Les apports sont les moyens à mobiliser, les tâches à accomplir et les méthodes à appliquer pour fournir les éléments et les services d'infrastructure aux conditions fixées par le cahier des charges. Or, lorsque le cahier des charges est centré sur les apports et ne laisse pas aux prestataires de services la responsabilité de décider ce qui doit être fait pour mener un projet à bien et produire les résultats attendus, le marché et l'exécution du projet risquent d'être en butte aux inefficacités³⁶.

Recommandation

Dans un contrat de PPP, le cahier des charges établi par l'autorité publique doit spécifier non pas les apports, mais plutôt les résultats, voire les effets attendus, car les PPP axés sur les intérêts de la population ne servent pas à grand-chose s'ils ne conduisent pas aux effets souhaités. Aussi, les contrats de PPP axés sur les intérêts de la population doivent

³⁵ L'Australie, la Nouvelle-Zélande et certains pays de l'Union européenne utilisent la procédure de dialogue compétitif ou celle de l'appel d'offres interactif. La procédure s'ouvre par la publication de l'avis d'appel d'offres, qui a pour but la présélection de soumissionnaires qualifiés pour l'établissement d'une liste restreinte. L'avis d'appel d'offres contient habituellement les conditions commerciales et la structure du projet. Suit un dialogue ou un échange menés parallèlement à la procédure de demande de propositions. Voir le document disponible à l'adresse suivante : <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>.

³⁶ Dans un projet d'éclairage électrique, par exemple, au lieu de préciser le type et le nombre de sources lumineuses, il est possible de spécifier le niveau d'éclairage attendu (en lux) et de laisser le choix des apports au prestataire de services. Celui-ci doit alors recourir aux meilleurs apports possibles pour atteindre le niveau de performance et de qualité voulu.

définir des effets mesurables (par exemple, le cahier des charges d'un projet de distribution d'eau ne doit pas donner de précision sur les tuyaux, les pompes et les systèmes de traitement à utiliser, mais sur les résultats attendus en matière de qualité de l'eau potable coulant du robinet et autres prescriptions techniques).

Lorsqu'ils reformulent ainsi les résultats à obtenir et les effets à produire, les pouvoirs publics doivent intégrer les critères du développement durable dans leurs indicateurs clefs de performance de manière à ce que leurs PPP soient véritablement axés sur les intérêts de la population et conformes aux objectifs de développement durable et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les pouvoirs publics doivent toutefois savoir que, dans le cadre d'un PPP, l'obtention des effets attendus peut dépendre de facteurs qui sortent du périmètre d'un projet ; ils doivent tenir compte de cela lorsqu'ils négocient les primes et les pénalités. Ainsi, s'il est possible de prévoir des pénalités pour absence de résultats, il est plus facile de constater que les effets attendus ont été obtenus et de comptabiliser les primes correspondantes³⁷.

Défi 7.4 – Suivre l'évolution des technologies pendant la durée du contrat

Les contrats de PPP peuvent avoir une durée de vie de trente ans ; quant aux biens d'infrastructure, à la différence de la plupart des produits commerciaux, ils sont destinés à durer pendant plusieurs décennies. Pour les pouvoirs publics, la rédaction d'un contrat dont la durée de vie est aussi longue est une opération très délicate. Dans le cas de certaines infrastructures (les hôpitaux, par exemple), l'environnement externe connaîtra probablement, pendant leurs années d'activité, des changements qui obligeront les pouvoirs publics à faire évoluer les lois et les règlements.

Recommandation

Pour tous les types de PPP, qu'ils soient ou non axés sur les intérêts de la population, les contrats doivent pouvoir être modifiés sans renégociation. Les dispositions contractuelles ne doivent pas figer les détails d'un projet au-delà d'un horizon de temps exposé aux incertitudes. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent fixer le périmètre du PPP et les dispositions du contrat pour l'horizon de temps connu et prévoir assez de flexibilités pour pouvoir adapter le projet aux changements.

Défi 7.5 – Mobiliser les parties prenantes

Les passations de marchés reposent sur des appels d'offres ouverts et concurrentiels dont la difficulté consiste à mobiliser autant de parties prenantes que possible pour la sélection des partenaires, afin que la population s'approprie les projets, qu'elle ait plus de chances d'en retirer des avantages et, bien entendu, que la tolérance zéro envers la corruption soit maintenue.

Recommandation

Les pouvoirs publics peuvent surmonter la difficulté décrite plus haut en renforçant la confiance des citoyens dans la passation de marchés par les moyens suivants :

- Les organisations de parties prenantes doivent siéger dans les comités de sélection. De fait, elles jouent un rôle de plus en plus important dans la passation de marchés, et leur participation se révèle fructueuse. Par exemple, en faisant intervenir les principales parties prenantes (c'est-à-dire les bénéficiaires), il est plus facile d'établir si, oui ou non, les projets apportent des avantages, et la passation de marchés s'en trouve améliorée, notamment grâce à la réduction des coûts et à une meilleure acceptation des solutions et des services par le public³⁸. Ces tendances doivent être renforcées. Il est également possible de faire intervenir les parties prenantes dans le

³⁷ Dans certains cas, c'est lorsque sont définies les stratégies du plan de développement sectoriel que les pouvoirs publics peuvent le mieux contrôler les effets obtenus.

³⁸ On trouvera des exemples de participation des parties prenantes aux PPP dans le secteur hospitalier du Royaume-Uni à l'adresse suivante : www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2014/03/14-stakeholder-engagement-John-Seed.pdf.

suivi des performances des PPP une fois qu'ils sont mis en place et complètement opérationnels ;

- Il peut s'avérer nécessaire de mettre en place des outils juridiques propres à promouvoir la consultation de toutes les parties prenantes. En Suisse, des référendums sont organisés pour consulter les citoyens sur les grands projets d'infrastructure, par exemple dans le domaine des transports ou des équipements sportifs. Beaucoup d'autres moyens similaires peuvent servir à accroître la confiance du public ;
- Les pouvoirs publics doivent montrer que des procédures ouvertes et transparentes sont en place et que les contrats sont attribués selon des critères clairement définis et équitables. Faute de quoi, les habitants risquent de penser qu'il y a eu dissimulation ou d'autres actions frauduleuses.

Défi 7.6 – Instaurer des procédures de lutte contre la corruption

Comme il est indiqué plus haut, la corruption est l'un des plus grands obstacles à la mise en œuvre des PPP axés sur les intérêts de la population. Il est donc impératif que les pouvoirs publics mettent en place des procédures propres à réduire le risque de corruption.

Recommandation

Pour mettre au point des méthodes de lutte contre la corruption, les pouvoirs publics disposent de plus en plus d'informations et d'enseignements tirés de l'expérience, sur la base desquels la CEE a établi la liste de bonnes pratiques ci-dessous :

- ***Contrôle*** : Lorsqu'un marché est attribué à un partenaire, il convient de mettre en place et d'appliquer un système de contrôle rigoureux de la gouvernance et de la qualité afin de veiller à la bonne gestion du contrat et au respect des critères d'investissement préétablis. Un comité de contrôle indépendant auquel participent des représentants du secteur privé et d'organismes de comptabilité peut contribuer à veiller à ce que les procédures d'appel d'offres et les règles relatives aux contrats et aux décaissements de fonds soient respectées ;
- ***Paiement*** : Un paiement ne peut être effectué que lorsque toutes les mesures de diligence raisonnable ont été prises de manière satisfaisante. Un bureau d'audit indépendant peut être chargé de veiller à ce que le partenariat soit d'un bon rapport coûts-avantages pour le public et qu'il représente une véritable valeur ajoutée pour la population ;
- ***Lanceurs d'alerte*** : Les pouvoirs publics doivent mettre en place des mécanismes de plainte efficaces qui peuvent aussi recevoir les dénonciations provenant de lanceurs d'alerte. Quiconque estime que le processus manque d'équité doit avoir droit à réparation ;
- ***Numérisation*** : Les systèmes de numérisation et de paiement électronique contribuent de manière substantielle à la réduction de la corruption. Tous les dossiers doivent être mis à la disposition du public sur Internet. De plus, la numérisation sert non seulement au contrôle de la gouvernance, mais aussi au suivi de l'impact des projets ;
- ***Refus de la corruption*** : Il convient d'établir une tolérance zéro à l'égard de la corruption. À cet égard, les pouvoirs publics peuvent intégrer à leurs procédures les recommandations qui figurent dans la norme de la CEE et participer pleinement aux mécanismes d'application proposés, notamment en choisissant de déclarer leur engagement à promouvoir la tolérance zéro envers la corruption. En général, pour que les marchés passés dans le cadre d'un PPP offrent des avantages importants, les entités publiques concernées doivent adopter une tolérance zéro à l'égard de la corruption, établir une culture de l'intégrité et mettre en place des systèmes destinés à accompagner cette démarche.

Principe 8 : Faire de la viabilité écologique un élément central des processus d'évaluation, d'attribution et d'exécution des projets PPP axés sur les intérêts de la population

Mythe : La réalisation des objectifs environnementaux des PPP se fait toujours au détriment des retombées économiques.

En fait, les PPP axés sur les intérêts de la population doivent avoir à la fois des retombées économiques et des effets sociaux et environnementaux.

Défi 8.1 – Mettre la durabilité environnementale au cœur des projets

La durabilité environnementale doit devenir un critère essentiel dans l'évaluation et la notation des projets PPP, dans l'attribution des marchés et dans la mise en œuvre de ces projets, ce, sur la base, notamment, d'études d'impact portant sur l'ensemble du cycle de vie. Dans certains projets, la durabilité environnementale continue d'être traitée quasiment comme un élément facultatif, de peur que les mesures à prendre n'alourdissent les coûts d'exécution.

Recommandation

Les pouvoirs publics doivent intégrer les principes de la durabilité environnementale dans les objectifs des projets PPP, en les inscrivant dans les cahiers des charges et en attribuant les marchés correspondants aux soumissionnaires qui répondent pleinement aux critères de viabilité écologique.

Avant de prendre la décision d'entreprendre un projet ou un programme, les autorités publiques doivent évaluer et prendre en compte les facteurs environnementaux et sanitaires. Dans certains cas, au niveau du projet, elles peuvent réaliser des études d'impact sur l'environnement (EIE) dans le cadre de la préparation des plans, des programmes et des législations susceptibles d'avoir des effets environnementaux importants.

Il incombe aux autorités publiques contractantes de veiller à ce que les PPP respectent les critères de viabilité écologique et, pour cela, doivent s'assurer que les contrats définissent clairement les objectifs et le cahier des charges de chaque projet. Elles doivent désigner les facteurs environnementaux qui serviront d'indicateurs clefs de performance, et préciser les risques écologiques ainsi que la partie chargée de les gérer.

Défi 8.2 – Apporter des avantages à la population

Il est très difficile pour les pouvoirs publics de résister à la tentation de sélectionner les projets en donnant la préférence à l'offre la moins chère. La difficulté consiste essentiellement à considérer que l'investissement ne vise pas simplement à faire démarrer un projet, mais plutôt à assurer la pérennité environnementale du pays, voire l'avenir de la planète.

Recommandation

Lors de la sélection des projets, les autorités publiques doivent insister sur le fait que « la valeur ajoutée attendu pour la population » se définit par l'estimation des coûts sur la durée de vie du projet et par la durabilité du projet lui-même. Par exemple, la promotion du travail à domicile pourrait s'avérer plus avantageuse sur le plan social, économique et environnemental que la construction d'un grand immeuble de bureaux en centre-ville. En outre, pour certains projets, il peut être intéressant de chercher à optimiser l'exploitation de friches urbaines ou industrielles et d'autres espaces inutilisés du foncier public. Lorsqu'on envisage des réimplantations ou la construction de nouveaux bâtiments, mieux vaut privilégier les sites déjà bien desservis par les transports en commun, de manière à réduire les émissions de carbone.

Les autorités publiques peuvent, le cas échéant, imposer au moyen du cahier des charges l'emploi de produits écologiques tels que les composés chimiques qui n'appauvrissent pas la couche d'ozone et les matériaux recyclés à faible énergie grise ou nécessitant peu d'entretien. Elles peuvent également demander la construction de bâtiments

conçus dès le départ pour être démontés et recyclés, ou encore favoriser l'utilisation de friches urbaines ou industrielles plutôt que de terrains nus afin de réduire le plus possible la dépendance à l'automobile.

En outre, les initiatives qui visent à maximiser l'impact des investissements en faveur du développement durable sont souvent situées en un lieu unique grâce à la création de zones économiques spéciales (ZES) ou de parcs industriels, qui sont souvent gérés dans le cadre de PPP. Les autorités publiques pourraient faire davantage pour accélérer la transformation des ZES existantes en entités favorisant le développement durable : pôles d'activité regroupant des entreprises étroitement associées au sein de réseaux propres à engendrer des synergies inclusives ; incubateurs conjuguant infrastructures et services d'appui au développement destinés à accompagner les entreprises locales et l'entrepreneuriat social ; zones pilotes destinées à promouvoir l'investissement responsable, notamment du point de vue des pratiques de travail, de la durabilité environnementale, de la santé, de la sécurité et de la bonne gouvernance.

Défi 8.3 – Évaluer l'impact sur l'environnement

Assurer la durabilité environnementale des projets est une condition essentielle de l'efficacité des PPP axés sur les intérêts de la population.

Recommandation

Les pouvoirs publics doivent créer des autorités environnementales adéquates chargées de faciliter la réalisation des études d'impact sur l'environnement, qui doivent être transparentes, prévisibles, stables et non discriminatoires à l'égard des investisseurs étrangers, et de veiller à ce que les procédures de délivrance des permis environnementaux se déroulent sans retard indu et en toute objectivité technique.

Commentaire

Les PPP peuvent apporter des solutions plus performantes à certains problèmes de durabilité environnementale :

- Premièrement, le passage à une économie bas carbone nécessite des percées technologiques et, partant, des innovations techniques. Les PPP constituent un moyen efficace de mobiliser les ressources nécessaires et de partager les risques lorsqu'il s'agit d'effectuer des mises de fonds considérables dans des conditions incertaines ;
- Deuxièmement, les projets PPP peuvent eux-mêmes contribuer de manière directe à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de leurs effets. Par exemple, la valorisation énergétique des déchets est un bon moyen d'éviter leur mise en décharge – qui se pratique encore dans certains pays – et donc les émissions de méthane résultant de leur décomposition, qui ont un effet majeur sur le réchauffement climatique. Ce procédé, qui consiste à récupérer le gaz pour alimenter une centrale électrique, gagne à être mis en œuvre dans le cadre d'un PPP donnant accès aux techniques les plus récentes élaborées par le secteur privé. En raison de la législation, ce type de projet est en train de devenir la norme dans les pays de l'Union européenne ;
- Troisièmement, l'attribution de marchés publics dans le cadre de PPP portant sur l'ensemble du cycle de vie des projets peut contribuer davantage à l'atténuation des changements climatiques. En intégrant les différentes phases du projet (études, construction, etc.), le modèle PPP adopte une approche qui considère l'ensemble du cycle de vie, et cela conduit naturellement à choisir la solution la plus efficiente et la plus durable plutôt que la solution la moins chère à court terme.

Principe 9 : Veiller à ce que le financement mixte encourage les partenaires privés à investir dans des projets axés sur les intérêts de la population

Mythe : Les PPP font passer les profits avant l'intérêt de la population.

En fait, le recours à des mécanismes de financement innovants est essentiel à la réalisation des objectifs de développement durable, et le financement mixte peut jouer un rôle important dans la promotion des PPP axés sur les intérêts de la population.

Défi 9.1 – Employer le financement mixte à bon escient

Il ne s'agit pas d'adopter un financement mixte pour des projets qui intéressent déjà le secteur privé, mais plutôt pour ceux où le fait d'associer des fonds publics ou des fonds philanthropiques à des capitaux privés peut vraiment avoir un effet catalyseur et encourager les investisseurs à s'engager là où ils ne l'auraient pas fait autrement.

Recommandation

Les autorités publiques doivent veiller à ce que le financement mixte³⁹ serve vraiment de catalyseur et ne subventionne pas des projets qui auraient déjà été lancés.

Défi 9.2 – Accroître l'échelle du financement

L'ampleur du financement nécessaire pour atteindre les objectifs de développement durable – qui se compte en milliers de milliards de dollars – montre combien il est important de porter les instruments de financement mixte et des fonds à une échelle beaucoup plus considérable.

Recommandation

Pour financer les objectifs de développement durable, il est nécessaire d'engager des fonds publics et philanthropiques afin de lever des montants nettement plus élevés de capitaux privés. Il convient donc d'user de l'effet de levier des fonds publics pour accroître l'investissement privé et l'échelle du financement.

Défi 9.3 – Concentrer l'impact sur le développement

Les activités de financement mixte et d'investissement à impact connaissent une très forte croissance et présentent toujours un énorme potentiel. L'objectif est de promouvoir une croissance encore plus rapide, en particulier dans les pays à faible revenu (où le développement des infrastructures constitue une priorité). Par exemple, alors que dans un pays développé le financement d'une route peut avoir un impact marginal sur la durée des trajets domicile-travail mais quasiment aucun effet sur les moyens d'existence des pauvres, dans un pays en développement il peut avoir des retombées majeures pour de nombreux villages jusqu'alors coupés de l'économie nationale et régionale qui auraient soudain de nouveaux moyens d'action. Les habitants peuvent désormais vendre leurs produits agricoles et leurs biens manufacturés dans les grandes villes du pays et au-delà.

Recommandation

L'intégration des cinq critères de résultats applicables aux PPP axés sur les intérêts de la population dans les critères d'évaluation de tous les projets pourrait donner un coup d'accélérateur au financement mixte. Grâce à une telle mesure, les acteurs des grandes places financières comme New York (États-Unis d'Amérique) auraient à leur disposition les outils de mesure qu'il leur faut pour pouvoir investir dans des projets sans avoir à se rendre sur place pour s'acquitter des mesures de diligence voulues. Ces critères de mesure

³⁹ Le financement mixte est mentionné au paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba (2015). Le financement mixte est par définition un mécanisme combinant un financement public accordé à des conditions favorables et un financement privé non préférentiel.

axés sur les intérêts de la population sont suffisamment modulables pour que le financement mixte puisse augmenter et avoir un impact encore plus positif à l'avenir. À cet égard, l'outil de mesure d'impact des investissements peut être mis à la disposition des acteurs du financement mixte.

Commentaire

La mobilisation de financements privés à une échelle sans précédent est la condition *sine qua non* de la réalisation des objectifs de développement durable. Ces financements sont indispensables à la résorption du déficit d'infrastructure. Il a été souligné plus haut que, dans les pays présentant des risques élevés pour les investisseurs privés, une solution possible était d'encourager simplement le secteur privé à accepter un rapport risque-rémunération différent. Le plus difficile est encore de persuader les investisseurs d'accepter une rémunération limitée pendant que les marchés se développent, dans la perspective de bénéfices plus élevés qui résulteront de la croissance des économies concernées.

Un moyen plus immédiat de remédier aux risques élevés encourus dans les pays à revenu faible ou intermédiaire réside dans les mécanismes dits « de financement mixte », qui font un usage stratégique des sources de financement d'origine publique ou philanthropique pour mobiliser des capitaux privés en faveur de ces pays. Les acteurs du développement fournissent déjà à certains pays des mécanismes destinés à attirer et à accompagner les investisseurs du secteur privé en gérant leurs risques et en réduisant les coûts de transaction des projets.

Ainsi, le financement mixte est un moyen de surmonter les différents obstacles existant dans les pays à haut risque afin d'obtenir un véritable impact en faveur du développement. Pour les acteurs du développement, il peut présenter de grands avantages :

- Effet de levier : Utilisation des ressources destinées au développement et de fonds philanthropiques pour attirer des capitaux privés ;
- Impact : Augmentation du nombre d'investissements favorisant le progrès social, environnemental et économique ;
- Gains : Pour les investisseurs privés, conformes aux attentes du marché et aux risques perçus.

L'investissement à impact reflète le désir qu'a l'investisseur de défendre de nouvelles valeurs (sociales, environnementales, culturelles) tout en dégagant un gain financier. L'investissement à impact peut être une précieuse source de financement pour répondre aux besoins des pays à revenu faible ou intermédiaire ou pour acquérir des biens ou services destinés aux populations vulnérables. On assiste actuellement à une forte multiplication des instruments financiers émis par des programmes d'investissement à impact social ou environnemental (contrats à impact social, obligations vertes, etc.). Ils s'adressent aux investisseurs soucieux de refléter leurs préoccupations sociales et environnementales dans leurs décisions d'investissement. Ces placements sûrs (beaucoup sont garantis par des donateurs ou des banques multilatérales) aident aussi les investisseurs à distinguer les projets ou produits favorisant le développement durable.

La croissance de l'investissement à impact et le potentiel qu'il a de devenir un nouveau secteur d'activité témoignent du fait que la résolution des problèmes du monde n'incombe pas seulement aux pouvoirs publics et aux organisations philanthropiques et que le secteur privé et les particuliers ont eux aussi un rôle à jouer. Jusqu'ici, ces investissements visaient des secteurs particuliers, tels le logement social, l'éducation ou les énergies durables. Cette source de capitaux est appelée à croître⁴⁰. Le montant des fonds investis connaît une croissance considérable partout dans le monde, même sur les places financières traditionnelles, en raison d'un désir des clients de mettre leurs placements au service du développement durable.

⁴⁰ Au cours des vingt prochaines années, 460 milliardaires légueront 2 100 milliards de dollars à leurs héritiers, soit l'équivalent du PIB de l'Inde.

Principe 10 : Éviter de tomber dans le piège de la dette en veillant à la viabilité budgétaire des PPP axés sur les intérêts de la population et à la transparence des politiques budgétaires

Mythe : Les PPP peuvent faire tomber dans le « piège de la dette », en particulier dans les pays à faible revenu.

En fait, une utilisation prudente et éclairée du modèle PPP associée à la transparence des politiques budgétaires est le moyen d'éviter les conséquences indésirables des prêts à long terme accordés pour financer les projets.

Défi 10.1 – Accorder des prêts aux pays à faible revenu

Pour les pays concernés, financement privé rime nécessairement avec dette publique, car les fonds alloués devront toujours être remboursés. Ainsi, même lorsqu'ils bénéficient de financements privés, les pouvoirs publics restent confrontés au problème du déficit de financement. Il leur faut encore déterminer clairement quelles sources financières et budgétaires leur permettront de rembourser les fonds apportés par les partenaires privés dans le cadre du PPP. Lorsque les autorités publiques mobilisent des fonds pour investir dans une infrastructure publique, elles doivent veiller à la viabilité de leurs budgets, pour éviter de créer sans le vouloir une dette publique cachée (hors bilan).

Lorsque le financement d'un projet comporte une subvention de l'État, son montant ainsi que les conditions et garanties associées doivent être communiqués au public avant la passation du marché. Les transactions effectuées dans le cadre d'un PPP signifient pour l'organisme public concerné des obligations de paiement et un passif éventuel dont les montants sont souvent considérables, et ce, sur une durée qui dépasse largement celle de toute mandature. Il peut aussi arriver que l'autorité publique attribue ou promette des fonds publics et prenne à l'égard d'un partenaire du secteur privé des engagements susceptibles d'avoir un fort impact non seulement sur les contribuables actuels mais aussi sur les contribuables futurs.

La transparence financière exige que soient exposées les hypothèses sur lesquelles reposent l'évaluation des projets et le degré de certitude. Il s'agit notamment d'énoncer clairement les hypothèses relatives à la demande et à l'augmentation des redevances demandées aux usagers pendant la durée de vie du projet. La transparence financière impose aussi et surtout que soient précisés les dispositifs en place pour parer aux imprévus et pour faire face aux changements et à la renégociation des contrats.

Recommandation

Les PPP doivent donc être structurés de telle manière que les garanties, les subventions, les bénéfices, les dettes éventuelles et les obligations de paiement ne pèsent pas trop lourd sur le budget sectoriel ou national concerné⁴¹ et ne grèvent pas les ressources publiques de remboursements excessifs pendant la durée du ou des projets⁴².

Comme les PPP sont des accords contractuels, il est facile d'y intégrer des dispositions qui encouragent la responsabilité financière et qui font de cette responsabilité une exigence minimale pour la soumission d'offres et la conclusion de partenariats avec les pouvoirs publics. Un contrat ainsi conçu peut contenir, entre autres choses, les engagements suivants :

- i) Avoir part avec toutes les parties prenantes concernées aux incidences financières des projets ;

⁴¹ Par exemple lorsque les services visés par un projet ne répondent pas aux besoins d'un pourcentage suffisamment important de la population.

⁴² Les PPP diffèrent des projets traditionnels du secteur public (où la charge financière est généralement répartie sur l'ensemble du budget et de la capacité d'endettement de l'État) en ce qu'ils créent des obligations distinctes et récurrentes pendant toute la durée du projet. Certains font valoir que les PPP de type concessif présentent moins de risques, car ils sont financés par l'utilisateur (au moyen de redevances) plutôt que par le contribuable. Il faut néanmoins garder présent à l'esprit que si le modèle économique du partenaire privé échoue, le partenaire public sera responsable de veiller à ce que la prestation de services soit maintenue.

- ii) Bien mettre en évidence les hypothèses de financement au début du processus et surveiller leur évolution, leur exactitude et leur viabilité au fil du temps ;
- iii) Protéger le budget des entités publiques ainsi que l'intérêt des collectivités concernées et des usagers ;
- iv) Réduire autant que possible les répercussions financières négatives des projets ;
- v) Agir dans le respect des principes d'intégrité budgétaire et financière, et de manière ouverte et transparente ;
- vi) Respecter les principes directeurs convenus en matière de transparence et de communication.

Commentaire

Réduire au minimum la dette publique et les passifs occultes

Pour passer à des PPP qui soient axés sur les intérêts de la population, il ne faut pas que les projets et les programmes correspondants soient source de dette publique ou d'autres éléments de passif involontaire et occulte, en particulier dans les pays en développement et sur les marchés émergents. De plus, les besoins considérables suscités par la réalisation des objectifs de développement durable et les efforts qu'il faut déployer pour combler le déficit de financement en attirant des investissements privés au moyen des PPP ont pour effet d'accroître les obligations financières et budgétaires à long terme des entités publiques et risquent d'alourdir la charge des générations futures. Il faut donc veiller à ce que le financement des PPP soit durable et ne grève pas le budget des entités publiques.

Publication d'informations pertinentes sur les projets

Parmi les problèmes majeurs figurent l'ampleur de la dette contractée par les États pour financer les projets et, donc, la charge que représente le service de cette dette, ainsi que les passifs éventuels associés aux garanties que les autorités publiques sont souvent tenues de fournir aux partenaires privés. L'opacité qui entoure l'impact du financement des PPP sur le budget des États a donné lieu à des accusations selon lesquelles les pouvoirs publics utiliseraient ces structures pour « dissimuler ... [les] emprunts publics »⁴³. Le manque de transparence peut aussi accroître les risques de corruption ; en effet, de nombreux projets ont été compromis parce qu'une entité privée a versé des commissions aux pouvoirs publics pour remporter un marché.

La viabilité budgétaire exige aussi que la population soit informée de l'impact des PPP sur le budget

Il est important que le public ait accès à l'information concernant les montants que l'État devra rembourser au titre des prêts et autres engagements financiers contractés par les PPP, qui souvent supposent des décaissements s'échelonnant sur plusieurs années, parfois jusqu'à vingt ou trente ans. Pour certains détracteurs du modèle, ces relations et la longue durée des engagements pris renforcent l'obligation qu'ont les autorités de rendre public l'impact de ces contrats (au-delà de ce qui se fait normalement) et d'évaluer avec soin leurs conséquences budgétaires. Les pouvoirs publics sont donc appelés à relever le niveau d'attention, d'évaluation, de communication et de responsabilité au-dessus de ce qui est pratiqué habituellement pour protéger les intérêts de la population.

⁴³ Le manque de transparence en matière de financement et d'endettement a alimenté la campagne menée par certaines ONG pour dénoncer les risques inhérents aux PPP et pour faire valoir que ce modèle est en fait un moyen particulièrement coûteux et inefficace de créer des infrastructures. Voir par exemple le rapport disponible à l'adresse suivante : http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_fr_56pages_a4_lr.pdf.