

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

Genève, 20 et 21 novembre 2018

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen de l'action déployée depuis la première session
du Groupe de travail des partenariats public-privé
les 21 et 22 novembre 2017****Principes directeurs¹ relatifs aux partenariats public-privé
centrés sur 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 centrés sur 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.

¹ Les normes, principes directeurs, meilleures pratiques, déclarations et recommandations de la CEE relatifs aux partenariats public-privé 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 : <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



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 définition des PPP centrés sur la population établis par la CEE, qui traduisent l'essence des objectifs de développement durable en désignant la population comme principal bénéficiaire des projets reposant sur des partenariats public-privé (conclusion 2017 – 5.9 du document ECE/CECI/WP/PPP/2017/2 daté du 11 décembre 2017). Le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé, à sa douzième session en mars 2018, 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). Il a également encouragé le secrétariat à continuer de coopérer étroitement avec les autres entités des Nations Unies intéressées, afin de faire des principes directeurs une contribution conjointe de ces dernières dans l'esprit de l'initiative « Unis dans l'action ».

En août 2018, le Bureau du Groupe de travail des partenariats public-privé a examiné les principes directeurs et approuvé les domaines visés. Il a demandé au secrétariat de soumettre les principes directeurs au Groupe de travail pour information et observations. Le Bureau a également prié le secrétariat d'organiser des réunions pour passer les principes directeurs en revue dans le détail afin d'en établir la version définitive dans les prochains mois et d'encourager leur adoption et leur application.

Le Groupe de travail est prié de prendre note de la version révisée du projet et demande au Bureau de collaborer avec le secrétariat pour achever la mise au point du document et 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, Marc Frilet, Kaimeng Li, Raymond Saner, Prashant Sharma, Scott Walchak et Sedef Yavuz Noyan.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Les principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé centrés sur la population à l'appui des objectifs de développement durable.....	9
Principe 1 : Être à l'écoute de la population quant à ses préférences concernant les projets et les services publics, et faire en sorte qu'elle voie les résultats et les avantages qui en découlent..	9
Principe 2 : Mener à bien un plus grand nombre de projets plus simples, de moindre ampleur et de meilleure qualité dans le cadre de partenariats public-privé centrés sur la population.	13
Principe 3 : Améliorer les compétences à tous les niveaux et veiller à ce que les projets centrés sur la population concourent à l'autonomisation des femmes.....	17
Principe 4 : Améliorer les cadres juridiques et réglementaires des partenariats public-privé centrés sur la population pour parvenir à une meilleure gouvernance et établir une tolérance zéro à l'égard de la corruption.	22
Principe 5 : Accroître la transparence et renforcer l'application du principe de responsabilité dans les projets en communiquant tous les renseignements pertinents à la population.	25
Principe 6 : Réduire les risques afférents aux projets pour faire en sorte que les partenariats public-privé soient centrés sur la population.	28
Principe 7 : Mettre l'accent sur l'intérêt de la population plutôt que sur le seul intérêt économique dans la passation des contrats de partenariat public-privé.	30
Principe 8 : Faire en sorte que les partenariats public-privé centrés sur la population soient écologiquement viables et adaptés aux visées du Programme 2030.	33
Principe 9 : Encourager le financement mixte pour qu'il devienne un élément indissociable de la promotion des partenariats public-privé centrés sur la population.....	35
Principe 10 : Renforcer la viabilité budgétaire des partenariats public-privé centrés sur la population et éviter le risque du « piège de la dette ».....	37

I. Introduction

Les objectifs de développement durable constituent une occasion de transformer notre monde en attribuant une place centrale à un développement économique multidimensionnel et :

- **Transformateur**, qui change la donne à l'échelle mondiale ;
- **Inclusif**, qui ne laisse personne pour compte ;
- **Source de résilience**, qui aide à s'adapter aux multiples défis posés par les changements climatiques et 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 de « réduction, réutilisation et recyclage ».

La réalisation d'objectifs de développement économique d'une telle envergure nécessitera une augmentation colossale des dépenses d'infrastructure. Le secteur public ne sera pas en mesure de fournir à lui seul le montant requis, 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 centré sur la population

Les *PPP centrés sur la population*³ peuvent se concevoir comme des partenariats public-privé (PPP) destinés à mettre en œuvre les objectifs de développement durable et être ainsi « adaptés à l'objectif visé ». Ils constituent par définition une nouvelle approche des PPP et ils peuvent même être considérés comme une nouvelle génération de PPP surmontant certaines des faiblesses observées dans le mode de mise en œuvre du modèle de PPP traditionnel. Les PPP sont des outils faisant intervenir un financement privé initial pour l'exécution des marchés publics d'infrastructure. Il existe deux types de PPP : les *PPP à paiement public*, financés principalement par le contribuable, et les *concessions*, financées principalement par les utilisateurs de l'infrastructure.

Le modèle proposé concorde avec les objectifs de développement durable, de manière à rendre les PPP « adaptés à l'objectif visé » et centrés sur la satisfaction des besoins de la population. Cette approche est d'une importance capitale pour concentrer les PPP sur l'obtention de résultats nécessaires et souhaitables pour la population à partir d'investissements d'infrastructure dépassant le critère étroit du rapport coût-avantage au profit du critère de l'avantage pour la population.

En outre, s'il est important de construire des routes, des ponts, des voies ferrées et des centrales électriques pour la réalisation d'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, 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 ;
- iv) Reproductibilité ;

³ L'expression « PPP centré sur la population » a été créée par la CEE en 2015.

- v) Pleine participation de toutes les parties prenantes aux projets.

Les cinq critères de résultats des PPP centrés sur la population

Les PPP centrés sur la population sont des PPP destinés à :

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

Cela nécessite d'accroître l'accès à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie, etc., en se concentrant sur des projets qui prennent en compte les 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

Cela nécessite de créer des infrastructures résilientes et d'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

Cela nécessite de mener à bien des projets qui soient efficaces et d'un bon rapport coût-avantage et qui s'avèrent transformateurs en ce sens qu'ils ont un impact mesurable et durable.

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

Cela signifie que les projets doivent être reproductibles et modulables afin de pouvoir les répéter ou les transposer à plus grande échelle pour qu'ils aient l'effet transformateur voulu par le Programme de développement durable à l'horizon 2030. La satisfaction de ce critère nécessite également de savoir si le personnel local et les gouvernements ont la capacité de mener à bien des projets similaires ou reçoivent la formation et les connaissances nécessaires pour le faire.

v) Associer pleinement toutes les parties prenantes aux projets

Cela nécessite de faire participer toutes les parties prenantes qui sont soit directement impliquées dans le projet de PPP, soit concernées par celui-ci de manière directe ou indirecte à court ou à long terme, et d'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, que le nouveau modèle de PPP réponde de manière directe et avantageuse aux besoins de la population et en particulier à ceux des groupes suivants :

- Les personnes socialement et économiquement vulnérables ;
- Les fractions marginalisées (chômeurs, personnes handicapées, personnes âgées, etc.) ;
- Les citoyens dont la vie dépend de l'infrastructure publique, qui doit être sûre et résiliente ;
- Les femmes et les filles ;

Les PPP centrés sur la population doivent présenter des avantages à court et à long terme pour ces groupes. À court terme, cela consiste 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 dans la phase de conception des projets ;
- Leur donner les moyens de devenir les véritables décideurs dans les projets, de sorte que ces derniers soient plus inclusifs.

À long terme, cela consiste à :

- Aider à parvenir au niveau de développement voulu pour établir un cercle vertueux, créer des emplois, réduire la proportion d'hommes et de femmes vivant dans la pauvreté, stimuler la croissance économique, réduire les inégalités et, en fin de compte, améliorer des millions de vies ;
- Aider les gens à s'approprier les processus des PPP, à renforcer leurs capacités par la formation et le mentorat, et à devenir eux-mêmes des acteurs clés dans la mise en œuvre de projets centrés sur les intérêts de la population donnant de bons résultats et plus faciles à reproduire.

Faisabilité du modèle des PPP centrés sur la population

Force est de constater que les PPP sont déjà complexes et qu'en y ajoutant de nouveaux aspects que certains observateurs ont qualifié de « fioritures », le modèle des PPP centrés sur la population impose aux décideurs des niveaux de complexité supplémentaires propres à grever leur faisabilité. En effet, certains font valoir que l'approche centrée sur la population pourrait avoir l'effet pervers d'accroître les coûts pour le secteur privé et de décourager ainsi les investissements de sa part, en particulier dans les pays à faible revenu, qui ont déjà d'énormes besoins en infrastructures et des défis considérables à relever.

En fait, le modèle centré sur la population relève non seulement du faisable, mais aussi de l'incontournable. Tout d'abord, le secteur privé recherche de plus en plus les occasions de 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 des PPP centrés sur la population et confirment ainsi la faisabilité du modèle.

Enfin, il est tout à fait possible d'étoffer le cahier des charges d'un projet ou d'utiliser les cinq critères de résultats mentionnés ci-dessus avec les indicateurs clés de performance qui conviennent.

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 les critères du rapport coût-avantage. 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), et 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, bonnes pratiques et principes directeurs mis au point par les institutions multilatérales⁴.

Le catalogue a été établi en 2017 dans le cadre d'une étude exploratoire⁵ réalisée pour le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, qui relève du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies. L'étude a débouché sur quelques conclusions intéressantes, en montrant 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 centrés sur 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 appelle à 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 d'assurer « la construction d'infrastructures durables, accessibles, résilientes et de qualité » ;
- Inclure des mécanismes de responsabilité bien précis ;
- Garantir la transparence, notamment celle du cadre de passation des marchés publics ;
- Assurer la participation des habitants aux décisions qui les touchent ;
- Assurer 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 efficace au service du développement ;
- Utiliser des instruments mixtes de financement.

Compte tenu des documents d'orientation mentionnés plus haut, le défi consiste à mettre au point un nouvel ensemble de principes directeurs destinés à orienter les PPP vers des modèles privilégiant davantage l'intérêt de la population. Il s'agit de concevoir de nouvelles manières d'aborder les PPP centrés sur la population en y intégrant davantage de

⁴ La plateforme SOURCE se trouve à l'adresse suivante : <https://public.sif-source.org>.

⁵ Motoko Aizawa, « Scoping Study on Public-Private Partnerships », document du Groupe de travail interinstitutions sur le financement du développement, février 2017.

démarches orientées vers la réalisation du Programme 2030 par rapport à ce qui a été proposé à ce jour. Il va de soi que les normes ou documents directifs nouvellement publiés par la Commission ou par les autres entités compétentes 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 centrés sur la population se fondent sur les acquis des travaux existants en matière de PPP.

Quelle est alors la nature de la voie à suivre pour s'employer véritablement à 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 intégrant la durabilité des infrastructures et l'engagement de toutes les parties prenantes envers le bien public et la protection sociale ?

La réponse réside pour l'essentiel dans une réforme des principes sur lesquels reposent les PPP et dans une réécriture de la « boîte à outils » dont ils dépendent, pour passer du principe de l'intérêt économique à celui de l'intérêt de la population et aborder ainsi de front les défis posés par les objectifs de développement durable. La liste de principes d'action ci-dessous a été établie pour aider les gouvernements et les autres parties prenantes à accomplir cette transition dans tous ses aspects.

Les 10 principes des partenariats public-privé centrés sur la population

- Principe 1 :** Être à l'écoute de la population quant à ses préférences concernant les projets et les services publics, et faire en sorte qu'elle voie les résultats et les avantages qui en découlent.
- Principe 2 :** Mener à bien un plus grand nombre de projets plus simples, de moindre ampleur et de meilleure qualité dans le cadre de partenariats public-privé centrés sur la population.
- Principe 3.** Améliorer les compétences à tous les niveaux et veiller à ce que les projets centrés sur la population concourent à l'autonomisation des femmes.
- Principe 4 :** Améliorer les cadres juridiques et réglementaires des partenariats public-privé centrés sur la population pour parvenir à une meilleure gouvernance et établir une tolérance zéro à l'égard de la corruption.
- Principe 5 :** Accroître la transparence et renforcer l'application du principe de responsabilité dans les projets en communiquant tous les renseignements pertinents à la population.
- Principe 6 :** Réduire les risques afférents aux projets pour faire en sorte que les partenariats public-privé soient centrés sur la population.
- Principe 7 :** Mettre l'accent sur l'intérêt de la population plutôt que sur le seul intérêt économique dans la passation des contrats de partenariat public-privé.
- Principe 8 :** Faire en sorte que les partenariats public-privé centrés sur la population soient écologiquement viables et adaptés aux visées du Programme 2030.
- Principe 9 :** Encourager le financement mixte pour qu'il devienne un élément indissociable de la promotion des partenariats public-privé centrés sur la population.
- Principe 10 :** Renforcer la viabilité budgétaire des partenariats public-privé centrés sur la population et éviter le risque du « piège de la dette ».

Chacun de ces principes constitue une réponse à un défi majeur des PPP pour le développement durable et doit être mis en œuvre par une série de mesures. Les sections suivantes présentent chacun des principes, ainsi que les défis auxquels ils répondent et les

principales mesures pouvant être prises pour les mettre en œuvre. En outre, les 10 principes sont suivis de recommandations concrètes destinées à faciliter leur mise en pratique.

Le parcours ne s'arrête pas là. Il est nécessaire d'assurer la « maintenance » des principes directeurs et de tenir compte de l'évolution du domaine et des principaux enseignements tirés de l'expérience acquise avec les différentes politiques, ainsi que de poursuivre les échanges de points de vue et de suggestions menés par la communauté internationale dans de multiples espaces de discussion.

II. Les principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé centrés sur la population à l'appui des objectifs de développement durable

Principe 1 : Être à l'écoute de la population quant à ses préférences concernant les projets et les services publics, et faire en sorte qu'elle voie les résultats et les avantages qui en découlent

Mythe : Les PPP sont des dispositifs financiers et contractuels très complexes et beaucoup trop difficiles à comprendre pour la plupart des gens, si bien qu'il ne sert à rien de les consulter.

En fait, comme les intérêts de la population sont au cœur des partenariats public-privé, celle-ci doit nécessairement être consultée.

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

Une demande de services accrue de la part d'une population qui croît de jour en jour. Le monde connaît actuellement une croissance des migrations qui pèse lourdement sur les services devant être assurés par les villes. La pression exercée sur les municipalités s'est en outre amplifiée sous l'effet des déplacements internes de populations faisant suite à des transformations économiques structurelles (exode rural) ou, dans certains pays, un conflit. De nombreuses villes doivent répondre à des besoins impérieux 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 publics⁶.

Recommandation

La mise en place des infrastructures nationales nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable exige des investissements d'une telle ampleur qu'il est impossible pour les gouvernements de s'en charger à eux seuls. Par exemple, le passage à l'économie verte nécessite souvent l'introduction de services et moyens techniques coûteux. Comme les PPP sont 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. Cela nécessitera non seulement d'évaluer clairement ce qui peut être réalisé et à quel prix, mais aussi de bien comprendre les aspects techniques complexes des investissements dans les infrastructures et leurs incidences à long terme sur le plan du coût, de la qualité, de la disponibilité et de l'accessibilité financière des services⁷.

⁶ La nécessité d'accroître les dépenses découle de prévisions selon lesquelles, d'ici à 2040, la population mondiale augmenterait de 2 milliards de personnes et la population urbaine progresserait de 46 %. Cette évolution aura lieu avant tout sous la poussée de l'Asie, qui a besoin de 52 000 milliards de dollars d'investissements à cette échéance d'ici à 2040 pour répondre à la demande (Global Infrastructure Hub, 2017).

⁷ CNUCED, *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (2015), p. 43.

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 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 derniers contribuent au développement durable. Il ne s'agit pas seulement, par exemple, de construire un pont, une route ou une voie ferrée ; il s'agit 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 de portée plus générale visant à la réalisation des objectifs de développement durable. Inversement, l'obtention de résultats contribuant au développement durable doit être un objectif fondamental des différents projets reposant sur des PPP.

Dans une telle stratégie, les PPP doivent viser à produire des résultats concourant au développement durable. Pourtant, les modèles de PPP traditionnels n'ont en général pas visé de manière efficace l'éradication de la pauvreté, la croissance verte, l'instauration de collectivités inclusives, le renouvellement urbain et d'autres cibles des objectifs de développement durable. En intégrant ces sujets au cahier des charges des contrats de PPP à long terme, il est possible d'y apporter des ajustements de manière à leur conférer une dimension privilégiant l'intérêt de la population. Ces ajustements sont nécessaires même si les exigences imposées au partenaire privé dans le cahier des charges peuvent 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 : elles sont motivées par des raisons d'ordre politique plutôt que par la nécessité de répondre à des « besoins réels ». Par exemple, l'idée d'engager de grandes dépenses pour construire ou réaménager des équipements sportifs à l'occasion d'un grand événement peut remporter l'adhésion du public, 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 préférences de la population en matière d'infrastructures et de services publics : les collectivités doivent participer à la planification des projets reposant sur des PPP. Cela peut se faire en organisant, aux étapes appropriées du processus, des consultations publiques dont les résultats sont alors mis à la disposition de tous. Les décideurs doivent consulter les collectivités et 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 le caractère inclusif, l'équité, l'égalité de traitement entre les sexes et le respect de l'environnement ;
- Les études d'impact et de faisabilité, qui doivent prendre en compte les enjeux qui précèdent et être rendues publiques dans les meilleurs délais.

Toutes ces occasions de donner la parole aux citoyens concernés doivent être mises à profit de manière systématique. Cela sert à établir le bon ordre de priorité entre les projets d'infrastructure, afin d'équilibrer utilité sociale et utilité économique, de promouvoir les initiatives tenant compte des besoins des femmes et contribuant à éliminer les inégalités entre les sexes, et d'aider à réduire les risques d'ordre social.

Défi 1.4 – Démontrer l'impact des projets

Les pouvoirs publics doivent montrer à leurs populations que les chantiers en cours ont des effets majeurs sur le développement, et de nouveaux jeux d'indicateurs sont nécessaires pour bien mettre en évidence les résultats durables des PPP centrés sur 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 leur impact sur la réalisation de ces derniers et de faciliter leur classement par ordre de priorité : il est nécessaire de dépasser les justifications d'ordre financier et de trouver de nouveaux indicateurs qui évaluent les cinq critères de résultats des PPP centrés sur la population.

Recommandation

Un « outil de mesure d'impact des investissements » pourrait être mis au point pour évaluer à quel degré les projets sont orientés vers des résultats privilégiant l'intérêt de la population et cadrant bien avec 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 « centré sur la population » s'applique à un projet, il faut que les parties engagées dans celui-ci déclarent de façon claire et explicite qu'il vise à produire des retombées sociales et environnementales contribuant 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 s'exprimer dans les supports de promotion et de communication relatifs au projet.

ii) Impact (mesure des cinq critères de définition des partenariats public-privé centrés sur 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 se démontrer *par exemple en indiquant le nombre total de citoyens qui ont désormais accès à une eau salubre, qui étaient auparavant mal desservis, etc.*

- *Durabilité environnementale et résilience*

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

- *Efficacité économique*

L'efficacité économique des projets peut se démontrer au moyen d'indicateurs qui rendent compte du rapport coût-avantage et du pouvoir transformateur des réalisations, en ce sens qu'elles ont un impact mesurable et durable (*création d'emplois décents ou d'emplois verts, croissance annuelle des revenus locaux, progrès de l'autonomisation économique des femmes, etc.*).

- *Reproductibilité*

Il est possible de démontrer que les projets sont suffisamment reproductibles à plus ou moins grande échelle pour avoir l'effet transformateur requis par le Programme de développement durable à l'horizon 2030, par exemple en indiquant combien de responsables et autres participants ont été formés au niveau local, régional ou national dans le cadre des opérations afférentes.

- *Participation des parties prenantes*

La participation des parties prenantes peut être mise en évidence au moyen de différents indicateurs tels que, par exemple, 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, ce qui nécessite des indicateurs basés, par exemple, sur les résultats positifs validés par un audit indépendant, le retour d'information des personnes ayant effectivement bénéficié des services améliorés, etc.

Mesure

En évaluant à quel point les effets d'un projet sont centrés sur la population et répondent aux objectifs de développement durable, l'outil de mesure d'impact des investissements sert de boussole⁸. Chacun des facteurs, désormais au nombre de sept, peut être évalué sur une échelle allant par exemple de 0 à 3. Plus le score est élevé, plus le projet répond aux critères définissant les PPP centrés sur 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. Compromis entre les indicateurs

Il est courant de soutenir que les critères de résultats susmentionnés, mesurés par les indicateurs associés, ne peuvent pas tous être obtenus en même temps. Plus précisément, on avance qu'il y aurait une incompatibilité potentielle entre projets visant à l'efficacité économique et critères de résultats liés à la durabilité et à la résilience. Cela revient à dire que les gouvernements seront confrontés à un éventail d'options parmi lesquelles ils devront faire des choix pour établir un équilibre précaire entre croissance économique et prospérité d'une part et durabilité environnementale d'autre part.

Mais on peut dire qu'il s'agit d'un faux dilemme. Par exemple, les données sur les émissions de gaz à effet de serre dans les villes indiquent que les compromis ne s'observent pas aussi souvent qu'on pourrait le supposer, et les travaux sur l'économie verte et circulaire ont montré que les avantages de celle-ci l'emportent largement sur les coûts. Par exemple, croissance de l'emploi et lutte contre le changement climatique ne s'excluent pas mutuellement. Le renforcement des transports en commun rapproche les usagers des lieux de travail et d'activité économique et commerciale tout en réduisant la circulation automobile et la pollution atmosphérique. Les mesures d'amélioration du rendement énergétique font économiser de l'argent à la population tout en améliorant la qualité de l'air et en réduisant l'empreinte carbone des villes. La plupart des caractéristiques qui rendent les villes plus agréables, plus propres, plus saines et plus productives peuvent également réduire les émissions de carbone⁹.

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 seront en fin de compte encouragées à intégrer au cœur de leurs politiques des critères de résultats en phase avec ces stratégies. Cette tendance

⁸ *Source* : CEE. La boussole en question est similaire dans sa structure à celle mise au point par la banque UBS pour ses opérations d'investissement à impact.

⁹ 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.

s'observe déjà dans un nombre croissant de secteurs, où les entreprises, cherchant à accroître leurs parts de marché, sont en quête de débouchés liés au développement durable et transforment ainsi leur responsabilité sociale et environnementale en avantage comparatif¹⁰.

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

Établir de nouveaux indicateurs n'est vraiment qu'un début. Il faut encore mener à bien un vaste processus de validation faisant intervenir la société, le monde de l'entreprise et les prêteurs (banques internationales, banques multilatérales de développement, etc.). Par exemple, ce sont *in fine* les prêteurs des projets qui déterminent si les résultats visés peuvent être atteints. 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 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'environnement¹¹.

Principe 2 : Mener à bien un plus grand nombre de projets plus simples, de moindre ampleur et de meilleure qualité dans le cadre de partenariats public-privé centrés sur la population

Mythe : Certains projets ne sont pas entrepris en raison d'un manque de ressources financières.

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

Défi 2.1 – Exécuter les projets

Le nombre de projets menés à bien est insuffisant : il est urgent de faire le nécessaire pour constituer des réserves de projets prioritaires. Aux niveaux actuels des investissements dans les secteurs en rapport avec les objectifs de développement durable, les pays en développement sont confrontés à eux seuls à un déficit annuel de financement de 2 500 milliards de dollars¹². L'investissement dans les infrastructures sociales (santé, éducation, électricité, eau, gestion des déchets et assainissement) doit faire l'objet d'un changement de braquet radical cadrant avec les priorités nationales des pays concernés.

Recommandation

Lorsqu'ils s'engagent dans des PPP, les pouvoirs publics doivent s'écarter des démarches au cas par cas de manière à intégrer des projets centrés sur la population dans le cadre d'un plan cohérent qui en produise une réserve. Ainsi, les autorités publiques doivent donner la priorité aux plans d'infrastructure audacieux qui mettent au premier plan les PPP centrés sur la population et les associent à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, vu le rôle cardinal que joue l'infrastructure dans la réalisation de nombre de ces derniers. Des politiques sectorielles propres à amplifier et à faire progresser les projets de manière à leur donner un maximum d'effet seront également nécessaires.

Il est indispensable de mobiliser de nouveaux acteurs pour accroître l'offre de PPP centrés sur la population. À cet égard, les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'encourager la participation d'autres parties prenantes à la conception des projets centrés sur la population, notamment au niveau municipal. En effet, les villes peuvent jouer un rôle important dans la réponse au défi de la transformation économique et sociale en établissant des partenariats novateurs pour assurer des services essentiels. Il faut donc que les

¹⁰ Voir par exemple le rapport sur la durabilité 2017 (*Sustainability Report 2017*) de la société espagnole Iberdrola.

¹¹ Voir le site <http://equator-principles.com/>.

¹² CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2017*.

gouvernements centraux donnent davantage de pouvoirs aux villes pour qu'elles puissent s'engager efficacement dans cette voie. Par exemple, ils pourraient leur donner plus de latitude dans la prestation des services liés au transport et à l'énergie.

Pour faire face à la menace posée par les changements climatiques, beaucoup de villes ont déjà pris des mesures énergiques visant à catalyser les initiatives partant de la base. Les municipalités sont elles-mêmes devenues des acteurs majeurs dans les programmes d'adaptation à ces changements et d'atténuation des risques et des impacts. Les mesures prises au niveau municipal peuvent faire une différence. En raison de la densité des villes, les initiatives prises à leur niveau ont le potentiel d'inciter une grande partie de la population à réduire ses émissions de carbone.

Qui plus est, c'est avant tout dans les villes que se manifestent les problèmes associés aux changements climatiques, car elles comptent pour environ 80 % des émissions de gaz à effet de serre et ce sont généralement leurs habitants qui en souffrent le plus¹³. Par conséquent, elles tendent à favoriser l'adoption de solutions répondant à ce défi dans l'aménagement de l'habitat, des parcs, des établissements scolaires et des centres de soins.

Il convient également de trouver un juste équilibre dans la réponse aux besoins des économies rurales et urbaines (les objectifs de développement durable préconisent un développement équitable qui surmonte les disparités de revenus au sein des pays) et de pondérer l'orientation stratégique des projets. L'investissement dans les zones rurales doit être stimulé de manière à favoriser le développement des collectivités qui s'y trouvent. Cela peut passer par la construction d'ouvrages et équipements d'infrastructure utiles à l'agriculture, tels que des canaux d'irrigation et des routes reliant les exploitations agricoles aux marchés. Ces infrastructures donnent à leur tour aux collectivités rurales la capacité d'agir elles-mêmes pour accroître leur production, créer de nouveaux emplois et augmenter leurs revenus. Le commerce électronique et d'autres moyens techniques peuvent également accroître la capacité productive des petites entreprises rurales¹⁴.

Défi 2.2 – Améliorer le climat d'investissement

L'accélération de l'exécution des projets se heurtera inévitablement au problème des conditions peu favorables à l'action des entreprises.

Recommandation

La mise en place de politiques propres à améliorer l'environnement des entreprises est une condition préalable à la bonne exécution des projets. Les politiques d'investissement, notamment en matière de PPP, subissent l'influence d'une série d'autres politiques qui pèsent généralement sur le climat des affaires dans les différents pays. Tandis que les politiques d'investissement peuvent englober de nombreux domaines soumis à la législation (accès à la terre, concurrence, politique de l'environnement, fiscalité, commerce, entrepreneuriat, propriété intellectuelle, etc.), certains peuvent revêtir une plus grande importance selon le contexte national, le niveau de développement et les types de PPP en cours de mise 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 connexes nécessaires pour attirer les investissements indispensables à la création de PPP centrés sur la population.

Défi 2.3 – Assurer la coordination au sein des pouvoirs publics

L'un des principaux défis de la mise en œuvre des PPP centrés sur la population réside dans la nécessité d'amener différents ministères à se coordonner pour faire en sorte que les projets produisent des effets durables résultant d'une démarche intégrée.

¹³ 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.

¹⁴ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2009 : Sociétés transnationales, production agricole et développement*.

Recommandation

Le succès de la mise en œuvre des PPP dépend de la cohérence et de l'efficacité des mécanismes de coordination. Cela nécessite une coopération entre différents ministères et l'intervention des services nationaux chargés des PPP. De plus, pour atteindre les objectifs de développement durable dans de bonnes conditions, les critères de durabilité recherchés doivent être déterminés dans l'ensemble des différents secteurs concernés, d'où la nécessité d'améliorer la capacité des diverses instances des pouvoirs publics à collaborer efficacement entre elles. La nomination d'un coordonnateur des PPP centrés sur la population, éventuellement au sein du service chargé des PPP, peut servir à faire progresser les projets correspondants et la définition de ces critères.

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

Il est urgent de rompre avec la démarche descendante précédemment employée pour l'élaboration des projets, car elle va à l'encontre du développement durable et de l'approche privilégiant l'intérêt 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 des projets. Les municipalités ont certes une meilleure connaissance des besoins propres aux populations locales et des difficultés qu'elles rencontrent, mais il arrive souvent que ces instances ne disposent pas des ressources et capacités nécessaires pour mettre en place des projets substantiels. C'est en particulier le cas dans les transports, dans le numérique et dans d'autres domaines susceptibles d'améliorer les liens entre monde urbain et monde rural et de faciliter l'accès aux marchés, à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé.

Il faut donc que les projets locaux s'élaborent dans le cadre d'une stratégie de planification des infrastructures élargie et coordonnée émanant des instances régionales ou nationales. Cela se traduit par une démarche mixte, à la fois ascendante et descendante, propre à promouvoir des projets de développement durable lancés par les collectivités locales et s'inscrivant dans un cadre plus large. Une telle démarche permet une plus grande participation des citoyens tout en renforçant l'engagement des parties prenantes à soutenir le projet sur le long terme.

Pour développer plus avant le thème d'une meilleure coordination entre instances des pouvoirs publics, force est de constater que les problèmes d'infrastructure et leurs solutions sont souvent intimement liés. Par exemple :

- i) Une mauvaise qualité de l'eau fait augmenter l'incidence des maladies et pèse lourdement sur les services de santé ;
- ii) L'inadéquation des systèmes de transport fait peser une charge financière supplémentaire sur les navetteurs ou augmente le coût des marchandises mises sur le marché, réduisant ainsi la productivité globale de l'économie ;
- iii) Le faible degré de scolarisation des filles et des garçons les empêche de participer pleinement à la vie économique, politique et sociale, ce qui étouffe à la fois leur potentiel d'épanouissement personnel et leur capacité à s'approprier les innovations techniques et à contribuer à la société de demain.

Au sein des administrations publiques, les services chargés des PPP doivent jouer un rôle nouveau consistant à encourager davantage les démarches ascendantes émanant des populations locales, tout en coordonnant mieux les démarches intersectorielles et la collaboration entre les différents acteurs assurant la mise en œuvre des projets. La collaboration intersectorielle doit également créer une culture d'innovation et de 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 auxquels sont confrontées 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 passe par une mise en avant de 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. Lors 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 total annuel de 210 milliards de dollars¹⁵. 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 nécessitant une collaboration avec les parties prenantes et l'adhésion des populations locales. Dans les pays en développement, investir dans ces domaines n'est pas toujours viable sur le plan commercial¹⁶. Alors que le secteur privé peut contribuer substantiellement aux investissements de santé dans les pays en développement, sa contribution aux investissements d'éducation reste faible à négligeable tant dans les pays en développement que dans les pays développés¹⁷.

Recommandation

Mettre l'accent sur le social revient nécessairement à concentrer les politiques sur des projets de moindre échelle. L'ordre de priorité des initiatives doit s'établir conformément aux objectifs de développement durable, de manière à couvrir toute une gamme d'échelles, plutôt qu'en privilégiant seulement les projets d'infrastructure complexes et de grande ampleur. Les mégaprojets souffrent souvent de dépassements de budget et de délais, alors que leurs résultats s'avèrent parfois moins avantageux que prévu. En revanche, les initiatives de moindre ampleur et davantage centrées sur la population réduisent les risques pour les investisseurs comme pour le secteur public en apportant des gains d'efficacité plus conséquents, des bénéfices commerciaux plus faciles à réaliser et des avancées socioéconomiques clairement mesurables. Qui plus est, ces initiatives produisent des solutions reproductibles à l'identique ou à plus grande échelle, et les projets de ce type peuvent être fédérés de manière à réduire leurs 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 propres à libérer les capacités productives et à dynamiser les secteurs secondaire et tertiaire, de manière à garantir un impact maximum sur le développement.

Recommandation

Les réserves de projets doivent privilégier les infrastructures de base propres à libérer les capacités productives (équipements collectifs, réseaux de transport, etc.). Elles doivent favoriser la mise en place d'infrastructures vertes économes en ressources et résilientes face aux changements climatiques qui privilégient les énergies renouvelables et l'écomobilité. Les planificateurs de la réserve de projets doivent avoir une bonne compréhension des interrelations entre les différents objectifs de développement durable,

¹⁵ CNUCED, World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan, p. 143.

¹⁶ Ibid., p. 176.

¹⁷ Gouvernement du Canada, *Réaliser un avenir durable : stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*.

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 formules 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 desdits besoins ainsi que de leur rentabilité effective, de leur accessibilité budgétaire et, enfin et surtout, des cinq critères de définition des projets centrés sur la population. Cette démarche doit les aider à sélectionner les projets d'infrastructure dans les différents secteurs en évaluant leurs avantages au vu des coûts et du budget.

Commentaire

Nécessité d'augmenter le financement de la part du secteur privé

Les objectifs de développement durable nécessitent la mobilisation de vastes ressources 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. Les niveaux d'investissement actuels laissent un déficit d'environ 2 500 milliards de dollars. À l'échelle mondiale, le total des besoins d'investissement est de l'ordre de 5 000 à 7 000 milliards de dollars par an¹⁸.

Ce qui ne fait aucun doute, c'est que les ressources dont dispose le secteur public sont largement insuffisantes pour combler le déficit des investissements d'infrastructure. Par conséquent, pour répondre aux besoins en la matière, les pouvoirs publics doivent explorer des mécanismes de financement novateurs, qui passent au premier chef par la mobilisation des capacités du secteur privé.

Cependant, le potentiel d'accroissement de la participation du secteur privé est plus élevé dans certains domaines que dans d'autres. Le financement des infrastructures liées à la production d'électricité, aux énergies renouvelables, au transport, à l'eau et à l'assainissement se prêtent naturellement à une participation accrue du secteur privé, tandis que d'autres domaines visés par les objectifs de développement durable ont moins de chance de susciter beaucoup plus d'intérêt de sa part, soit parce qu'il est difficile de concevoir des modèles de rémunération des risques intéressants pour les investisseurs, soit parce qu'ils sont au cœur des responsabilités du secteur public et que l'intervention du secteur privé y est une question très sensible (par exemple l'éducation et la santé)¹⁹.

Principe 3 : Améliorer les compétences à tous les niveaux et veiller à ce que les projets centrés sur la population concourent à l'autonomisation des femmes

Mythe : Les PPP nécessitent des compétences existant dans le secteur privé et la fonction publique peut les acquérir en embauchant du personnel issu de ce dernier.

En fait, si la mise en œuvre des partenariats public-privé centrés sur la population nécessite de multiples compétences, notamment pour la négociation des contrats, la mise en place des mécanismes de financement, etc., elle doit cependant viser au premier chef la protection de l'intérêt public et la réalisation des objectifs de développement durable. Or, cette mission revient nécessairement à des fonctionnaires de carrière imprégnés de l'éthique du secteur public.

Défi 3.1 – Le manque de capacités au sein de la fonction publique

L'insuffisance des moyens de mise en œuvre des PPP centrés sur la population est probablement le plus grand obstacle à surmonter pour mener à bien les différents

¹⁸ CNUCED, *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*, p. 145.

¹⁹ Ibid.

projets en attente. L'exécution des projets centrés sur la population nécessite donc un changement de braquet radical. Alors que la réalisation des objectifs de développement durable, non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan qualitatif, passe nécessairement par la mise en œuvre d'un nombre colossal de projets, la plupart des administrations publiques n'ont jamais vraiment eu à en exécuter autant à l'échelle voulue.

Le véritable obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable et à la résorption du déficit en infrastructures n'est sans doute pas simplement 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 de la capacité à attirer les investissements correspondants. 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 cela est également vrai des institutions financières internationales. Ces dernières ont jusqu'ici joué un rôle important à cet égard, mais les ressources engagées n'étaient tout simplement pas suffisantes pour répondre adéquatement aux besoins des pays en développement. Un bon renforcement des capacités revient cher, d'où la nécessité d'adopter de nouvelles démarches pour se donner les moyens de progresser sur les différents axes conduisant à la réalisation des objectifs de développement durable.

On s'accorde de plus en plus à considérer que, dans chaque pays, parmi tous les éléments nécessaires à la réussite d'un programme de renforcement des capacités en matière de PPP, les conditions de base suivantes doivent être satisfaites à l'avance²⁰ :

- Premièrement, il doit y avoir un service chargé des PPP assumant la responsabilité générale du renforcement des capacités en la matière 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 de s'engager dans des PPP.

À l'heure actuelle, un nombre croissant de services chargés des PPP sont déjà opérationnels ou en train de renforcer ou de déployer leurs moyens ; on peut donc s'attendre à une montée en puissance de leur action et de leur capacité à appuyer les services homologues nouvellement mis en place dans les pays en développement.

Défi 3.2 – Faire un travail de normalisation

Lorsque les instances publiques lancent des projets, leur premier objectif est de recueillir la totalité des informations nécessaires et des enseignements tirés de l'expérience des projets similaires déjà mis en œuvre dans le monde, et il s'agit là d'un travail de longue haleine et souvent coûteux. Il y a dans le monde beaucoup trop d'efforts consistant à réinventer la roue et un gaspillage de ressources qui pourraient être économisées au profit de la mise en œuvre de projets centrés sur la population vraiment essentiels.

Recommandation

Il est possible de faire d'énormes économies et d'accroître le renforcement des capacités en établissant des normes et bonnes pratiques nationales, qui se fondent souvent sur les normes internationales en matière de PPP centrés sur la population. Par conséquent, les administrations publiques doivent mettre au point des méthodes et procédures

²⁰ 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).

normalisées concernant la mise en œuvre des PPP centrés sur la population. Tout indique que les pays qui normalisent ces méthodes et 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 en la matière sur des normes et meilleures pratiques internationales. C'est pour cela que la CEE a entamé le présent processus d'élaboration de normes et recommandations concernant les PPP centrés sur la population, qui vise notamment à établir les deux ressources suivantes :

- Bonnes pratiques internationales concernant les politiques, le droit et les institutions en matière de PPP centrés sur la population ;
- Normes sectorielles internationales (eau et d'assainissement, santé, chemins de fer, routes, etc.).

Les normes sectorielles définissent les étapes et 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 exposant les expériences et les tendances, les techniques, les types de modèles utilisés, les impacts sociaux et environnementaux, les modalités de financement usuelles et les aspects juridiques et contractuels des projets, et ce, dans la perspective des objectifs de développement durable, afin de montrer comment certains modèles sont mieux à même de produire les résultats visés par ces derniers pour le secteur concerné. Ces normes sont conçues sous la forme de recommandations souples et adaptables : elles peuvent en 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 en question 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 tout en leur faisant économiser du temps et de l'argent.

Défi 3.3 – Assurer la formation en procédant par étapes

Beaucoup de pays n'ont aucune expérience des PPP sous quelque forme que ce soit, et à plus forte raison des dispositifs centrés sur la population, si bien qu'il leur est extrêmement difficile de faire leurs premiers pas et de commencer à constituer leur propre réserve de projets.

Recommandation

Il serait erroné de croire qu'il est tout à fait impossible à des pays ayant très peu d'expérience de se constituer une réserve de projets. Au contraire, en se fixant résolument des objectifs bien définis, il est possible d'y parvenir à échéance relativement brève et de continuer sur cet élan par l'exécution de certains des projets.

Un tel renforcement des capacités fait intervenir plusieurs étapes élémentaires :

- Évaluation de l'état de préparation initial ;
- Renforcement des capacités institutionnelles, nécessitant la création d'un conseil interministériel pour les infrastructures et d'un service chargé des PPP ;
- Formation des décideurs et des législateurs aux différents aspects des PPP centrés sur la population, avec révision de la législation lorsqu'il y a lieu ;
- Formation des principales parties prenantes, en se concentrant sur les structures locales représentant d'une part les entreprises et d'autre part la société civile ;
- Formation à l'échelle régionale ;
- Définition 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 centrés sur 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 entraîne un manque de prise en compte de l'égalité entre les sexes dans la conception et la mise en place des infrastructures.

Recommandation

Les instances publiques et le secteur privé peuvent faire beaucoup pour améliorer la participation des femmes au secteur des infrastructures et aux PPP centrés sur la population. Les pouvoirs publics 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 la participation des femmes.

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 s'engageant dans des PPP et exécutant les projets afférents, en veillant à leur participation pleine et entière dans le cadre de l'égalité des chances ;
- ii) Aider les entreprises dirigées par des femmes à participer aux appels d'offres associés à la chaîne d'approvisionnement et éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans le processus d'attribution des marchés ;
- iii) Faire une différence dans les collectivités où elles opèrent, en aidant les femmes, en les formant à devenir les responsables d'entreprise de demain et en renforçant leur maîtrise des nouvelles technologies afin de promouvoir leur autonomisation ;
- iv) Aider à concevoir des projets d'infrastructure prenant en compte les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les femmes dans leur vie quotidienne, en évaluant les effets différenciés des projets sur ces dernières.

Commentaire

1. Améliorer l'assistance et la coopération internationales au profit du renforcement des capacités en matière de PPP centrés sur 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 nettement l'importance des objectifs de développement durable et de la nécessité de leur adoption dans les projets centrés sur la population, tandis que 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.

Cependant, la plupart des institutions financières internationales ne jouent qu'un rôle modeste dans le renforcement systémique des capacités en matière de PPP et se concentrent plutôt sur les différents projets. Il est important de les mobiliser pour appuyer davantage le renforcement global des capacités en matière de PPP, et notamment la formation des fonctionnaires, de manière à pouvoir mettre en place et exécuter un plus grand nombre de projets.

Dans l'avenir, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée et les organes similaires d'autres institutions financières internationales pourraient adhérer à une démarche centrée sur 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, elles pourraient aussi élargir leur pratique centrée sur le seul intérêt économique en adoptant le concept de l'intérêt de la population et en tenant compte de 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

L'absence de concentration de savoirs et de compétences en matière de PPP au sein du système des Nations Unies (soulignée plus haut) oblige les organismes à intensifier leurs efforts et leur coopération. À cet égard, on recommande depuis plusieurs années que les cinq commissions régionales de l'ONU renforcent leur coopération en matière de PPP. Cela a conduit à créer, en 2012, le Centre international d'excellence en matière de PPP²¹, fruit d'une coopération sur le renforcement des capacités connexes entre la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et la CEE.

Le Centre devrait être élargi de manière à inclure toutes les commissions régionales de l'ONU souhaitant travailler ensemble sur des projets d'infrastructure et de service faisant intervenir des PPP (notamment les mégaprojets tels que l'initiative « Une Ceinture et une Route ») et sur la mise en commun d'outils et 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 global des travaux en matière de PPP, le Centre devrait collaborer avec d'autres instances des Nations Unies, notamment les suivantes :

- 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. Leur mission consiste à 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).

²¹ Le Centre international d'excellence en matière de PPP réside au siège de la CEE à Genève.

Principe 4 : Améliorer les cadres juridiques et réglementaires des partenariats public-privé centrés sur la population pour parvenir à une meilleure gouvernance et établir une tolérance zéro à l'égard de la corruption

Mythe : Les projets peuvent être fondés sur un contrat sécurisé et sanctuarisé à l'égard des pouvoirs publics et d'autres facteurs externes.

En fait, la démarche centrée sur la population nécessite un cadre juridique solide conférant aux acteurs du secteur privé une protection adéquate et des garanties quant à la sécurité de leurs investissements tout en préservant et protégeant les intérêts de la population.

Défi 4.1 – Remédier à la lenteur d'exécution des projets

Les projets peuvent être extrêmement lents à exécuter et il s'écoule parfois plusieurs années entre le moment où ils sont envisagés et celui où leur réalisation se conclut. La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ont essayé d'accompagner la mise en place de services chargés des PPP. Cependant, dans certains cas, cet accompagnement a établi un principe de fonctionnement selon lequel le service chargé des PPP devait remplir un rôle de « gardien de l'accès ». Ce principe était un bon moyen d'éliminer les mauvais projets, mais il avait l'effet indésirable de rendre le processus extrêmement lent. On constate également de très longs délais d'exécution au sein des administrations publiques, où il arrive souvent que la mise au point d'un seul projet prenne plusieurs années. Cela est dû au manque de compétences et, souvent, au nombre d'approbations nécessaires pour pouvoir démarrer un projet.

À cet égard, force est de constater que le nombre d'approbations à obtenir auprès des différents services avant de pouvoir lancer un projet rend le processus extrêmement lourd. Face au véritable « saut dans l'inconnu » qu'engendre cette hypercomplexité du processus, les fonctionnaires deviennent très réticents à s'engager dans des PPP et préfèrent de loin s'en tenir aux méthodes traditionnelles de passation des marchés qui, bien que plus sûres, correspondent malheureusement à des situations où il n'y a souvent pas de fonds pour financer les projets.

Recommandation

Pour relever ces défis, il importe que les lois mises au point pour régir les PPP centrés sur la population et leur sélection par les autorités publiques soient fondamentalement « moins nombreuses, meilleures et plus simples ».

Moins nombreuses

La législation relative aux PPP ne doit pas être restrictive : elle doit mettre l'accent sur l'obtention de résultats tout en fixant les paramètres généraux suivant lesquels les partenaires peuvent concevoir et mettre en œuvre leurs projets d'un commun accord. Une législation trop dense qui s'ingère dans les moindres détails de la mise en place des PPP ne fera que dissuader les investisseurs potentiels. La réforme doit viser à une plus grande souplesse et à l'élimination des règles excessivement lourdes et restrictives (comme celles interdisant toute participation du secteur privé à la gestion des infrastructures), ainsi qu'à un abrégement des procédures d'approbation trop longues, afin que les investisseurs puissent planifier leurs investissements.

Meilleures

Les meilleures lois sont celles qui sont fixes et prévisibles, pour que les investisseurs puissent planifier leurs décisions et adopter des perspectives à long terme lorsqu'ils concluent un marché, ce qui a aussi pour effet d'accroître la qualité des investissements et des engagements à l'égard du pays. Pour s'engager dans des PPP centrés sur la population, prêteurs et investisseurs ont besoin d'un cadre fiable et prévisible, ce qui devrait avoir des

conséquences pour nombre de législations sectorielles²². Il s'agit aussi d'établir une législation de meilleure qualité qui clarifie les droits et obligations de chaque partie s'engageant dans un PPP. Par exemple, la faculté du secteur public d'octroyer des concessions (qui constitue dans de nombreux pays la principale source d'incertitude pour les prêteurs et les investisseurs) pourrait être clarifiée par une loi à part entière sur ce sujet.

Pour engendrer des projets de meilleure qualité et plus soigneusement élaborés, les lois doivent permettre de mettre au point de manière efficiente et efficace des PPP propres à produire des résultats privilégiant l'intérêt de la population. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent se concentrer sur la notion de « projets soigneusement élaborés » telle que définie dans le Programme d'action d'Addis-Abeba²³.

Plus simples

Dans de nombreux projets reposant sur des PPP, il y a un manque de compréhension commune entre les différentes parties contractantes et parties prenantes. Le recours à une démarche de clarification structurée permet d'éliminer la confusion et de faire converger les vues des parties prenantes. Un moyen courant de rendre les choses plus simples dans les PPP consiste à recourir à des procédures de dialogue compétitif ou d'appel d'offres interactif. Il s'agit de collaborer avec les soumissionnaires à la mise au point de solutions techniques et commerciales. Bien que ces démarches conduisent à des solutions propres à surmonter les malentendus pouvant accompagner les PPP, l'autorité contractante doit quand même s'efforcer d'assurer l'équité de la procédure d'appel d'offres et d'éviter toute discrimination²⁴.

Défi 4.2 – Établir les priorités en matière de législation

Comment les pouvoirs publics – en particulier dans les pays à faible revenu – établissent-ils les cadres juridiques et réglementaires nécessaires en intégrant le principe selon lequel les lois doivent être « moins nombreuses, meilleures et plus simples » ? Les pouvoirs publics savent-ils quels aspects de la législation cibler ? En vérité, ce défi peut être vraiment colossal.

Recommandation

Les pouvoirs publics pourraient envisager de se concentrer sur ce que l'on peut appeler les cinq conditions *sine qua non* du cadre juridique et réglementaire des PPP centrés sur la population, dont l'absence rend les projets très difficiles à exécuter :

1. Tolérance zéro envers la corruption

La corruption est de loin le principal obstacle aux PPP, car elle diminue considérablement la confiance des investisseurs, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Aucun des objectifs de développement durable ne peut être atteint tant que ce problème n'est pas jugulé.

Les pouvoirs publics devraient appliquer la norme de la CEE pour une tolérance zéro de la corruption et en transposer les dispositions aussi fidèlement que possible dans

²² Les lois concernant les contrats commerciaux, le droit des sociétés, la fiscalité, l'emploi, la concurrence, les instruments financiers, l'insolvabilité, certains secteurs d'infrastructure, la propriété, l'environnement, la protection des investissements étrangers, la propriété intellectuelle, les marchés publics, l'expropriation, l'achat obligatoire de biens et de nombreux autres domaines sont toutes importantes.

²³ Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les « projets soigneusement élaborés » sont ceux qui suivent « des plans d'investissement dans des ouvrages d'équipement de qualité et robustes » conformes aux stratégies nationales de développement durable. Pour encourager l'élaboration de projets à fort impact, il convient également de renforcer l'environnement favorable aux investissements du secteur privé.

²⁴ Pendant le processus d'appel d'offres, l'autorité publique reçoit normalement les soumissions, qui incluent des solutions techniques (technologie et intégration des services, moyens de gestion de projet, services de conseil, etc.) et des solutions commerciales (modèle économique et modes de rémunération pendant la durée du projet reposant sur un PPP).

leurs propres lois, procédures et pratiques. Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent démontrer leur engagement à appliquer une tolérance zéro de la corruption dans la passation des marchés fondés sur des PPP en faisant parvenir à la CEE une confirmation de leur changement de politique et de procédures dans laquelle ils précisent où se situent les risques et les méthodes employées pour y faire face. Ces derniers renseignements peuvent servir à établir, à partir de l'expérience concrète, une typologie des risques de corruption associés aux PPP qui pourra s'avérer utile pour la formation des fonctionnaires intervenant dans la passation des marchés.

2. Conditions de concurrence équitables et politique d'achat responsable

Plus un régime de passation de marchés est ouvert, plus on a de chances de sélectionner le meilleur partenaire et d'exécuter un projet privilégiant l'intérêt de la population et contribuant mieux au développement du pays. Ce principe consacré par l'usage est toujours d'actualité. Cependant, on fait de plus en plus valoir qu'il convient de protéger les intérêts des fournisseurs et partenaires locaux en leur donnant la priorité même lorsqu'ils ne se montrent pas en mesure de respecter le cahier des charges de l'appel d'offres. Il convient sans doute d'envisager une dérogation temporaire aux principes mentionnés plus haut lorsque le projet concerne des secteurs de l'économie considérés comme stratégiques ou présentant des problèmes de sûreté. Néanmoins, un régime de passation des marchés libre et ouvert reste l'option la plus avantageuse pour le pays et pour sa population.

Les recommandations de la CNUCED en matière de concessions vont dans le même sens : chaque fois que possible, l'octroi de concessions à des investisseurs privés doit viser l'ouverture à la concurrence, afin de ne pas remplacer un monopole public par un monopole privé. Un monopole naturel ne saurait être mis sous concession privée que dans les cas où cela améliore l'efficacité et la qualité des services.

Les politiques de passation des marchés publics pourraient également favoriser l'achat de biens produits dans le respect de l'environnement et de la société. Par ailleurs, beaucoup de villes adoptent des programmes de passation de marchés visant notamment l'achat d'électricité renouvelable, la modernisation des réseaux de transport en commun, la construction de bâtiments publics écologiques ou la mise en place de systèmes de recyclage²⁵.

3. Liberté de transfert des fonds

L'un des problèmes que redoutent le plus les investisseurs est la manière qu'ont les pouvoirs publics d'utiliser la législation pour imposer des restrictions sur le rapatriement des bénéfices et 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 dans les avoirs 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 la balance des paiements. Toute restriction qui pourrait être imposée doit être réexaminée périodiquement afin de s'assurer de son efficacité. Par ailleurs, les pays doivent garantir la libre convertibilité de leur monnaie pour les transactions courantes concernant notamment les bénéfices, dividendes, intérêts ou redevances liés aux investissements. Toute restriction sur la convertibilité des transactions courantes doit être conforme aux obligations et flexibilités internationales existantes, et en particulier aux Statuts du Fonds monétaire international.

4. Règlement des différends

Les projets s'accompagnent inévitablement de différends, si bien que la législation doit prévoir des dispositions permettant de les résoudre de manière rapide et efficace et incluant un principe de base selon lequel ceux qui ne peuvent être facilement résolus

²⁵ CNUCED, *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*.

doivent être soumis à un arbitrage international plutôt qu'à la compétence des tribunaux locaux.

Les recommandations de la CNUCED en matière de traitement et de protection des investissements devraient aider les pays à mettre en place des cadres juridiques solides réduisant le plus possible le besoin d'en appeler aux instances de règlement des différends. À cette fin, les investisseurs doivent avoir droit à l'égalité de traitement dans l'exécution des contrats. Les procédures et mécanismes d'exécution des contrats doivent être transparents, objectifs, efficaces et mis à la disposition de tous les investisseurs. Les États doivent honorer leurs obligations au titre des contrats d'investissement conclus avec des investisseurs, à moins de pouvoir invoquer un changement fondamental de circonstances ou d'autres raisons légitimes conformément à la loi.

5. Droit de la population à être entendue et à obtenir réparation

Dans beaucoup de sociétés, la police et la justice souffrent d'une mauvaise image parmi les groupes marginalisés sur le plan économique. Cet obstacle doit être surmonté si l'on veut que les retombées des PPP profitent à un public plus large. En effet, privilégier l'intérêt de la population signifie aussi mettre le principe de légalité au service des groupes qui, pour diverses raisons, n'ont pas accès à la justice lorsqu'il s'agit de protéger leurs droits. La démarginalisation par le droit vise en particulier les personnes défavorisées sur le plan social ou économique qui ont besoin d'améliorer leur accès aux services essentiels.

L'une des méthodes de démarginalisation par le droit consiste à mieux informer les gens de leur droit d'accéder à des services de qualité et à leur permettre de participer à la prise de décisions, de préférence pendant que le projet en est encore au stade de la planification. Les pouvoirs publics doivent également mettre en place des mécanismes de participation faisant intervenir le public en amont des projets, et encourager le plus grand nombre 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 l'environnement et de leur donner accès aux informations afférentes dont disposent les pouvoirs publics. À ce titre, c'est la plus ambitieuse des initiatives de démocratie environnementale jamais entreprise à ce jour sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies²⁶.

Principe 5 : Accroître la transparence et renforcer l'application du principe de responsabilité dans les projets en communiquant tous les renseignements pertinents à la population

Mythe : Les PPP doivent être protégés par le secret commercial de manière à préserver la propriété intellectuelle des investisseurs.

En fait, il convient de communiquer aux citoyens un maximum d'informations sur les projets, et ce, sous une forme compréhensible et utilisable.

Défi 5.1 – Communiquer l'information sur les accords relatifs aux projets

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

²⁶ Pour en savoir plus, consulter le lien suivant : www.unece.org/env/pp/introduction.html.

Le public reste très peu informé des projets reposant sur des PPP, pour ne rien dire de sa faible participation au cycle de vie de ces projets, et en particulier aux stades de définition, de contrôle d'exécution et de suivi des résultats. Au-delà des dispositions législatives, le principe de responsabilité joue un rôle important dans les PPP pour plusieurs autres raisons, du point de vue des enjeux tant publics que privés.

Recommandation

Pour que les PPP centrés sur 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 sur la sélection, la conception et l'impact des projets, et ce, en prêtant particulièrement attention aux groupes défavorisés sur le plan social ou économique.

Il s'agit par exemple de donner des détails sur l'impact environnemental d'un projet ou sur les émissions de carbone qu'il doit engendrer. Les partenaires des secteurs public et privé peuvent alors tirer parti des avis exprimés par les parties prenantes pour optimiser leurs projets. Ce type de coopération doit être encouragé, et les pouvoirs publics doivent envisager d'inscrire dans la loi un corps de règles constituant une obligation d'information du public.

Défi 5.2 – Renforcer la confiance des investisseurs

Certains observateurs ont tendance à ne pas voir de corrélation entre communication des informations sur les projets et mobilisation de capitaux privés suffisants pour atteindre les objectifs de développement durable. En fait, l'opinion dominante semble être que plus on communique d'informations au public, moins les investisseurs engagent leurs fonds dans les projets.

Recommandation

Une meilleure transparence présente plusieurs avantages pour les investisseurs privés et les encourage à investir. En effet, veiller à ce que tous les participants potentiels du secteur privé aient accès aux mêmes informations en même temps revient à mettre en place des règles du jeu équitables. Pour qu'une telle démarche porte ses fruits, il faut que les critères objectifs (d'admissibilité, d'évaluation des soumissions, etc.) soient communiqués au public. Cette mesure est propre à rendre le processus plus prévisible et à rassurer les investisseurs potentiels quant à son équité.

Par ailleurs, une plus grande transparence des processus 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, il y a plus de chances qu'ils soient plus nombreux à y participer et le rendent ainsi d'autant plus concurrentiel. Pour les entités du secteur privé, œuvrer à satisfaire des indicateurs de résultats dans le respect de normes et de critères d'exécution convenus et communiqués au public peut également constituer un exercice très profitable.

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

Les acteurs des projets centrés sur la population doivent convaincre les citoyens qu'ils sont pleinement responsables devant eux et qu'ils servent leurs intérêts.

Recommandation

Les principes de responsabilité peuvent être directement intégrés aux contrats établissant les PPP centrés sur la population. Un contrat privilégiant vraiment l'intérêt social de la population peut contenir, entre autres, les engagements suivants :

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

- iii) Protéger les intérêts des populations 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 de manière ouverte et transparente ;
- vi) Régler les différends au moyen de mécanismes légitimes ;
- vii) Respecter les principes directeurs convenus en matière de transparence et de communication.

Commentaire

Depuis trois décennies, le monde connaît une montée en puissance des principes de transparence et de responsabilité dans le fonctionnement des administrations et dans la dépense publique. Par exemple, seuls 13 pays disposaient d'une législation nationale sur l'accès à l'information en 1988 alors qu'on en compte 117 à ce jour²⁷. La plupart des lois sur le libre accès à l'information s'appliquent directement ou indirectement aux PPP, car ces derniers font généralement intervenir des ressources publiques de manière directe ou indirecte.

Une amélioration de la transparence et de la responsabilité à tous les stades du cycle de vie des PPP pourrait amener le public à mieux connaître et comprendre ces derniers, surtout en les distinguant des modes classiques de commande publique. Par exemple, le maintien de la transparence de l'information tout au long du cycle de vie des PPP peut apporter des avantages dans la durée, notamment une gestion plus responsable des dépenses, une plus grande confiance dans l'équité du processus, une meilleure qualité des offres et la possibilité d'améliorer les politiques régissant ces partenariats²⁸.

Communiquer en amont toutes les informations utiles contribue grandement à répondre aux attentes du public, surtout en ce qui concerne la définition 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 coût-avantage) améliore également la confiance du public et permet aux projets de remplir leurs promesses de manière nettement plus convaincante.

Qui plus est, le lien entre une plus grande transparence et la réduction de la corruption est bien établi. Plus la procédure de passation des marchés est transparente, prévisible et objective, moins elle risque d'être détournée au profit d'intérêts particuliers. De surcroît, le fait de mettre toutes les informations utiles à la disposition du public à chaque étape du cycle de vie des projets reposant sur des 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), améliorer l'accès à l'information est aussi un bon moyen de favoriser le bon déroulement des opérations.

Pour finir, 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 le contrôle des comptes sont rendus publics de façon régulière tout au long de 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.

²⁷ Banque mondiale, *Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?* (2013), p. 46.

²⁸ 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 : Réduire les risques afférents aux projets pour faire en sorte que les partenariats public-privé soient centrés sur la population

Mythe : Les PPP sont pour les pouvoirs publics un moyen de réaliser des projets d'infrastructure sans prendre de risques et sans bourse délier.

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 gérer²⁹. Toutefois, le profil de risque des projets peut varier fortement au cours de leur cycle de vie. Par conséquent, les instances publiques et les partenaires privés s'engagent généralement dans 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, il peut devenir de moins en moins disposé à les assumer pour certains projets et s'en décharger sur l'instance publique, qui doit quant à elle veiller à ce que la demande soit suffisante lorsqu'elle utilise des modes de rémunération fondés sur la disponibilité de l'actif³⁰. En effet, l'instance publique peut finir par s'exposer à des risques disproportionnés : lorsque le passif éventuel se met à peser sur la dette totale du projet, celle-ci peut à son tour limiter la capacité d'emprunt globale de l'instance publique et faire baisser sa notation financière. *In fine*, les bénéficiaires finaux sont touchés à leur tour en subissant une hausse du prix des services.

Recommandation

Dans toutes les formes de PPP, les instances publiques doivent s'attendre à assumer un certain niveau de risque et de coût dans les projets et à établir un certain équilibre dans le partage des risques et des coûts : en général, les risques commerciaux des projets 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 : dans l'ensemble, les deux parties doivent avoir des attentes plus réalistes en ce qui concerne la répartition des risques et avantages des projets.

Les partenaires 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, les instances publiques doivent faire preuve de prudence lorsqu'elles apportent de telles mesures de soutien à leurs partenaires privés. Après tout, l'un des principaux intérêts du PPP pour l'instance publique est d'améliorer le niveau de performance du projet

²⁹ 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 instances publiques. Il s'agit notamment du risque politique (changement de politique de la part des pouvoirs publics, etc.), du risque financier (inflation, change des devises, 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 (notamment ceux qui sont directement liés aux études, à la construction, à l'exploitation et aux résultats). 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 ces lignes de démarcation des risques usuelles, il est toujours essentiel de répartir les risques de manière adéquate, équitable et équilibrée pour que les projets reposant sur des PPP résistent à l'épreuve du temps et des changements de conjoncture.

³⁰ Les modes de rémunération fondés sur la disponibilité de l'actif consistent à verser des paiements périodiques (par exemple mensuels) fondés sur le niveau de performance atteint par le partenaire privé, comme convenu dans le contrat de PPP. En cas d'indisponibilité ou de défaut d'exécution, les paiements peuvent faire l'objet de déductions ou de pénalités.

en utilisant le risque d'investissement comme levier pour inciter le secteur privé à fournir de bonnes prestations.

Par ailleurs, en assumant une telle charge de soutien, les pouvoirs publics risquent aussi d'assumer un passif trop élevé, ce qui a d'importantes implications budgétaires (voir principe 10 ci-après).

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, il leur faut souvent une rémunération plus élevée en contrepartie. Or ce coût se répercuterait sur l'utilisateur et rendrait le prix des services généralement 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 ne disposent généralement pas des connaissances et de l'expérience requises pour mener à bien des projets complexes dans le cadre d'un PPP. Dans certaines régions particulièrement fragiles et touchées par des conflits, les entités du secteur privé se tiennent habituellement à l'écart du marché.

Recommandations

1. Les pouvoirs publics peuvent simplement essayer de persuader une entreprise du secteur privé d'accepter un rapport risque-rémunération différent et de maintenir la rémunération à peu près au même niveau que dans les pays industrialisés. Ils peuvent faire valoir que les entreprises pourraient investir dans une perspective à long terme en vue d'en tirer des bénéfices seulement après plusieurs années. Les entreprises peuvent quant à elles considérer que leur présence sur le marché a une importance stratégique et justifier un investissement de longue haleine même s'il rapporte peu.
2. Les gouvernements confrontés au défi d'attirer des capitaux privés ont parfois tenté de placer les projets dans des « zones spéciales », voire d'y appliquer des mesures de cloisonnement, afin de les mettre quelque peu à l'abri du risque ou d'autres conséquences négatives du climat économique du pays. Certaines de ces initiatives ont fonctionné. Cependant, les mesures de cloisonnement ne sont pas viables, car les problèmes conjoncturels (liés par exemple au transport ou au dédouanement du matériel) finissent toujours par s'imposer et par grever le projet.
3. Une nouvelle stratégie de réduction du risque est en train de se dessiner en vue de mettre en place les conditions nécessaires pour que les partenaires privés acceptent de s'engager dans des projets. Elle consiste à désengager le pays et son programme de PPP face aux risques. Les partenaires privés souhaitent voir les pouvoirs publics démontrer leur engagement à réformer, à mettre en place des institutions solides, à établir et maintenir l'état de droit, à faire naître une économie plus ouverte propre à dynamiser les entreprises, etc.
4. Les pouvoirs publics peuvent aussi envisager *in extremis* de recourir à d'autres types de partenariats afin de fournir des services essentiels, notamment dans le secteur des soins de santé. Ces projets peuvent faire intervenir des partenariats avec des organisations non gouvernementales (ONG) en vue d'apporter 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 caritatives internationales ou par des fondations religieuses ou nationales. Avec le temps, ces partenariats entre secteur public et ONG peuvent faire place à des PPP plus habituels.
5. Au-delà d'une répartition bien équilibrée des risques entre les partenaires, du désengagement face aux risques et des autres stratégies, il est important de comprendre que certains secteurs concernés par les objectifs de développement durable peuvent être particulièrement sensibles aux risques. Outre les PPP, il existe d'autres mécanismes de partage des risques qui pourraient servir à promouvoir l'investissement dans les objectifs de développement durable. Ces mécanismes varient selon le secteur d'activité et le cahier des charges du projet. Bien qu'ils ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre d'un PPP, ils peuvent contribuer à réduire l'aversion au risque qui pénalise certains types de projets.

Principe 7 : Mettre l'accent sur l'intérêt de la population plutôt que sur le seul intérêt économique dans la passation des contrats de partenariat public-privé

Mythe : Les PPP ne doivent être établis que s'ils présentent un intérêt économique.

En fait, les PPP centrés sur la population s'appuient sur un éventail de critères de résultats et non pas seulement sur l'intérêt économique.

Défi 7.1 – Élargir les critères de sélection

Dans la plupart des pays, le choix d'établir ou non un PPP se fait en déterminant s'il est d'un bon rapport coût-avantage pour les contribuables. 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, bien qu'on fasse aussi valoir que ces outils comportent des a priori et restent insuffisants pour évaluer les projets visant à la réalisation des objectifs de développement durable. Cela n'empêche pas les instances publiques, le secteur privé et les experts de continuer à considérer le rapport coût-avantage comme l'élément essentiel à prendre en compte dans la sélection des projets. En effet, ce rapport intervient même dans les débats concernant l'impact des projets sur le développement et aucun pays ne s'est encore attelé à la mise au point de critères et indicateurs servant à déterminer si un projet apporte des avantages à la population. Préparer le terrain pour faire place à une nouvelle façon de voir les choses s'annonce un vaste chantier.

Recommandation

Les instances publiques doivent introduire des critères relatifs aux avantages pour la population dans l'organisation de leurs appels à la concurrence. Les appels d'offres doivent être organisés de telle manière que les marchés soient remportés par ceux qui démontrent leur capacité à bien répondre à des impératifs tels que les suivants :

- Améliorer l'accès aux services ;
- Corriger les inégalités sociales ;
- Concevoir et exécuter un projet et des services adaptés à l'objectif visé³¹ ;
- Favoriser la transformation de l'économie ;
- Construire des équipements résistants aux menaces du changement climatique ;
- Contribuer à réduire les émissions de carbone ;
- Améliorer l'efficacité opérationnelle et réduire les coûts ;
- Renforcer la qualité de service ;
- Faire progresser l'autonomisation économique des femmes en favorisant leur accession à l'entrepreneuriat dans la société et en promouvant leur participation pleine et égale au marché du travail ;
- Dispenser à la main-d'œuvre locale une formation assurant le transfert des compétences ;
- Soutenir la création d'emplois locaux décents et durables.

³¹ 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 des PPP centrés sur 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.

Défi 7.2 – Maîtriser les coûts associés aux appels à la concurrence

La participation aux appels d’offres peut coûter cher, ce qui risque de défavoriser les petites entreprises disposant de moindres ressources.

Recommandation

En établissant leur système de passation des marchés, les pouvoirs publics doivent limiter autant que possible les coûts de participation aux appels d’offres : globalement, la mise en place des PPP centrés sur 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 des marchés doit être conçu de manière à générer suffisamment de concurrence. Par exemple, une procédure d’appel d’offres interactif 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 un bon déroulement des opérations sur le long terme³².

Quand la passation des marchés s’effectue dans le cadre d’un PPP, le modèle contractuel et la participation des parties prenantes constituent deux 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 dans les processus de préqualification, de négociation des offres et de 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 plutôt que sur les apports, contrairement à ce qui se fait pour les marchés traditionnels. Les apports sont les moyens à mobiliser, tâches à accomplir et méthodes à appliquer dans la mise en place des biens et services d’infrastructure pour qu’ils répondent aux conditions fixées par le cahier des charges. Cependant, lorsque les cahiers des charges centrés sur les apports ne laissent pas aux prestataires de services la responsabilité de décider ce qui doit être fait pour réaliser un projet et produire les résultats attendus, cela peut se solder par un manque d’efficacité et par un gaspillage de ressources dans la passation des marchés et dans l’exécution des projets³³.

Recommandation

Dans un contrat de PPP, le cahier des charges fixé par l’autorité publique doit s’articuler non pas autour des apports, mais plutôt autour des résultats, voire des effets attendus, car les PPP centrés sur la population ne servent pas à grand-chose s’ils ne conduisent pas aux effets souhaités. Aussi, les contrats de PPP centrés sur la population doivent spécifier des effets mesurables (par exemple, le cahier des charges d’un projet de distribution d’eau doit préciser non pas les tuyaux, pompes et systèmes de traitement à utiliser, mais les résultats attendus du point de vue de la qualité de l’eau du robinet potable ainsi que d’autres prescriptions techniques).

En reformulant ainsi les résultats à obtenir et des effets à produire, les pouvoirs publics doivent incorporer les critères du développement durable à leurs indicateurs clefs de performance de manière que leurs PPP soient véritablement centrés sur la population et conformes aux objectifs de développement durable. Cependant, dans le cadre des PPP, les pouvoirs publics doivent savoir que l’obtention des effets attendus peut dépendre de

³² L’Australie, la Nouvelle-Zélande et certains pays de l’Union européenne utilisent la procédure de dialogue compétitif ou celle d’appel d’offres interactif. La procédure s’ouvre par la diffusion d’un dossier de préqualification, dans l’intention de présélectionner une liste restreinte de soumissionnaires qualifiés. Ce dossier contient habituellement les conditions commerciales et la structure du projet. Il s’ensuit un dialogue ou un échange menés parallèlement à la procédure d’appel d’offres. Voir le document disponible à l’adresse suivante : <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-main-types-ppp-tender-processes>.

³³ Dans un projet d’éclairage électrique, par exemple, plutôt que 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.

facteurs dépassant le périmètre d'un projet et doivent en tenir compte lors de la négociation des primes et des pénalités. Par conséquent, si le contrat peut prévoir des pénalités en cas d'absence de résultats, il est préférable de s'en tenir au versement de primes lorsqu'il s'agit d'encourager l'obtention des effets attendus³⁴.

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

Les contrats de PPP peuvent durer trente ans et les biens d'infrastructure, à la différence de la plupart des produits commerciaux, sont destinés à durer de nombreuses décennies. Pour les pouvoirs publics, rédiger un contrat adapté à une si longue durée de vie constitue un défi considérable. Dans le cas de certains biens (tels que les hôpitaux), il est probable que l'environnement externe connaîtra, au cours de leur durée de service, des changements obligeant les pouvoirs publics à faire évoluer les lois et les règlements.

Recommandation

Pour tous les types de PPP, qu'ils soient ou non centrés sur la population, les contrats doivent pouvoir être modifiés sans que cela nécessite une renégociation. Les dispositions des contrats de PPP ne doivent pas figer les détails d'un projet au-delà d'un horizon de certitude raisonnable. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent fixer le périmètre du PPP et les dispositions du contrat pour l'horizon de certitude connu et prévoir assez de souplesse pour pouvoir adapter le projet aux changements.

Défi 7.5 – Mobiliser les parties prenantes

La passation des marchés devant reposer sur des appels d'offres ouverts et concurrentiels, le défi consiste à faire intervenir autant de parties prenantes que possible dans le processus de sélection des partenaires, afin que la population s'approprie les projets, que ces derniers aient plus de chances de lui apporter des avantages et, bien entendu, que soit maintenue une tolérance zéro envers la corruption.

Recommandation

Pour relever le défi de la mobilisation des parties prenantes, les pouvoirs publics peuvent renforcer la confiance des citoyens envers le processus de passation des marchés en prenant les mesures évoquées ci-dessous :

- Les organisations de parties prenantes doivent siéger dans les comités de sélection. En fait, elles jouent un rôle de plus en plus important dans les processus de passation des marchés publics, et ce, avec de bons résultats. Par exemple, en faisant intervenir les principales parties prenantes (c'est-à-dire les bénéficiaires), il est plus facile de démontrer si les projets apportent ou non des avantages, et les processus de passation des marchés s'en trouvent améliorés, notamment par une réduction des coûts et une meilleure acceptation des solutions et des services par le public³⁵. Ces tendances doivent être renforcées. Il est également possible de faire intervenir les parties prenantes dans le 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 gouvernements doivent montrer que des procédures ouvertes et transparentes sont en place et que les marchés se remportent selon des critères clairement définis

³⁴ Dans certains cas, c'est lors de la définition des stratégies du plan de développement sectoriel que les pouvoirs publics peuvent le mieux contrôler les effets obtenus.

³⁵ 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.

et équitables. Autrement, les citoyens risquent de penser que la passation des marchés publics est entachée de manœuvres occultes ou d'autres actions frauduleuses.

Défi 7.6 – Instaurer des procédures de lutte contre la corruption

Comme indiqué plus haut, la corruption est l'un des plus grands défis à surmonter dans la mise en œuvre des PPP centrés sur 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 leurs méthodes de lutte contre la corruption, les pouvoirs publics disposent de plus en plus d'informations et d'enseignements tirés de l'expérience, à partir desquels la CEE a établi la liste de bonnes pratiques ci-dessous :

- **Contrôle** : Lorsqu'un marché est attribué à un partenaire, il convient d'appliquer un système de contrôle de la gouvernance et de la qualité mis en place au préalable pour veiller à la bonne gestion du contrat et au respect des critères d'investissement préétablis. Un comité de contrôle indépendant faisant intervenir des représentants du secteur privé et des organismes comptables peut aider à assurer le respect des procédures d'appel d'offres et des règles relatives aux contrats et aux décaissements de fonds.
- **Païement** : Un paiement ne doit pouvoir s'effectuer qu'une fois que 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 coût-avantage pour le public et qu'il apporte de réels avantages à la population.
- **Lanceurs d'alerte** : Les pouvoirs publics doivent mettre en place des mécanismes de plainte efficaces pouvant aussi recevoir les dénonciations provenant de lanceurs d'alerte. Toute personne estimant qu'un processus manque d'équité doit avoir droit à un recours.
- **Numérisation** : Les systèmes de numérisation et de paiement électronique contribuent considérablement à réduire 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 figurant 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 de grands avantages, les entités publiques concernées doivent adopter une tolérance zéro à l'égard de la corruption, établir une culture d'intégrité et mettre en place des systèmes destinés à accompagner cette démarche.

Principe 8 : Faire en sorte que les partenariats public-privé centrés sur la population soient écologiquement viables et adaptés aux visées du Programme 2030

Mythe : La réalisation des objectifs environnementaux des partenariats public-privé se fait toujours au détriment des retombées économiques.

En fait, les partenariats public-privé centrés sur la population doivent apporter des retombées économiques tout en réalisant des objectifs 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 reposant sur des PPP, dans l'attribution des

marchés les concernant, puis dans leur mise en œuvre, le tout reposant, entre autres choses, sur des études d'impact portant sur l'ensemble de leur cycle de vie. Dans certains projets, la durabilité environnementale continue à ce jour d'être traitée pour ainsi dire comme un complément facultatif, par crainte que les mesures à prendre pour l'assurer n'alourdissent les coûts d'exécution du projet.

Recommandation

Les gouvernements doivent intégrer les principes de la durabilité environnementale aux objectifs des projets reposant sur les PPP, en les inscrivant au cahier 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, ils 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, à ce que les contrats définissent clairement les objectifs et le cahier des charges de chaque projet. Elles doivent désigner les facteurs environnementaux devant servir 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 mettre le projet en route, 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 « les avantages pour la population » se définissent par l'estimation des coûts sur la durée de vie du projet et par la durabilité du projet lui-même. Par exemple, encourager le travail à domicile pourrait s'avérer plus avantageux sur le plan social, économique et environnemental que la construction d'un grand immeuble de bureaux en plein centre-ville. En outre, pour certains projets, la solution peut consister à chercher les occasions d'optimiser la mise en valeur des friches urbaines ou industrielles et des autres espaces inutilisés au sein du foncier domanial. Lorsqu'on envisage une relocalisation 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, dans la mesure du possible, inscrire au cahier des charges l'emploi de produits écologiques tels que composés chimiques n'appauvrissant pas la couche d'ozone et 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 des friches urbaines ou industrielles plutôt que des terrains nus afin de réduire le plus possible la dépendance à l'automobile.

En outre, les initiatives visant à maximiser l'impact des investissements en faveur du développement durable sont souvent localisées en un seul lieu par la création de zones économiques spéciales (ZES) ou de parcs industriels, qui sont souvent gérés dans le cadre de PPP. Les autorités publiques pourraient œuvrer davantage à accélérer la transformation des ZES existantes en entités favorisant un 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 à l’efficacité des partenariats public-privé centrés sur la population.

Recommandation

Les pouvoirs publics doivent établir 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 excessif 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 reposant sur des PPP peuvent eux-mêmes contribuer de manière directe à l’adaptation au changement climatique et à l’atténuation de ses 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 toutes dernières techniques élaborées par le secteur privé. Sous l’effet 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 du changement climatique. En intégrant les différentes phases du projet (études, construction, etc.) en un seul et même tout, le modèle des PPP adopte une démarche englobant la totalité du cycle de vie, qui conduit naturellement à choisir la solution la plus efficiente et la plus durable plutôt que la moins chère à court terme.

Principe 9 : Encourager le financement mixte pour qu’il devienne un élément indissociable de la promotion des partenariats public-privé centrés sur 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 est appelé à jouer un rôle important dans la promotion des partenariats public-privé centrés sur la population.

Défi 9.1 – Employer le financement mixte à bon escient

Il ne s’agit pas d’adopter le financement mixte dans les projets intéressants déjà le secteur privé, mais plutôt dans ceux où le fait d’unir des fonds publics ou caritatifs 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 mixte³⁶ 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 dollars – montre l'importance d'accroître l'échelle des instruments de financement mixte et des fonds.

Recommandation

Le financement des objectifs de développement durable nécessite d'engager des fonds publics et caritatifs de manière à attirer un capital privé nettement plus élevé. Il convient donc de démultiplier l'effet de levier des fonds publics sur l'investissement privé pour accroître 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 croissance prodigieuse et présentent toujours un énorme potentiel. Le défi consiste à encourager une croissance encore plus rapide se concentrant 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 n'a guère d'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 et disposant soudain de nouveaux moyens d'agir. Ils peuvent désormais vendre leurs produits agricoles et leurs biens manufacturés dans les grandes villes du pays et bien au-delà.

Recommandation

L'intégration des cinq critères de résultats centrés sur la population aux critères d'évaluation des projets pourrait donner un coup d'accélérateur à la croissance du financement mixte. Cela pourrait apporter aux acteurs des grandes places financières telles que New York les critères 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 centrés sur la population sont suffisamment modulables pour faire progresser les financements mixtes et intensifier davantage l'impact positif qu'ils ont déjà. À cet égard, l'outil de mesure d'impact des investissements peut être mis à la disposition des acteurs du financement mixte.

Commentaire

Mobiliser les 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 en infrastructures. Il a été souligné plus haut que, dans les pays présentant des risques élevés pour l'investissement privé, une option possible était simplement d'encourager 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 dont doit s'accompagner la croissance des économies concernées.

Un moyen plus immédiat de passer outre les risques élevés accompagnant l'investissement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire réside dans les mécanismes dits « de financement mixte », qui consistent à faire un usage stratégique des sources de

³⁶ 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.

financement d'origine publique ou caritative pour mobiliser des apports de capitaux privés à l'intention des pays à revenu faible ou intermédiaire. Les acteurs du développement fournissent déjà pour 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 en vue 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 des fonds caritatifs pour attirer des capitaux privés ;
- Impact : Augmentation du nombre d'investissements favorisant le progrès social, environnemental et économique ;
- Gains : Pour les investisseurs privés, en adéquation avec les attentes du marché et avec le risque perçu.

L'investissement à impact reflète le désir qu'a l'investisseur de générer de nouvelles valeurs (sociales, environnementales, culturelles) tout en dégageant un gain financier. L'investissement à impact peut constituer 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 prolifération 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 d'intégrer leurs préoccupations sociales et environnementales à 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 actuelle de l'investissement à impact et son potentiel de devenir un nouveau secteur d'activité attestent du fait que la résolution des problèmes du monde n'incombe pas seulement aux pouvoirs publics et aux organisations caritatives et que le secteur privé et les particuliers ont eux aussi un rôle à jouer. Jusqu'ici, les investissements concernent des secteurs particuliers tels que le logement social, l'éducation ou les énergies durables. Cette source de capitaux est destinée à croître³⁷. Le montant des fonds investis a connu une croissance considérable partout dans le monde, même sur les places financières traditionnelles, sous l'effet d'un désir de la part des clients de mettre leurs placements au service du développement durable.

Principe 10 : Renforcer la viabilité budgétaire des partenariats public-privé centrés sur la population et éviter le risque du « piège de la dette »

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

En fait, la croissance économique assortie à la transparence des politiques budgétaires est le moyen d'éviter les conséquences indésirables des prêts à long terme consentis pour financer les projets.

Défi 10.1 – Consentir 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

³⁷ 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.

sources financières et budgétaires leur permettront de rembourser les financements apportés par les partenaires privés dans le cadre du PPP. Lorsque les autorités publiques mobilisent des financements pour investir dans des infrastructures publiques, elles doivent veiller à la viabilité de leurs budgets, de manière à éviter de créer sans le vouloir une dette publique occulte.

Lorsque le financement des projets fait intervenir une subvention de la part de l'État, son montant et les conditions et garanties associées doivent être communiqués au public avant la passation du marché. Les transactions effectuées dans le cadre d'un PPP confèrent à un organisme du secteur public des obligations de paiement et un passif éventuel dont les montants sont souvent considérables, et ce, sur une durée dépassant largement celle de tout mandat électoral. 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 la génération actuelle mais aussi sur les obligations financières futures des contribuables.

La transparence financière nécessite de bien indiquer les hypothèses sur lesquelles repose l'évaluation des projets ainsi que leur niveau de certitude. Il s'agit notamment d'énoncer clairement les hypothèses relatives à la demande et à l'augmentation des redevances demandées aux usagers au cours de la durée de vie du projet. La transparence financière impose aussi et surtout de préciser les dispositifs en place pour parer aux imprévus, et notamment aux changements nécessitant une renégociation des contrats.

Recommandation

Les PPP doivent donc être structurés de telle manière que les garanties, subventions, bénéfiques, dettes éventuelles et obligations de paiement ne pèsent pas outre mesure sur le budget sectoriel ou national concerné³⁸ ni ne grèvent les ressources publiques de remboursements excessifs pendant la durée du ou des projets³⁹.

Comme les PPP sont des ententes contractuelles, il est facile d'y incorporer des dispositions qui encouragent la responsabilité financière et qui en font des exigences minimales pour la soumission des offres et la conclusion de partenariats avec les pouvoirs publics. Un contrat ainsi conçu peut contenir, entre autres choses, les engagements suivants :

- i) Coopérer avec toutes les parties prenantes concernées à propos des incidences financières des projets ;
- 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.

³⁸ Par exemple lorsque les services visés par un projet ne répondent pas aux besoins d'un pourcentage suffisamment important de la population.

³⁹ 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.

Commentaire

Réduire au minimum la dette publique et les passifs occultes.

Le passage aux PPP centrés sur la population nécessite que les projets et programmes correspondants n'engendrent pas de dette publique ou autre élément de passif de manière involontaire et occulte, en particulier dans les pays en développement et sur les marchés émergents. Par ailleurs, les besoins colossaux à satisfaire pour atteindre les objectifs de développement durable et l'effort à fournir pour combler le déficit de financement afférent en attirant des investissements privés dans le cadre 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.

Communication des informations utiles sur les projets

L'un des défis majeurs réside dans l'ampleur de la dette contractée par les pouvoirs publics pour financer les projets et, partant, dans le service de cette dette, ainsi que dans les passifs éventuels associés aux garanties qu'ils sont souvent tenus de donner aux partenaires privés. L'opacité entourant l'impact du financement des PPP sur le budget de l'État a engendré des accusations selon lesquelles les pouvoirs publics utiliseraient ces derniers pour « dissimuler des emprunts publics »⁴⁰. Le manque de transparence peut aussi accroître les risques de corruption, de nombreux projets ayant été mis à mal à cause du fait qu'une entité privée verse des sommes supplémentaires aux pouvoirs publics pour remporter un marché.

La viabilité budgétaire nécessite également d'informer les citoyens à propos de l'impact des PPP sur le budget.

Il est important que le public ait accès à l'information concernant les montants que l'entité publique devra rembourser au titre des prêts et autres engagements financiers contractés au titre des PPP, qui font souvent intervenir des décaissements s'échelonnant sur plusieurs années (parfois jusqu'à 20 ou 30). Certains observateurs ont avancé que ces relations et la longue durée des engagements pris renforcent l'obligation qu'ont les pouvoirs publics de communiquer leur incidence (au-delà de ce qui se fait normalement) et d'évaluer avec soin leurs conséquences budgétaires et fiscales. Cela impose aux pouvoirs publics d'accroître leur degré d'attention, d'évaluation, de communication et de responsabilité par rapport à ce qu'ils font habituellement pour protéger les intérêts des citoyens.

⁴⁰ Le manque de transparence en matière de financement et d'endettement a alimenté la campagne menée par certaines ONG pour dénoncer les risques inhérents à de tels montages, ainsi que pour faire valoir que les PPP sont en fait un moyen particulièrement coûteux et inefficace de mettre en place des infrastructures. Voir par exemple le rapport disponible à l'adresse suivante : http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf.