



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CECI/2007/9
26 septembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DE LA COOPÉRATION ET DE
L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUES

Deuxième session
Genève, 5-7 décembre 2007
Point 3 e) de l'ordre du jour provisoire

ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES POUR ASSURER
DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EFFICACES

**RÉSUMÉ DES LIGNES DIRECTRICES VISANT À PROMOUVOIR LA BONNE
GOUVERNANCE DANS LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ**

Note du secrétariat

Résumé

Le Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE a demandé l'établissement d'un guide pratique sur la bonne gouvernance dans les partenariats public-privé (PPP), qui a été par la suite approuvé par la Conférence internationale sur le partage des connaissances et le renforcement des capacités en vue de promouvoir de bons partenariats public-privé dans la région de la CEE (Tel Aviv, Israël, 5-8 juin 2007).

Les lignes directrices visant à promouvoir la bonne gouvernance dans les PPP sont destinées aux gouvernements qui souhaitent connaître les meilleures pratiques en matière de création et de gestion de partenariats avec le secteur privé. Le présent document est un résumé de ces lignes directrices et présente une vue d'ensemble des principales questions de gouvernance qui se posent dans ce domaine.

I. INTÉRÊT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

1. Les partenariats public-privé (PPP) sont très intéressants pour les gouvernements qui recherchent des ressources en vue d'améliorer leurs infrastructures et leurs services publics.

A. Que sont les partenariats public-privé?

2. Les partenariats public-privé sont des partenariats entre les secteurs public et privé qui prévoient un investissement privé dans des infrastructures publiques, la prestation de services pendant une longue période et le transfert de risques à un partenaire privé. Les divers types de PPP, créés pour différentes raisons dans toute une série de segments de marché, répondent à différents besoins des pouvoirs publics en matière de services d'infrastructures. Malgré cette diversité, il est possible de distinguer deux grandes catégories de PPP: les PPP institutionnalisés, utilisés pour mener tous les types d'activités regroupant des partenaires publics et privés, et les PPP contractuels.

3. Depuis quelque temps, les PPP contractuels retiennent le plus l'attention. L'un d'entre eux est la concession, qui repose sur le principe du paiement par l'utilisateur. En dehors du Royaume-Uni, la plupart des PPP sont des concessions. Dans ce pays, la Private Finance Initiative (Initiative de financement privé) est un autre type de PPP contractuel, en vertu duquel le secteur public effectue des paiements conformément à un contrat conclu entre le partenaire privé et le secteur public. Ce type de PPP a maintenant été adopté dans divers pays (Canada, France, Pays-Bas, Portugal, Irlande, Norvège, Finlande, Australie, Japon, Malaisie, États-Unis et Singapour, notamment), dans le cadre plus large d'un programme de réforme de la prestation des services publics.

B. Pourquoi créer des partenariats public-privé?

4. Les PPP offrent un certain nombre d'avantages:

a) Amélioration des résultats. Lorsque l'administration choisit de fournir des services en recourant à un PPP, sa décision repose souvent sur une analyse visant à s'assurer que ce PPP permettra de fournir à la population des prestations avantageuses pour une ou plusieurs des raisons suivantes:

- i) Réduction des coûts;
- ii) Amélioration de la qualité du service;
- iii) Diminution des risques.

b) Accès au capital. Grâce aux PPP, les pouvoirs publics ont accès à d'autres sources privées de capital, ce qui permet l'exécution de projets importants et urgents qui n'auraient peut-être pu être mis en œuvre par d'autres moyens;

- c) Certitude des résultats. L'obtention des résultats attendus a un plus grand degré de certitude: les projets sont exécutés à temps (le partenaire privé a tout intérêt à achever le projet dans les meilleurs délais pour que ses coûts soient aussi bas que possible et que les paiements commencent) et dans le respect du budget (les paiements sont définis avant le début de la construction, ce qui protège le public contre les dépassements de coûts);
- d) Emprunt hors bilan. Le financement de dettes qui n'est pas inscrit au bilan est appelé «financement hors bilan». Il permet à un pays d'emprunter sans que cela ait des incidences sur le calcul de l'endettement¹;
- e) Innovation. Grâce aux PPP, il est possible de combiner les motivations et les compétences des secteurs public et privé et de recourir à un appel d'offres pour la passation des marchés, ce qui favorise l'utilisation des méthodes novatrices de réalisation d'infrastructures publiques.

C. Développement des partenariats public-privé dans le monde

5. Beaucoup de gouvernements s'intéressent aux PPP, dont le nombre va croissant:
- a) Augmentation constante du nombre de PPP ces quinze dernières années et diffusion de ce système dans les pays émergents;
- b) Niveau élevé de maturité et de perfectionnement dans certains pays, notamment en Europe occidentale (Royaume-Uni, France, Portugal, Espagne), en Australie et en Nouvelle-Zélande;
- c) Des travaux d'un montant de 450 milliards de livres environ ont été financés de cette façon au Royaume-Uni (750 contrats);
- d) Résultats impressionnants au Canada, en Afrique du Sud et dans l'Asie du Sud-Est;
- e) Vif intérêt pour ce système au Moyen-Orient;
- f) Initiatives importantes dans des pays en transition; et
- g) Orientation claire de la politique dans cette direction en Amérique centrale et latine et en Asie du Sud.

¹ Au 11 février 2004, Eurostat a décidé que les projets de conception, de construction, d'exploitation et de financement pouvaient faire l'objet d'emprunts hors bilan, principe qui a été clarifié en février 2005 dans un rapport du Standing Committee on the Impact of Investment on the GGB (Commission permanente sur les incidences des investissements sur le solde des recettes et dépenses des administrations publiques).

II. L'IMPORTANCE DE LA GOUVERNANCE

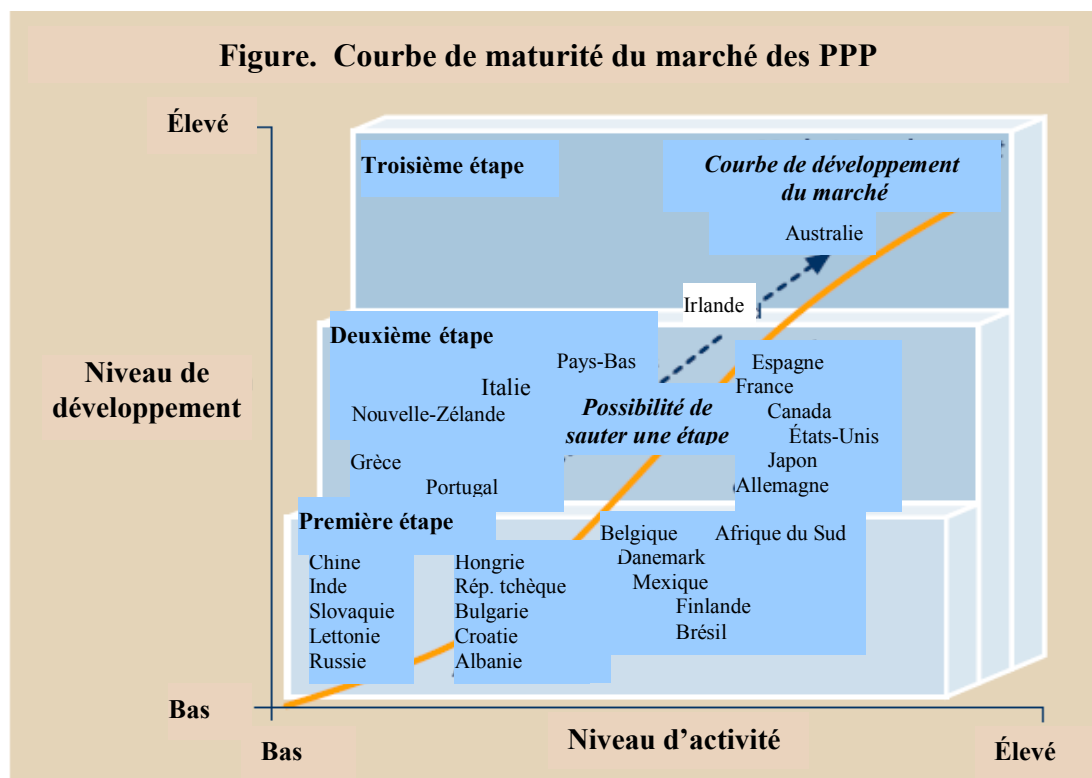
6. Comme l'indique le tableau ci-après², les pays ont tendance à passer par un certain nombre de phases avant qu'un programme de PPP ne fonctionne à plein. Ce n'est qu'au cours de la troisième phase, que relativement peu de pays ont actuellement atteinte, que le programme devient véritablement important.

Les trois phases du développement des PPP

Première phase	Deuxième phase	Troisième phase
<ul style="list-style-type: none"> • Définir le cadre de la politique • Tester la viabilité juridique • Établir une liste de projets à exécuter • Définir des fondements et des concepts • Appliquer les enseignements tirés de contrats antérieurs dans d'autres secteurs • Commencer à mettre en place un marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une réforme législative • Diffuser une politique et des principes directeurs sur les pratiques • Créer un service chargé des PPP • Affiner les modèles d'exécution des PPP • Continuer à favoriser le marché • Ajouter des projets à la liste de projets à exécuter et aborder de nouveaux secteurs • Obtenir de nouvelles sources de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Un système d'ensemble entièrement défini est établi • Les obstacles juridiques sont éliminés • Les modèles de PPP sont affinés et reproduits • Répartition judicieuse des risques • Existence d'une série d'accords • Consensus politique à long terme • Utilisation de toute la gamme des sources de financement • Infrastructure fonctionnant bien • Marché d'investissement incluant des fonds de pension et des fonds d'actions privés • Des fonctionnaires bien formés utilisent les expériences acquises dans le cadre des PPP

Source: Deloitte and Touche, USA LLP.

² Certains pensent à tort que les PPP nécessitent une moindre participation du secteur public mais, en fait, c'est le contraire. En particulier, ils exigent un secteur public fort, capable de jouer un rôle nouveau en mettant en œuvre des aptitudes nouvelles. En effet, des systèmes solides de PPP supposent des gestionnaires qui non seulement sont capables de conclure des partenariats et de gérer des réseaux de partenaires, mais possèdent en outre des compétences en matière de négociation, de gestion des contrats et d'analyse de risque. En conséquence, l'attribution à des partenaires privés de tâches de services publics loin de diminuer la responsabilité des fonctionnaires en fait l'augmente.



Source: Deloitte and Touche, USA LLP.

7. De plus, les pays progressent le long de la courbe de maturité à mesure que les méthodes utilisées pour mettre en œuvre les PPP se perfectionnent et qu'une augmentation de l'activité se produit (voir figure). De ce fait, s'il est intéressant d'utiliser les PPP, leur mise en œuvre n'est pas facile et l'accomplissement de progrès le long de la courbe de maturité est loin d'être automatique.

8. Les principales difficultés consistent à mettre en place les institutions nécessaires, tant formelles qu'informelles, et à définir les «règles du jeu» des PPP, comme l'illustrent les écueils suivants:

- a) Négociations prolongées entre les partenaires public et privé;
- b) Lenteur de la finalisation;
- c) Manque de souplesse dans le partage des risques;
- d) Annulation de nombreux projets, avec le gaspillage qui en résulte;
- e) Manque de transparence dans le choix du partenaire;
- f) Non-recours aux appels d'offres; et
- g) Conflits d'intérêts.

9. Les accords mal structurés et manquant de transparence engendrent également des déceptions. Il peut aussi en résulter une hostilité au concept et une opposition politique aux PPP dans leur ensemble.

10. Par conséquent, lorsque l'on progresse le long de la courbe de maturité, il faut renforcer les institutions ou améliorer la gouvernance, et plus particulièrement:

a) Adopter une politique cohérente en matière de PPP: donner des orientations et des impulsions claires;

b) Se doter des capacités institutionnelles requises: il faut être à même d'élaborer, de lancer, d'exécuter et de surveiller les projets;

c) Adopter des dispositions juridiques et réglementaires qui garantissent la clarté, la simplicité et la prévisibilité des processus juridiques;

d) Assurer la transparence, l'ouverture et l'équité dans la sélection des meilleurs partenaires, ce qui accroît la confiance entre les parties en présence;

e) Rendre des comptes aux citoyens et aux autres parties prenantes au sujet des prestations et de l'exécution. Une participation plus forte des parties prenantes à la prise de décisions relatives aux PPP et la présentation aux citoyens d'explications sur les résultats obtenus améliorent la réputation des PPP et permettent d'obtenir un soutien politique accru; et

f) Veiller à un développement durable: faire en sorte que les résultats obtenus aient des effets maximums sur le développement et respectent pleinement l'environnement.

11. Il est manifeste que les pays se trouvent à des niveaux très différents de compréhension et de maturité, et que chacun d'entre eux doit trouver sa propre voie. Ils doivent créer leur propre système, adapté à leur niveau de développement économique, en tenant compte de leurs propres expériences, dispositions juridiques et climat politique, du dynamisme des entreprises et de l'environnement commercial. Cependant, ce sont les systèmes de gouvernance des PPP les plus aboutis qui fonctionnent le mieux, comme cela a été montré plus haut³.

III. LES SEPT PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

12. L'objet des lignes directrices de la CEE est d'aider les gouvernements à bénéficier des PPP en renforçant la gouvernance de ceux-ci.

³ Quand des pays bénéficiaient d'une assistance pour la mise en place de programmes de PPP au début de la transition, au cours des années 90, on supposait que dès qu'un projet viable de PPP avait été créé dans un pays, d'autres accords seraient conclus automatiquement. Cependant, bien que de nombreux projets aient vu le jour, ils n'en ont pas engendré une série d'autres. Cela tient au fait que d'autres actions et processus doivent être développés. En particulier, il faut recourir à une démarche globale, qui comprenne une coordination des politiques et des institutions qui entourent le projet considéré.

13. Ces lignes directrices énoncent sept principes, qui sont exposés ci-après.

A. Principe 1: Adoption d'une politique

14. La plupart des gouvernements n'élaborent pas de politique globale en matière de PPP. Il peut en résulter une certaine confusion au sujet des buts de ces derniers, ce qui accroît le risque d'échec. En revanche, une politique cohérente en matière de PPP donne des orientations concernant la mise en œuvre, la définition de buts et de principes clairs, les projets pilotes, la fixation d'objectifs réalistes et les moyens de les atteindre. Une meilleure cohérence de la politique peut accroître l'appui de la population aux PPP.

15. La politique des pouvoirs publics en matière de PPP devrait définir des buts et des objectifs clairs, mais ces derniers varient en fonction du niveau de développement économique du pays considéré. Pour les pays à revenu élevé, les buts des PPP devraient être d'accroître l'efficacité économique et d'offrir au contribuable le meilleur rapport qualité-prix. En revanche, dans les pays à faible revenu, les PPP doivent non seulement accroître l'efficacité, mais également améliorer l'accessibilité des services de base pour les citoyens, en particulier ceux qui sont défavorisés sur les plans économique et social⁴.

16. Lorsque les pouvoirs publics fixent les objectifs de leur politique en matière de PPP, ils devraient également consulter les bénéficiaires et les autres parties prenantes. Certains États n'ont élaboré de politique concernant les PPP que lorsque les principaux acteurs s'étaient mis d'accord sur une démarche à leur égard. L'Irlande, par exemple, n'a défini sa politique en matière de PPP qu'après avoir conclu des accords avec les organisations d'employeurs et les syndicats du pays. Il est également essentiel de parvenir à un consensus interministériel sur les PPP et, à cette fin, il est souvent judicieux de commencer par créer un groupe de travail interministériel chargé d'évaluer les PPP.

B. Principe 2: Renforcement des capacités

17. Les PPP reposent sur des structures complexes qui exigent de nouvelles compétences, que l'on trouve davantage dans le secteur privé que dans le secteur public. Les pouvoirs publics doivent se doter des compétences nécessaires pour concevoir des PPP. Ils peuvent les acquérir en recourant à une démarche combinée qui, sur le plan interne, crée de nouveaux organismes et rassemble les compétences requises, tout en utilisant des consultants externes chargés de les conseiller sur les questions financières et juridiques relatives aux projets.

18. Pour acquérir les compétences nécessaires, il est crucial de créer un service responsable des PPP. Les buts de ce dernier sont les suivants:

a) Établir une liste de projets à exécuter;

b) Soutenir les autorités régionales et locales au cours de l'exécution des programmes de PPP de ces dernières;

⁴ Cependant, même dans les pays à revenu élevé, certains considèrent que le but d'efficacité économique se rapproche trop de critères commerciaux et que la politique menée en la matière devrait s'inspirer davantage des considérations sociales.

- c) Défendre le processus tant au sein de l'administration publique qu'à l'extérieur; et
- d) Créer un marché, afin de disposer d'un large choix de partenaires compétents dans le secteur privé.

19. Il y a une forte corrélation entre l'existence d'un service des PPP et le succès de ces derniers. Les pays qui ont créé un tel service ont en général un programme de PPP plus développé et un plus grand nombre de projets. Un service des PPP fait donc partie du système de gouvernance des PPP et constitue un facteur essentiel d'un programme réussi. Cependant, le service des PPP ne doit pas causer lui-même des problèmes de gouvernance. En conséquence, lors de la conception d'un tel service, il importe de veiller à ce qu'il n'ait aucun lien avec le secteur privé et que ses prestations soient évaluées par des organismes indépendants.

C. Principe 3: Cadre juridique

20. Dans de nombreux pays, le cadre juridique est à la fois complexe et déficient, et n'offre pas une sécurité suffisante et les incitations nécessaires pour les acteurs disposés à investir dans des mécanismes de PPP. Comme ces acteurs ont besoin d'un cadre juridique prévisible et sûr, les règles doivent être moins nombreuses, plus simples et mieux conçues. En outre, le cadre juridique doit tenir compte des bénéficiaires et les mettre en mesure de participer aux processus juridiques qui protègent leurs droits et leur permettent de participer à la prise de décisions.

21. Dans de nombreux pays, une difficulté majeure a surgi aux stades initiaux de la mise en place de PPP, parce que la loi ne définissait pas bien le cadre légal des PPP. En conséquence, de nombreux projets ont été entrepris sans appel d'offres et se sont caractérisés par des conflits d'intérêts manifestes. Il n'a pas toujours été possible d'empêcher le secteur privé d'augmenter fortement le prix des services pour le consommateur, qui bien souvent n'était pas en mesure de payer. De ce fait, de nouvelles dispositions réglementaires et restrictions ont dû être adoptées.

22. Or, dans certains cas, ces règles nouvelles sont allées trop loin et ont accru le coût d'entrée, de sorte que seules les grandes entreprises disposaient de ressources suffisantes pour participer aux appels d'offres. Les PME, par exemple, ne pouvaient se permettre d'établir des documents et prospectus détaillés, ni de réaliser des études de faisabilité. Pour les pouvoirs publics, les règles plus strictes en matière d'audit, d'études de faisabilité, etc. ont posé des problèmes, étant donné qu'ils ne disposaient pas des compétences nécessaires pour réaliser les analyses eux-mêmes. Ils n'avaient pas non plus les ressources requises pour rémunérer des conseillers juridiques et financiers pour qu'ils réalisent ces tâches. Du fait de l'adoption de règles nouvelles dans certains pays, le processus des PPP est devenu très complexe et les projets de PPP qui ont été lancés depuis lors ont été peu nombreux, voire inexistantes. Pour surmonter ces difficultés, il est possible de simplifier la législation et d'éliminer les restrictions par trop pesantes. L'adoption d'une réglementation est souhaitable et nécessaire, mais celle-ci doit être appliquée avec prudence, car elle peut rendre les PPP plus complexes et moins transparents.

D. Principe 4: Partage des risques

23. En matière de financement de projets, la théorie indique que les risques devraient être supportés par la partie qui peut le mieux y faire face, mais de nombreux projets de PPP ne se réalisent pas parce que les parties ne se sont pas mises d'accord sur la répartition des risques,

de sorte que chacune d'entre elles s'efforce de les transférer sur l'autre. En outre, il est difficile de calculer les risques, en particulier dans les pays en transition, lorsque le taux de croissance économique n'est guère prévisible, de sorte qu'il est particulièrement difficile de prévoir la demande, notamment en ce qui concerne les projets relatifs aux transports. Les PPP permettent un transfert des risques au secteur privé, qui est le mieux à même de les prendre en charge. Cependant, les pouvoirs publics doivent également accepter leur part et contribuer à réduire les risques mis à la charge du secteur privé, et ce par l'entraide.

24. Au début du processus de transition en Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants, les PPP ont souvent été présentés aux pouvoirs publics comme des moyens de se doter d'infrastructures telles que des routes et des ponts pour ainsi dire gratuitement et sans risques. Certains projets ont été entrepris sous la forme d'activités totalement privées.

Par exemple, en 1994, l'autoroute M1, qui reliait en partie Vienne à Budapest, a été la première autoroute entièrement privée construite sans argent du contribuable en Europe. Cependant, des problèmes ont surgi et l'État a été obligé de nationaliser ce projet. L'enseignement tiré de cette expérience et d'autres au cours de la même période est que le coût et le risque de projets d'infrastructures qui exigent d'importants capitaux sont trop élevés pour que le secteur privé les prenne en charge seul, de sorte qu'une participation du secteur public, sous la forme de subventions, est nécessaire. En conséquence, les pouvoirs publics peuvent offrir des subventions très diverses pour rendre un projet attrayant pour le secteur privé. Cependant, il faut recourir aux subventions avec modération, car l'un des avantages importants des PPP est le transfert du risque au secteur privé, si bien que les recettes de ce dernier peuvent être réduites s'il ne s'acquitte pas de ses obligations. De ce fait, il importe que ce soient les pouvoirs publics qui conçoivent le partenariat, afin d'utiliser le risque inhérent à tout investissement pour inciter le secteur privé à fournir de bonnes prestations.

E. Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP

25. Des problèmes de gouvernance peuvent se poser en matière de marchés publics, notamment parce que l'administration ne dispose pas des capacités nécessaires pour organiser des appels d'offres, en particulier au niveau local, que la population nourrit des soupçons à l'égard d'accords de PPP manquant de transparence et que les déficiences des procédures administratives relatives aux appels d'offres excluent les PME. Le choix de l'adjudicataire doit se dérouler selon une procédure transparente, neutre et non discriminatoire, qui favorise la concurrence et établit un équilibre entre deux impératifs: réduire les délais et les coûts, et attribuer le marché au soumissionnaire qui présente l'offre la plus avantageuse. En tout état de cause, il doit y avoir une tolérance zéro pour toutes les formes de corruption.

26. Les pouvoirs publics se rendent compte que, comme les PPP deviennent plus fréquents, ils doivent accomplir des efforts supplémentaires pour assurer une transparence totale dans la sélection des partenaires. Au Canada, par exemple, le recours aux services d'experts indépendants garantit aux pouvoirs publics, aux soumissionnaires et à la population que le processus d'attribution des marchés est équitable et approprié. Dans les pays émergents, il est particulièrement difficile d'inciter un nombre suffisant d'entreprises à présenter des soumissions. La mise à la concurrence est certes le moyen le plus efficace d'obtenir de bons résultats mais, dans les pays émergents, il se peut que trop peu d'entreprises privées soient disposées à conclure un partenariat. Dans ce cas, il vaut mieux renoncer au PPP et mener à bien le projet d'une façon plus traditionnelle, si possible.

27. Dans de nombreux pays, on considère que les PPP permettent d'attirer des investissements étrangers directs (IED). Un processus de passation des marchés publics par appel à la concurrence très efficace attire des prêteurs, investisseurs et entrepreneurs étrangers, qui renforcent ainsi le marché. En vue d'attirer des IED, certains pays réalisent des enquêtes pour obtenir des informations concernant les procédures de passation de marchés via des PPP. Les buts principaux de ces enquêtes sont les suivants: réduire la durée de la procédure de passation des marchés; faire baisser les coûts de passation des marchés pour l'administration et le secteur privé; et assurer une normalisation des documents de passation de marchés.

F. Principe 6: Avant tout, servir la population

28. Souvent, la population n'est pas suffisamment consultée au sujet des PPP, alors qu'il serait souhaitable de savoir si elle s'intéresse aux projets et si ces derniers répondent à ses besoins. Ce manque de transparence et de souci de rendre des comptes pose des problèmes de gouvernance auxquels il faut faire face pour accomplir des progrès concernant les PPP. Ces derniers doivent avant tout servir la population et, pour ce faire, il faut justifier davantage les projets et assurer leur transparence, afin d'améliorer le niveau de vie de la population et, en particulier, des personnes défavorisées sur les plans social et économique.

29. Bien qu'à première vue il puisse sembler évident que les concepteurs de PPP souhaitent que la population soit au cœur des projets, dans les années 90 cela n'a pas toujours été le cas. Les projets étaient considérés comme trop «techniques» pour que les gens ordinaires puissent les comprendre et il était tellement difficile de parvenir à un accord avec les divers partenaires que les intérêts de la population avaient tendance à être perdus de vue. Dans ce cas, cependant, on ne peut parler de bonne gouvernance. Il faut mettre en place un mécanisme qui permette de déterminer si les projets sont socialement acceptables.

30. L'administration devrait incorporer dans le contrat des critères qui garantissent la prise en compte des intérêts de la population. Si le partenaire privé ne s'y conforme pas, l'administration doit le sanctionner. En outre, il importe que les sanctions soient suffisamment lourdes pour que le partenaire privé les prenne au sérieux.

31. À cet égard, qui doit procéder à l'évaluation nécessaire: l'administration ou un organisme indépendant? D'une manière générale, c'est l'administration qui devrait déterminer si les clauses du contrat ont été respectées. Cependant, il vaut mieux charger un organisme indépendant d'évaluer la mesure dans laquelle l'exécution du projet répond à l'intérêt de la population dans son ensemble.

32. Il faut certes accroître l'obligation qui incombe aux pouvoirs publics de rendre des comptes concernant les PPP pour que ceux-ci servent véritablement la population, mais il ne faut pas aller trop loin et verser dans l'excès de bureaucratie et une réglementation trop lourde. D'une manière générale, il faut adopter une démarche équilibrée et veiller à ce que les mêmes règles s'appliquent au partenaire, qu'il soit national ou étranger, public ou privé.

G. Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales

33. Les projets de PPP doivent contribuer au développement durable et à la protection de l'environnement, en mettant en balance les besoins actuels de la population avec la nécessité de ne pas compromettre l'aptitude des générations futures à répondre à leurs besoins. La supervision des projets de PPP incombe souvent aux Ministères de l'économie, des finances

et des transports et non à celui de l'environnement. Or ces ministères connaissent généralement mal les questions d'environnement, tandis que le Ministère de l'environnement comprend souvent mal les fondements économiques et commerciaux des projets de PPP. Il faudrait intégrer les principes du développement durable dans ces projets, en veillant à ce que le respect de l'environnement figure parmi leurs objectifs et soit inscrit dans les cahiers des charges, et en attribuant les marchés relatifs à ces projets aux soumissionnaires qui répondent pleinement aux «critères verts».

34. La principale difficulté consiste à déterminer si les PPP peuvent concilier les objectifs d'efficacité économique avec le respect de l'environnement. Il est déjà manifeste que les PPP peuvent avoir des avantages importants pour l'environnement. En effet, l'aptitude du secteur privé à gérer les ressources de façon efficiente permet de faire des économies de matériel et de matières premières, et d'éviter le rejet de déchets. Cependant, tout dépend du secteur public, car c'est lui qui énonce dans les contrats les obligations de respect des «critères verts» de la part du partenaire privé.

IV. EXEMPLES DE SUCCÈS

35. Le respect de principes de bonne gouvernance accroît les chances de succès. Les exemples suivants montrent que des projets bien conduits peuvent déboucher sur des résultats positifs. Ils ont été choisis en raison de leur diversité sectorielle et géographique:

a) Un projet de décharge à Vancouver a aménagé un site qui dégagait des gaz (y compris du méthane, gaz à effet de serre qui contribue aux changements climatiques mondiaux) en vue de produire de l'électricité, qui est vendue à une société locale de distribution d'électricité;

b) Le Centre hospitalier Sud Francilien, en cours de construction, sera un hôpital entièrement équipé qui desservira une zone importante du sud de l'Île-de-France;

c) L'autoroute transisraélienne (autoroute 6), d'une longueur de 300 km et située dans la partie orientale d'Israël, relie Beer Sheva à la Galilée, dans le nord;

d) Le projet privé de production d'électricité du Pamir (situé dans la partie orientale du Tadjikistan) doit contribuer à la stratégie de réduction de la pauvreté du pays en assurant un approvisionnement fiable en électricité des habitants pauvres de cette région isolée; et

e) Le projet Chesapeake Forest (qui s'étend sur le plus grand estuaire des États-Unis) vise à remettre en état l'environnement de la baie de Chesapeake en dégagant des recettes grâce à la commercialisation de ses ressources naturelles.

36. Dans ces exemples, les principes de bonne gouvernance présentés plus haut ont été appliqués comme suit:

a) Principe 1: Adoption d'une politique. Le projet français de construction d'hôpital repose sur une politique en harmonie avec des buts clairement définis et une efficacité accrue. Cette politique a été arrêtée par le Gouvernement central et mise en œuvre par les autorités locales et des partenaires nationaux. La cohérence de la politique a été renforcée grâce à l'utilisation d'un modèle antérieur (en l'occurrence, un projet de construction d'établissement

pénitentiaire), qui avait été couronné de succès. La conception du projet n'a pris que six semaines.

b) Principe 2: Renforcement des capacités. À l'exception de la France, aucun des pays dans lesquels les projets susmentionnés se sont déroulés n'avait créé un service des PPP pleinement opérationnel. Cela pourrait donner à penser qu'il n'est pas nécessaire de créer un tel service pour l'exécution de projets. Cependant, il est démontré qu'il est utile de le faire. En effet, on peut soutenir que le service des PPP non seulement facilite la mise en œuvre d'un projet, mais permet également d'utiliser les connaissances et l'expérience acquises pour exécuter d'autres projets, comme le montre l'exemple de l'hôpital français, qui s'inspirait d'un projet de construction de prisons qui avait été exécuté de façon satisfaisante. Par conséquent, le service des PPP garde en mémoire les enseignements du passé, ce qui permet de ne pas se borner à une seule opération mais d'entreprendre avec succès une série de projets.

c) Principe 3: Cadre juridique. Il est nécessaire que le processus juridique mis en jeu par les PPP soit souple, pour que la loi ne soit pas un carcan, mais assure le succès du partenariat. Cette souplesse se retrouve dans le projet français de construction d'hôpital. Conscient de la nécessité d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour tirer parti des possibilités nouvelles offertes par les PPP, le Gouvernement français a adopté des mesures grâce auxquelles il est plus facile aux partenaires public et privé de parvenir à un accord. D'autre part, l'exemple du projet exécuté au Pamir montre qu'il est souhaitable et nécessaire d'associer tous les acteurs au processus de négociation qui débouche sur la conclusion de l'accord. Quand les différents acteurs ont leur mot à dire, le risque d'échec ultérieur de l'accord s'en trouve considérablement réduit.

d) Principe 4: Partage des risques. Presque tous les projets mettent en évidence l'intérêt d'une bonne répartition des risques. Dans l'exemple de Vancouver, la ville a garanti la disponibilité des gaz de la décharge, c'est-à-dire le risque de défaillance de l'offre, mais elle a réduit ce risque en conservant la responsabilité de la gestion et de l'exploitation du système de collecte de gaz. En ce qui concerne le projet hospitalier français, la plupart des risques ont été transférés au secteur privé à un stade précoce. Les prêteurs ont manifestement apprécié cet aspect, ce qui a permis d'obtenir les conditions financières qui figuraient parmi les plus favorables jamais offertes pour ce type d'opération. Quant au Gouvernement israélien, il a choisi une méthode différente, puisqu'il a assumé la responsabilité de certains risques liés à la demande afin d'encourager la participation du secteur privé.

e) Principe 5: Passation de marchés publics par le biais de PPP. Les exemples montrent que le processus de sélection doit être transparent. Cela s'impose non seulement parce qu'il s'agit d'une bonne pratique, mais également du fait que le recours à une procédure de passation transparente est la meilleure façon de retenir le bon partenaire et offre donc les meilleures garanties de succès. En ce qui concerne le projet hospitalier français, par exemple, le processus de sélection a permis de désigner le projet approprié pour la conclusion d'un accord. Le partenaire retenu avait de grandes compétences, ce qui a permis d'accélérer la conclusion de la transaction. Il en est de même pour le projet de décharge de Vancouver, dans la mesure où cinq entreprises avaient présenté cinq projets différents. Dans ce cas également, le choix a été judicieux et a contribué directement au succès du projet.

f) Principe 6: Avant tout, servir la population. Un critère essentiel du respect de ce principe est l'accessibilité économique du projet pour la population, ce qui pose des problèmes particuliers dans les pays pauvres. Dans le cas du projet du Pamir, au Tadjikistan, les niveaux de revenu étaient si bas que même l'obtention d'un modeste rendement sur l'investissement exigeait des tarifs que la plus grande partie de la population ne pouvait se permettre de payer. En conséquence, une clause de protection sociale a été incorporée dans le contrat et la Banque mondiale, soutenue par le Gouvernement suisse, a accordé une subvention de 10 millions de dollars des États-Unis, qui permettra de maintenir les tarifs dans les limites étroites compatibles avec les ressources de la population locale. Une autre application de ce principe consiste à informer pleinement la population au sujet du projet. D'aucuns estiment que certains détails des contrats de PPP relatifs au paiement, etc., devraient rester confidentiels, mais les exemples cités montrent l'intérêt d'une pleine participation de la population. C'est en particulier le cas du projet de la forêt de Chesapeake, auquel la population a été pleinement associée et dont l'un des partenaires était une association à but non lucratif, qui a participé à la conception du plan de gestion durable de la forêt incorporé dans le projet.

g) Principe 7: L'environnement et les préoccupations sociales. La principale difficulté consiste à déterminer si les PPP peuvent contribuer à la fois à l'efficacité économique et au respect de l'environnement. Les exemples montrent qu'il est possible d'atteindre ces deux objectifs. Dans le cas du projet de décharge de Vancouver, les buts environnementaux ont été atteints parce que ce projet, qui visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre, a été soigneusement conçu. En fait, ce projet a réduit les émissions de dioxyde de carbone de 200 000 tonnes par an, soit l'équivalent des émissions annuelles d'environ 40 000 automobiles. En outre, le secteur privé a joué un rôle essentiel dans le succès de ce projet. En effet, il possédait la technologie requise pour transformer les déchets en énergie, ce qui n'était pas le cas du secteur public. Le respect des normes environnementales est assuré avant tout par le contrat, qui contient des incitations grâce auxquelles le secteur privé peut respecter ces normes. Dans le cas des projets de la forêt de Chesapeake et de la décharge de Vancouver, les contrats ont été conçus de telle façon que les objectifs environnementaux ont été atteints. À cet égard, le succès de ce dernier projet est dû en grande partie au rôle important joué par la municipalité de Vancouver, qui a été pleinement tenue au courant et était résolue à améliorer l'environnement grâce à ce projet.

V. CONCLUSIONS

37. Les PPP permettent de remédier au manque d'infrastructures qui caractérise de nombreux pays en transition. Pour les pouvoirs publics, il s'agit avant tout d'améliorer leur gouvernance. À cet égard, les lignes directrices présentent sept principes interdépendants de bonne gouvernance en matière de PPP. Un certain nombre d'exemples démontrent que l'amélioration de la gouvernance augmente les chances de succès. Cependant, il n'est pas possible de parvenir à ce résultat du jour au lendemain. Dans certains cas, les pouvoirs publics devront s'employer à former leurs fonctionnaires aux PPP et à créer des programmes nationaux de formation aux PPP.
