Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures

Werner Gruber et Dieter Rothenberger

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/347>

DOI : 10.4000/aspd.347

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2005

Pagination : 77-94

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Werner Gruber et Dieter Rothenberger, « Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-2 | 2005, mis en ligne le 18 février 2010, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/347> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.347>

Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures

Werner Gruber* et Dieter Rothenberger**

Etat des lieux dans les pays en développement

Manque d'eau potable, approvisionnement électrique peu fiable et insuffisant, transports lacunaires, communications défectueuses, tous ces problèmes sont autant d'obstacles importants au progrès social et économique des pays en développement et en transition. Les couches pauvres de la population rurale ou des banlieues déshéritées souffrent des carences ou de l'inexistence de réseaux d'approvisionnement convenables. L'eau, par exemple, doit souvent être achetée à prix élevé à des camions-citernes ou être transportée moyennant de grands efforts. Sa mauvaise qualité provoque en outre des risques sanitaires. Tout cela peut contribuer à réduire l'initiative personnelle. Développer l'approvisionnement en infrastructures est donc une condition indispensable pour lutter contre la pauvreté, améliorer les conditions d'existence et favoriser le développement économique durable.

Les gigantesques investissements requis pour améliorer les infrastructures dépassent cependant de beaucoup les possibilités des pays en développement et en transition, tout comme celles de la communauté internationale des donateurs. Souvent, les fonds ne suffisent même pas à assurer l'exploitation et l'entretien durables – sans parler des renouvellements et extensions nécessaires. En outre, les équipements existants sont fréquemment exploités de façon inefficace et non professionnelle, tandis que les structures institutionnelles et organisationnelles sont compliquées et peu transparentes. Dans de nombreux pays en développement le budget de l'Etat est lourdement grevé par les déficits répétés d'entreprises publiques inefficaces. Les expériences faites dans la promotion des compagnies publiques d'approvisionnement, durant les années 1970 et 1980, ont d'ailleurs montré que les investissements dans des systèmes d'approvisionnement mal gérés n'ont aucune durabilité, ni technique ni économique.

Face à cette situation, de nombreux pays en développement, organisations internationales et donateurs bilatéraux s'efforcent d'intéresser le secteur privé à l'exploitation et au financement d'activités comme l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la gestion des déchets, la fourniture d'énergie, les transports et les télécommunications. Ceci se fait dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Responsable de la coopération économique au développement de la Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) encourage lui aussi

* Chef du secteur Financement des infrastructures, Coopération économique au développement, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

** Collaborateur scientifique au sein du secteur Financement des infrastructures, Coopération économique au développement, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

les exploitants privés à participer à la réalisation de projets d'infrastructure. On précisera cependant d'emblée que le seco soutient aussi de nombreux projets d'infrastructure qui répondent aux attentes des prestataires de services publics, sans qu'il s'agisse de projets de PPP.

Cet article a pour objectif de présenter une vue d'ensemble des approches communément adoptées concernant les PPP et, plus particulièrement, la conception et les activités du seco. Après une brève présentation – dans la deuxième partie – des concepts généraux en matière de PPP dans l'approvisionnement en infrastructures, la troisième partie expose les instruments et les activités du seco dans ce domaine. La partie suivante énonce les défis principaux en matière de régulation, de transparence et de participation, ainsi qu'en vue d'une répartition convenable des risques. L'avant-dernière partie se penche plus particulièrement sur l'impact des PPP sur la pauvreté, un thème qui prête souvent le flanc à la critique. Des remarques finales sont offertes dans la dernière partie de l'article.

Les PPP dans les infrastructures

Objectifs

L'objectif primordial des projets de PPP consiste à mettre à la disposition d'une plus grande partie de la population des infrastructures de meilleure qualité à des prix abordables.

L'implication du secteur privé a d'abord pour but d'améliorer l'efficacité des services publics en y introduisant les méthodes de gestion de l'économie privée. On améliore ainsi souvent notablement des prestations aussi cruciales que l'encaissement des factures ou la réduction des pertes techniques, ce qui, d'une part, stabilise la situation économique des exploitations et, de l'autre, peut libérer des fonds pour de nouveaux investissements. Un partenaire privé peut en outre ouvrir à l'entreprise publique l'accès à des financements privés qui lui étaient interdits auparavant, comme certains crédits bancaires. Dans certains modèles, on mobilise même directement les ressources du partenaire privé pour financer la construction, la réfection et/ou l'extension d'infrastructures.

En outre, l'implication du secteur privé peut souvent servir de déclencheur à des réformes structurelles urgentes qui avaient été mises en veilleuse jusque-là. L'arrivée de « concurrents » privés peut être aussi un aiguillon insoupçonné qui ravivera les autres entreprises de services publics d'une région ou d'un pays.

Formes

Dans le domaine des infrastructures, les modèles de PPP ne sont pas une nouveauté. Ils existent depuis plus de quinze ans déjà, voire depuis beaucoup plus longtemps dans certains pays (la France par exemple). Ces modèles se basent sur le principe de la délégation de gestion, où l'Etat délègue à une entreprise privée le soin de fournir certaines prestations en concluant avec elle une convention de prestations. L'Etat conserve son influence et sa mainmise en gardant la propriété des installations et en définissant les obligations et la marge de

manœuvre du partenaire privé. Une autorité de régulation indépendante veille à ce que ces obligations soient respectées.

Les PPP ne sont donc pas des privatisations, car les installations ne passent en général pas aux mains du partenaire privé. Au plus, l'exploitant privé n'acquiert qu'un droit limité dans le temps d'utiliser les installations pour fournir l'électricité ou l'eau demandée. Dans le secteur de l'eau, par exemple, l'Etat conserve l'entière disposition des ressources en eau et assume la responsabilité de mettre sur pied une gestion efficace et équitable de celles-ci.

La palette des modèles de PPP va du simple contrat de service à la concession à long terme, couvrant tout l'approvisionnement en échange d'une participation aux investissements d'infrastructure en passant par le contrat dit de gestion, qui prévoit une exploitation privée. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des différentes formes de PPP.

Le choix du modèle et son aménagement précis dépendent des buts recherchés, des conditions-cadres effectives et du contexte économique général. On soupèsera donc attentivement les options de cas en cas. Ainsi, le contrat de gestion vise presque exclusivement à améliorer le rendement et l'efficacité de l'exploitation, en prévoyant une rémunération axée sur les résultats, mais il n'amène pas d'investissements privés. L'encaissement continue la plupart du temps à être effectué au nom et au compte du partenaire public, et les pouvoirs publics restent le premier interlocuteur des clients.

Dans le cas d'une concession, en revanche, le partenaire privé investit dans les infrastructures et assume pour longtemps la responsabilité de l'ensemble de l'approvisionnement. L'investissement privé est amorti au travers des tarifs fixés pour l'eau ou l'électricité, ce qui implique un risque plus élevé pour le partenaire privé. L'entreprise privée devient en outre l'interlocutrice principale des clients, lesquels peuvent toutefois s'adresser à l'autorité de régulation en cas de réclamation.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des différentes options de PPP

Type de contrat	Caractéristiques générales	Effets obtenus	Partage des responsabilités et des risques	Financement des prestations du secteur privé
Contrat de service	Le secteur privé fournit un service bien défini, qui ne couvre qu'une partie de l'exploitation. Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 0,5-2 ans.	Améliorations dans un domaine circonscrit, où l'on dispose de compétences externes spécialisées; peut être la première étape d'un PPP plus complexe.	Secteur privé: responsabilité limitée et risque moindre; le partenaire public reste le fournisseur et l'interlocuteur des clients. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	En général, indemnisation fixe du service.
Contrat de gestion	Le secteur privé met à disposition du personnel essentiel pour tous les domaines de l'exploitation (technique, gestion d'entreprise, gestion du personnel). Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 2-5 ans.	Améliorations dans l'ensemble de la gestion; transfert de savoir-faire du secteur privé par la formation <i>on the job</i> .	Secteur privé: risque entrepreneurial de faible à moyen (rémunération en fonction des résultats); le partenaire public reste le fournisseur et l'interlocuteur des clients. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	En général, indemnisation fixe de la gestion, avec une composante liée à la performance.
Contrat de leasing	Le secteur privé assume l'entière responsabilité de l'exploitation et de la maintenance. Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 5-15 ans.	Comme pour le contrat de gestion, mais avec en outre des améliorations dans la planification des investissements et dans la gestion financière.	Secteur privé: risque entrepreneurial élevé, vu l'obligation de fournir les prestations demandées et de se refinancer par les gains. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	Amortissement au travers des tarifs de l'eau; les pouvoirs publics touchent une redevance de leasing qui devrait aussi garantir les investissements de renouvellement.
Concession	Comme pour le leasing, mais le secteur privé assume aussi les investissements dans les installations. Investisseur: le secteur privé. Durée du contrat: 15-30 ans.	Comme pour le leasing, mais avec des capitaux supplémentaires pour les investissements d'expansion et de renouvellement.	Comme pour le leasing, mais avec le risque supplémentaire dû aux investissements liés. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	Amortissement complet (y compris des investissements) au travers des tarifs de l'eau.

Type de contrat	Caractéristiques générales	Effets obtenus	Partage des responsabilités et des risques	Financement des prestations du secteur privé
Modèles B00T ^a	Le secteur privé construit et exploite (la plupart du temps) une installation entièrement nouvelle, telle qu'une centrale électrique ou une usine de retraitement (approche <i>greenfield</i> . Investisseur : le secteur privé. Durée du contrat : en général 15-30 ans.	Capitaux pour la construction d'une nouvelle installation. Exploitation professionnelle de l'installation. Attention : pas d'amélioration, en général, dans l'exploitation du réseau.	Risque élevé du partenaire privé, qui assume tous les coûts de planification et d'investissement. Propriétaire des infrastructures : le partenaire privé pendant la durée du contrat couvrant les nouvelles installations, puis remise (transfert). Dépendance mutuelle (fourniture/réception de la prestation).	Amortissement au travers des contrats d'achat du partenaire public ; en général, pas de relation directe avec le client final.

^a Le modèle B00T (*build-own-operate-transfer*) représente ici toutes les variantes, telles que BOT, B00, DBO (*design-build-operate*), etc.

Contexte

Le contexte difficile des pays en développement et en transition mais aussi les risques considérables de chaque projet constituent un grand défi dans la réalisation des concepts de PPP. Alors qu'en Europe centrale, dans une partie des Balkans ou dans les pays émergents, de tels projets peuvent être réalisés en autonomie, le contexte des pays en développement et en transition moins avancés autorise rarement les PPP à voir le jour sans le soutien d'une agence de développement. L'intérêt de partenaires et investisseurs privés à s'engager dans la mise à disposition de services d'infrastructures varie en outre beaucoup d'un secteur à l'autre. Si, dans le domaine des télécommunications (téléphonie mobile surtout) et – dans une moindre mesure – celui de l'électricité, le secteur privé est déjà bien représenté dans beaucoup de pays en développement et en transition, même pauvres, les PPP restent plutôt rares dans les infrastructures urbaines, la gestion des déchets et le secteur de l'eau.

Le rôle d'une agence de développement est d'aider les pays à se doter des cadres juridique et institutionnel appropriés, à prouver la viabilité des PPP en participant à des projets concrets et à faciliter par là le recours étendu à ce concept. Toute une série d'instruments a été mise au point à cet effet. On conseillera par exemple les autorités pour instaurer les bonnes conditions-cadres et pour concevoir les conventions de prestations. Le pays partenaire peut aussi être soutenu par des subsides et des crédits de financement pour couvrir sa part des investissements. Du côté du privé, des garanties (pour les risques d'investissement ou de rupture de contrat) peuvent aider les entrepreneurs à couvrir les risques qui échappent à leur contrôle. Enfin, une agence de développement peut partager les risques avec un investisseur en prenant une participation dans sa société. Dans la pratique, l'emploi et la combinaison de ces instruments seront décidés et adaptés de cas en cas.

Instruments

Le seco propose différentes mesures de soutien pour promouvoir les PPP. On peut en distinguer trois formes.

□ *Soutien technique*

Ce soutien consiste à aider dans la mise sur pied des conditions-cadres qui rendront possible la participation du secteur privé ; la priorité va aux réformes sectorielles indispensables et, en particulier, à l'établissement des préconditions d'une régulation indépendante. Pour ce faire, on pourra passer par la *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), instance multilatérale rattachée à la Banque mondiale. Le seco fournit en outre une assistance technique lors de l'élaboration de projets. L'expérience montre que les partenaires publics, administrations communales et services industriels ne disposent pas du savoir-faire requis pour structurer de tels projets, rédiger les conventions de prestations, concevoir les mises au concours, etc. C'est dans ce dessein que le seco participe par exemple à la *Balkan Infrastructure Development Facility* (BIDF), instance multilatérale qui offre des mesures de soutien dans ces domaines dans les pays d'Europe du Sud-Est et qui est administrée par la Société financière internationale (SFI).

❑ Aide financière

Une telle aide prend la forme de contributions financières versées aux partenaires publics. On peut songer par exemple à prendre en charge les frais fixes d'un contrat de gestion. Ces subsides peuvent aussi consister en une contribution à la réfection des installations exploitées par un partenaire privé (engagé par exemple sous contrat de gestion ou de leasing), ou encore en une participation aux frais d'extension des infrastructures qui ne seraient par exemple pas couverts par une concession. Une autre approche consiste à financer les subventions destinées à abaisser les taxes de raccordement ou à adoucir provisoirement les hausses des tarifs pour les populations les plus pauvres.

❑ Mobilisation de ressources privées

On mentionnera d'abord, à ce propos, l'octroi de garanties sur les capitaux ou les crédits comme, par exemple, ceux que les communes lèvent sur le marché local pour rénover les infrastructures. Le seco participe ainsi à la *GuarantCo*, instance spécialisée habilitée à fournir de telles garanties. La mobilisation des ressources locales ainsi obtenue est un thème important, car elle permet de réduire le risque de change encouru par ces projets. Une large part des mesures de soutien de ce genre est constituée par les participations à des fonds d'investissement spécialisés comme l'*African Infrastructure Fund*, l'*Emerging African Infrastructure Fund* ou l'*Infrastructure Development Finance Corporation* (Inde), lesquels investissent directement dans des projets d'infrastructure de ces pays et/ou accordent des crédits.

Le soutien technique et l'aide financière vont aux partenaires publics, tandis que les activités des fonds d'investissement spécialisés s'adressent aux partenaires privés.

Encadré 1

Des partenaires privés pour améliorer l'approvisionnement en électricité au Tadjikistan

Au Tadjikistan, l'approvisionnement en électricité de la république autonome du Gorno-Badakhchan est vétuste et dans un état lamentable. La majeure partie de la population (en général très pauvre) est certes raccordée au réseau, mais ne reçoit pratiquement plus de courant en raison des coupures. Les fonds pour les investissements requis d'urgence manquent. Devant cette situation, on s'est décidé en faveur d'un PPP dans le but de renouveler les installations existantes, de corriger la gestion de la centrale électrique régionale et d'améliorer ainsi durablement la desserte en électricité. A cet effet a été fondée une compagnie d'électricité privée, PamirEnergy, qui, aux termes d'un contrat de concession, est chargée d'approvisionner la région en électricité ces vingt-cinq prochaines années. Les propriétaires sont l'*Aga Khan Fund for Economic Development* (70%) et la Société financière internationale (30%). PamirEnergy investira quelque 26 millions de dollars dans les aménagements hydroélectriques actuels et dans le réseau de transmission, dont 16 millions proviennent de fonds propres et 10 millions de la Banque mondiale (Association internationale de développement – AID), que le gouvernement tadjik a remis à PamirEnergy à titre de crédit commercial. L'établissement de ce PPP s'accompagne inévitablement d'une adaptation des tarifs. La population est cependant si peu solvable que le gouvernement assure le financement de l'approvisionnement de base (*life line tariff*) et subventionnera les tarifs pendant une période transitoire de dix ans. Le seco a versé une contribution de 5 millions de dollars à ces coûts. Des recettes supplémentaires proviennent de la différence entre les intérêts sur le crédit de l'AID que le gouvernement perçoit de PamirEnergy – à un taux commercial – et verse à la Banque mondiale – à un taux concessionnel. Etant donné la grande pauvreté de la région, cet effort d'atténuation de la rigueur sociale joue un rôle crucial dans la réalisation du projet. Il s'agit là d'une approche inédite et novatrice, censée prouver que, même dans les contextes difficiles, il est possible d'instaurer des PPP qui connaissent le succès.

Activités

Dans la pratique, le seco engage les instruments énumérés ci-dessus sous des formes et dans des combinaisons différentes. L'expérience a démontré qu'une coopération progressive avec le secteur privé est payante. Comme le montre le tableau 2, le seco s'engage pour cette raison surtout dans les contrats de gestion à court ou à moyen terme, et ce avant tout dans les pays très pauvres, qui ne pourraient pratiquement pas profiter des PPP sans le soutien d'une agence de développement. On trouvera des exemples de projets concrets dans les encadrés du présent article.

Ces dernières années, le soutien du seco à toutes les formes de PPP a augmenté. Le portefeuille de projets d'infrastructure prévoyant une forme ou une autre de PPP s'élève entre-temps à 66 millions de francs (52 millions de dollars, tableau 2), ce qui représente environ 22 % de tous les engagements dans le domaine des infrastructures, à quoi s'ajoutent 60 millions de francs de participation à des fonds d'investissement spécialisés (promotion des investissements) et à des agences multilatérales.

Directives PPP pour le secteur de l'eau

Outre sa participation directe à des projets concrets et à des instances multilatérales, le seco contribue aussi à établir la création de standards *best practices* relatifs à la mise en œuvre des PPP. Celle-ci est souvent extraordinairement complexe et exigeante, en particulier dans le secteur de l'eau, domaine extrêmement sensible en raison de son importance fondamentale. Avec le concours de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de la société de réassurance SwissRe, le seco a donc décidé de mettre au point des Principes de politique et des Lignes directrices de mise en œuvre internationaux pour les projets de PPP concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.

L'objectif est de créer une base pour la mise en œuvre efficace de projets de PPP dans le secteur de l'eau. Les Principes de politique définissent les principaux critères de réussite, alors que les Lignes directrices fournissent des recommandations concrètes, voire des *checklists*, applicables à toutes les phases et tous les domaines de la mise en œuvre. Les Lignes directrices doivent permettre aux responsables et aux partenaires concernés de planifier soigneusement le processus ou de le surveiller. En proposant des liens vers d'autres documents des institutions de financement internationales (les «boîtes à outils» de la Banque mondiale, par exemple) et d'autres organismes, les Lignes directrices forment un instrument exhaustif pour la réalisation de projets de PPP.

Le schéma 1 montre comment s'articulent les Principes de politique et les Lignes directrices de mise en œuvre.

Schéma 1 : Structure des Directives de mise en œuvre

Les Principes de politique et les Lignes directrices s'adressent aux décideurs politiques, au secteur privé et aux représentants de la société civile et des organisations de consommateurs. Le processus d'introduction des PPP peut ainsi être aménagé de façon plus transparente, plus participative et également plus axée sur la pauvreté. L'expérience démontre que les exploitants privés manifestent aussi un intérêt particulier pour les Principes de politique et les Lignes directrices, qui leur permettent de diminuer les difficultés d'exécution des projets et donc de réduire leurs frais de transaction – et ce, malgré des charges éventuellement supérieures dues à la participation de divers groupes d'intérêts.

Les Principes de politique et les Lignes directrices ont été mis au point en associant un grand nombre d'acteurs très différentes – gouvernements, régulateurs, exploitants privés et publics, institutions de financement internationales, donateurs bilatéraux et organisations non gouvernementales (ONG). Les Lignes directrices se fondent essentiellement sur les expériences récentes (positives et négatives) des groupes d'intérêts les plus divers. Elles ont aussi subi une batterie de tests pratiques au travers de projets de PPP dans plusieurs pays. Ces documents ont été achevés au printemps 2005 et doivent être confiés à une institution internationale active dans le domaine de l'eau pour être disséminés et suivis.

Tableau 2: Vue d'ensemble des projets et mesures du seco en matière de PPP dans le financement des infrastructures

Pays, ville ou région / secteur	Type de PPP et état du projet	Rôle du seco	Volume total/part. seco	Partenaires privés	Autres partenaires
Roumanie, Bucarest / chauffage à distance	Contrat de gestion ; en cours	<ul style="list-style-type: none"> – Financement du consultant PPP – Financement des infrastructures – Financement de la passation des marchés 	USD 75 mio / USD 8 mio	Encore indéterminé	<ul style="list-style-type: none"> – Administration municipale de Bucarest – Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
Ouzbékistan, Andijan / chauffage à distance	Contrat de gestion ; en cours	Financement des infrastructures / équipements	USD 29 mio / USD 4.3 mio	Encore indéterminé	<ul style="list-style-type: none"> – Administration communale d'Andijan – Gouvernement national – BERD
Ouzbékistan, Boukhara – Samarkand / eau	Contrat de gestion ; en cours	<ul style="list-style-type: none"> – Financement du monitoring – Financement des infrastructures – Financement de la passation des marchés 	USD 49 mio / USD 9 mio	Uzbek Water Management GmbH (société conjointe austro-suédoise)	<ul style="list-style-type: none"> – Banque mondiale – Administrations communales
Tadjikistan, région du Pamir / production d'électricité	Concession ; en cours	Financement de subventions en faveur des populations les plus pauvres	USD 31.4 mio / USD 5 mio	Société financière internationale (SFI) / Aga Khan Fund for Economic Development	Association internationale de développement (AID)

Pays, ville ou région/ secteur	Type de PPP et état du projet	Rôle du seco	Volume total/part. seco	Partenaires privés	Autres partenaires
Bolivie, El Alto / eau potable et assainisse- ment	Extension du secteur d'approvisionnement d'une concession ; en cours	<ul style="list-style-type: none"> – Financement des infrastructures – Financement d'un fonds de roulement pour de nouveaux raccordements – Financement de mesures destinées à renforcer les groupes de citoyens 	USD 7.8 mio / USD 3 mio	Suez Lyonnaise des Eaux/Aguas del Illimani	<ul style="list-style-type: none"> – Administration communale – Ministère de l'infrastructure – Régulateur
Tanzanie, Dodoma et Tabora / eau potable et assainissement	A déterminer ; à l'étude	<ul style="list-style-type: none"> – Financement du contrat PPP – Financement d'extensions du réseau et de nouvelles installations – Financement de mesures destinées à renforcer les groupes de citoyens 	Env. USD 21 mio / env. USD 14.5 mio	A déterminer	<ul style="list-style-type: none"> – Ministère des eaux – Administrations communales, acteurs locaux – Banque mondiale – Société financière internationale (SFI)
Ghana, territoire national / distribution d'électricité	Contrat de gestion ; appel d'offres en cours	<ul style="list-style-type: none"> – Financement du contrat PPP – Financement d'extensions du réseau 	Env. USD 60 mio / env. USD 9 mio	A déterminer	<ul style="list-style-type: none"> – Ministère de l'énergie – Banque mondiale – Services industriels

Associer des entreprises privées à la mise à disposition d'infrastructures comporte aussi des risques. Les exemples d'expériences négatives sont nombreux (et pas seulement dans les pays en développement) et il convient d'en tirer les leçons. On discutera ci-après quelques-uns des défis cruciaux qui se posent lors de la réalisation de tels projets. Ces défis concernent les domaines suivants : le contrat de prestations et la régulation ; la concurrence, la transparence et la participation ; ainsi que la répartition des risques.

Contrat de prestations et régulation

La base concrète d'un PPP est le contrat de prestations conclu entre les partenaires public et privé, qui fixe les droits et devoirs du second et définit le processus de contrôle et de surveillance. Le défi consiste à laisser suffisamment de latitude au partenaire privé pour qu'il soit libre d'entreprendre tout en fixant des limites et des incitations telles que les objectifs sociaux puissent être atteints. La nécessité de fixer soigneusement le cadre d'action est évidente ; on a vu dernièrement, en Californie par exemple, où peuvent mener de mauvaises directives et incitations dans le secteur de l'électricité. En tant que mandant, l'État reste impliqué dans le domaine de l'approvisionnement et est coresponsable du succès du projet, comme il convient dans un partenariat. En cas de difficultés (par exemple lors de la mise en œuvre de hausses de tarif convenues par contrat), il ne peut donc simplement se soustraire à sa responsabilité. Sa tâche est par ailleurs de dicter les conditions-cadres, les objectifs et les politiques pour chaque secteur, y compris la politique des tarifs et des subventions.

Une condition essentielle du succès des modèles de PPP est en outre que soit mise en place une régulation indépendante qui vérifie si la convention de prestations est respectée, par exemple quant au montant et à la structure des prix de l'eau, ou quant aux exigences fixées pour le service (qualité de l'eau, disponibilité, accès au réseau, etc.). Il importe donc d'améliorer les compétences de l'État en la matière – compétences qui sont d'ailleurs aussi nécessaires dans un système de service purement public, mais qui ne sont alors souvent pas exercées en raison de l'enchevêtrement des tâches d'exploitation et de régulation. Dans l'idéal, l'instance de régulation aura été définie avant le début du projet. L'important est qu'elle continue de se développer après la conclusion de la convention de prestations. C'est pourquoi l'agence de développement promotrice devrait aussi suivre le régulateur et le projet à long terme, au-delà de la phase initiale.

Concurrence, transparence et participation

La concurrence est importante pour garantir que les prestations fournies le soient à des conditions avantageuses pendant toute la durée de la convention. On peut y parvenir en admettant plusieurs fournisseurs sur le même marché (*competition in the market*) comme, par exemple dans le domaine de la téléphonie mobile. Dans le domaine des infrastructures de base, comme l'approvisionnement en eau et en électricité, cela est toutefois souvent impossible. Dans ce cas, on instaurera la concurrence par mise au concours (*competition for the market*). Une autre possibilité est de recourir à un «semblant de concurrence», par

exemple en comparant les indicateurs d'efficacité des différentes entreprises (*benchmarking*).

Il faut en outre veiller à ce que la réalisation de PPP soit d'emblée transparente et associe tous les groupes d'intérêts concernés, ceci surtout dans le domaine des infrastructures de base. La transparence contribue à réduire la corruption, à éviter les mauvaises planifications et à conforter l'accueil fait au projet. Cela signifie que la définition du modèle de PPP, la convention de prestations prévue, les mécanismes de régulation et les contrôles (résultats compris) doivent être transparents et compréhensibles. La participation de tous les groupes d'intérêts permet de garantir un accueil informé du projet parmi la population et d'assurer un sentiment de possession (*ownership*) à l'égard du projet. Font partie des groupes à impliquer non seulement les consommateurs, mais aussi la population non desservie jusque-là et le personnel de la compagnie publique d'approvisionnement.

Encadré 2

Développement de projets de PPP dans deux villes de Tanzanie pour le secteur de l'eau et des eaux usées

En Tanzanie, le gouvernement a lancé ces dernières années un programme de réformes sectorielles qui prévoit une décentralisation de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. Sur cette base, le seco met au point, depuis début 2005, deux projets dans les villes de Dodoma et Tabora. Ces deux villes hébergent ensemble environ 400'000 habitants, dont seuls 250'000 sont raccordés au réseau public d'approvisionnement en eau. A Tabora, il est prévu d'accroître les ressources en eau et de confier l'exploitation des nouvelles installations à une compagnie privée dans le cadre d'un contrat de gestion ou de leasing. Celle-ci devra livrer l'eau à la compagnie municipale qui continuera d'être responsable de la distribution au réseau communal. Il est également prévu de financer la rénovation et l'expansion des réseaux d'approvisionnement dans les deux villes précitées. La forme et le contenu exacts de ces deux projets seront déterminés, dans des lignes à préciser, par les clients eux-mêmes avec le concours d'une organisation non-gouvernementale (ONG) expérimentée. Dans les deux villes, un soutien technico-entrepreneurial sera apporté par le biais d'un contrat de service encore à définir. Les deux projets ont été conçus d'emblée avec une participation aussi large que possible de la population et des collaborateurs des compagnies d'approvisionnement existantes (*Urban Water and Sewerage Authorities – UWSA*). Différents ateliers ont eu lieu pour définir en commun les problèmes à résoudre, circonscrire les zones de pauvreté où le réseau serait étendu et harmoniser la conception du projet. Pour l'adjudication du contrat de PPP, une mise au concours publique est prévue, à laquelle pourront participer des entreprises non seulement internationales, mais aussi locales, ainsi que des sociétés des pays voisins. La régulation sera assumée d'une part par le régulateur national, à travers la comparaison annuelle de l'efficacité de toutes les UWSA d'une certaine taille, et de l'autre par un conseil d'administration des UWSA locales, dans lequel seront également représentées les administrations communales et la clientèle.

Le seco prévoit de consacrer quelque 14.5 millions de dollars pour financer le soutien technico-entrepreneurial de l'exploitant privé et les frais d'investissement.

Répartition des risques

Comme tous les grands projets d'infrastructure, les PPP comportent une multitude de risques variés, qui doivent être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des projets. Le tableau 3 présente les risques principaux associés à ces projets et leurs manifestations.

Tableau 3: Risques associés aux projets de PPP

Catégorie	Manifestation	Influencabilité
Risques d'exploitation	Dépassements dans les coûts de construction Retards dans la construction Cibles de qualité et de prestation manquées Augmentation des frais d'exploitation
Risques liés à la demande	Modification de la demande Variation du prix des ressources Variation des tarifs	
Risques financiers	Défaut de paiement Fluctuation des changes Fluctuation des taux d'intérêt	
Risques nationaux et politiques	Guerre et guerre civile Expropriation/rupture de contrat Rapatriement des gains impossible Dénonciation des crédits internationaux	

Il est évident que les différents modèles de PPP présentés plus haut entraînent une répartition et des manifestations différentes des risques. Dans le contrat de gestion, par exemple, le risque que le prix des ressources varie est supporté par le partenaire public, alors qu'il incombe au partenaire privé en cas de concession.

La répartition judicieuse des risques entre les deux partenaires est une condition primordiale de la réussite d'un projet de PPP. Le principe est que chacun assume les risques sur lesquels il peut exercer une influence ou qu'il peut réduire par diversification. L'analyse doit prendre en considération et anticiper convenablement tous les risques non seulement du côté privé, mais aussi du côté public.

La répartition convenable des risques est d'autant plus importante qu'elle a une incidence directe sur les coûts et les prix, puisque les risques font partie du calcul du rendement effectué par chaque partie. Plus le risque est élevé, plus les recettes escomptées de l'opération le sont aussi. Le partenaire privé qui encourt un risque élevé attend donc un rendement élevé, ce qui a des conséquences sur les coûts et les tarifs imposés à la clientèle. C'est sous cet angle qu'il faut considérer les efforts des donateurs internationaux pour atténuer les risques encourus par le partenaire privé en lui offrant des garanties (contre la rupture de contrat, par exemple).

Lors de l'évaluation des risques, il convient surtout d'accorder une grande attention au risque de change, car une situation macroéconomique instable et le risque concomitant de fluctuation des cours constituent un des obstacles les plus redoutés des investisseurs, sur lequel ils n'ont guère d'influence. Si la monnaie locale se déprécie et qu'il n'est pas possible de reporter la différence sur le client, les recettes de l'investisseur fondront, alors même qu'il aura, dans la plupart des cas, assumé des obligations en devises fortes pour l'achat de biens

d'équipement. Dans la pratique, on assiste le plus souvent à une répartition du risque de change : une partie est assumée par les consommateurs (hausse éventuelle des tarifs), une autre par l'Etat, la dernière par l'exploitant. Le risque peut être réduit en sollicitant autant que possible des sources locales de financement (en monnaie locale). C'est ce que fait par exemple la *GuarantCo* citée plus haut, qui peut protéger de tels financements à l'aide d'une garantie.

Les risques et la nécessité concomitante de les répartir existent d'ailleurs aussi bien dans les modèles de service purement publics que dans les concepts de PPP. Mais alors qu'ils sont pris explicitement en compte lorsque le secteur privé est de la partie, ils n'apparaissent très souvent pas dans les modèles de services publics, où l'on admet tacitement qu'ils sont assumés par l'Etat, directement ou indirectement. En cas de sinistre – défaut de paiement ou dépréciation de la monnaie nationale par exemple –, c'est l'Etat qui en supporte les coûts à travers son budget ; le risque et les coûts sont donc assumés en fin de compte par le contribuable.

Recherche du rendement et lutte contre la pauvreté

Les adversaires de la participation du secteur privé à l'approvisionnement en infrastructures soutiennent souvent que la recherche du rendement et la lutte contre la pauvreté sont inconciliables, en particulier dans le domaine de l'eau. Les arguments le plus souvent entendus sont que les PPP entraînent des tarifs excessifs, qu'ils excluent les zones pauvres du raccordement et qu'il est de toute façon immoral qu'un exploitant privé veuille gagner de l'argent en distribuant un bien vital. Examinons ces questions de plus près.

PPP et hausses de tarifs

Pour que les projets soient durables, il faut que les recettes couvrent les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement, coût du capital compris. Cette règle vaut aussi bien pour les PPP que pour les services purement publics. Dans la plupart des systèmes publics des pays en développement, cependant, les coûts du capital ne sont pas du tout pris en compte dans les calculs, et ceux d'exploitation ne le sont souvent que partiellement, si bien qu'ils n'entrent pas dans la tarification (qui reste le plus souvent politique) ; on a affaire à un sous-financement et à un subventionnement par le biais du budget national. La restructuration nécessitée par un concept de PPP oblige alors à introduire des tarifs qui couvrent les coûts, et donc à les relever. Mais ces hausses de tarif sont moins la conséquence de l'établissement même du PPP que celle de l'introduction de la transparence des coûts, du principe de couverture intégrale des frais et, en fin de compte, de la durabilité du service.

Il convient de considérer séparément l'introduction de tarifs couvrant les coûts et la question du subventionnement – encore que la transparence des coûts constitue une base de décision importante pour mieux cibler les subventions. Il est évident qu'un prix de l'eau trop bas revient à subventionner tous les consommateurs (pauvres et riches) selon le principe de l'arrosoir. On peut donc admettre qu'en pratiquant des tarifs qui couvrent les coûts et en subventionnant les couches défavorisées de la population de façon ciblée, le soutien offert aux

pauvres sera beaucoup plus efficace. Il ressort en outre qu'en comblant le sous-financement, c'est-à-dire en assainissant les structures financières, on permet aussi de financer le renouvellement et l'extension des réseaux, ce qui bien souvent n'était pas possible jusque-là en raison du sous-financement et de l'absence de contributions de l'Etat. Les premiers à en profiter sont là encore les pauvres.

Encadré 3

Des financements ciblés pour les pauvres :

PPP dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en Bolivie

Dans l'arrondissement périphérique n° 7, très peuplé et particulièrement pauvre, de la ville d'El Alto, il n'y a ni approvisionnement public en eau ni traitement des eaux usées. L'arrondissement n'a pas été rattaché au réseau municipal d'eau potable et des eaux usées par le fournisseur traditionnel (public). Il y a quelques années, une concession a été accordée par les municipalités de La Paz et d'El Alto à la compagnie privée Aguas del Illimani (Adl). Le contrat prévoit de faire profiter fortement les classes défavorisées dans les divers arrondissements des extensions du réseau. La viabilisation de l'arrondissement périphérique n° 7 n'est cependant pas prévue dans la concession, et elle ne serait pas rentable pour Adl en raison de la pauvreté de la population résidente ; l'arrondissement est donc resté privé d'eau potable et d'assainissement.

L'extension du réseau à cette zone périphérique doit donc être soutenue par l'Etat. Pour ce projet de PPP, le seco s'est déclaré prêt à financer les canalisations principales et les bassins d'épuration des eaux usées, ainsi qu'à préfinancer une partie des taxes de raccordement. Le remboursement de ces taxes par la population s'effectue en nature (travaux liés au projet) et en espèces (paiements échelonnés) ; ces paiements vont dans un fonds de roulement, lequel permet de financer de nouveaux raccordements. Le financement initial du seco doit permettre d'établir 3000 raccordements à l'eau potable et 5000 à l'assainissement des eaux usées, mais grâce au fonds de roulement, le nombre final des nouveaux raccordements sera de 12'500 (eau potable) et 14'500 (eaux usées). L'extension se réalise selon un procédé de construction simple et adapté (*condominial approach*), ce qui permet de réduire les coûts. En tout, 60'000 personnes bénéficieront directement de ce projet.

Au début de 2005, le gouvernement bolivien a dénoncé la concession avec Adl. Cette dénonciation soulève de sérieuses incertitudes quant au projet du seco, de sorte que les modalités de sa continuation sont encore ouvertes (état de la question à la date d'impression).

PPP et extensions de réseau

On reproche parfois aux PPP d'empêcher les extensions dans les zones pauvres ou – plus généralement – de ne s'intéresser qu'aux grandes agglomérations et de négliger les zones rurales, où la population est pauvre. Il faut admettre que les partenaires privés n'investissent effectivement que là où ils peuvent escompter un rendement suite à de futurs gains d'efficacité ou à un potentiel de croissance des affaires. Si une desserte ne peut être exploitée commercialement, le secteur privé n'y participera pas. Le but des projets devrait être cependant d'exploiter l'efficacité et les ressources du secteur privé au moins là où cela est possible. Or le potentiel pourrait être plus grand qu'on ne l'imagine si l'on recourt à des modèles différenciés et qu'on implique aussi le secteur privé local.

Là où il ne peut y avoir d'exploitation commerciale, mais où l'Etat souhaite garantir une desserte pour des raisons de politique sociale, il peut verser des contributions ciblées au financement des territoires non rentables. Dans le cadre d'une concession existante, il peut financer par exemple les extensions de réseau

et subventionner les nouveaux raccordements des ménages. C'est ce qu'a prévu le seco pour son projet d'El Alto, en Bolivie (encadré 3). Dans de tels cas, on peut en général octroyer une concession dite négative : il s'agit d'un mandat de prestations prédéfini, adjugé à la société qui exige le subventionnement le plus modeste pour le remplir.

L'implication de partenaires privés n'exclut donc pas l'approvisionnement de zones rurales ou de couches défavorisées de la population, mais ce service devra toujours être financé par des subventions publiques s'il ne peut être géré de façon commerciale. On pourra cependant profiter de l'efficacité du secteur privé, en lui confiant par exemple l'exploitation des installations.

PPP et gains immoraux

On l'a dit, le but principal des PPP est de fournir à une plus grande partie de la population des infrastructures de meilleure qualité à des prix abordables. C'est à cette aune qu'on mesurera en fin de compte tout projet de PPP. Pour ce faire, l'Etat comparera les coûts de l'ancien service public à celui du PPP. Les rendements escomptés par le fournisseur privé seront comparés aux coûts et risques d'un financement public. Grâce à une concurrence large et transparente, on s'assure que l'offre sera conforme au marché, puisque le fournisseur privé est obligé de soumettre un devis aussi avantageux que possible. Il est donc inexact de parler de gains immoraux – à condition toutefois que le régulateur continue à s'assurer pendant tout le déroulement du projet que le fournisseur privé n'abuse pas de son monopole.

Dans un PPP, les gains ambitionnés par le partenaire privé sont le levier décisif qui aboutira le mieux à améliorer, si possible nettement, l'efficacité. L'important, on l'a vu, est ici que les buts fixés dans la convention de prestations permettent à la fois de réaliser des gains et d'atteindre d'autres objectifs, par exemple de lutter contre la pauvreté. On exploitera ainsi les ressources du secteur privé tout en réalisant efficacement – c'est-à-dire au moindre coût – des buts sociaux.

Les PPP, une contribution à l'amélioration de l'approvisionnement

Le seco voit dans l'implication du secteur privé par le biais de modèles de PPP une possibilité de relever les grands défis du domaine des infrastructures, en particulier ceux de l'eau et de l'électricité, car, ces dernières décennies, l'obsession du service purement public n'a guère amélioré la desserte, en particulier pour les couches pauvres de la population. Le seco préconise donc de recourir au savoir-faire et au financement du secteur privé pour améliorer l'approvisionnement en infrastructures, si important pour le développement économique, ainsi que les prestations des services publics. Moyennant le respect des conditions précitées, les modèles de PPP constituent un instrument adéquat pour concilier les intérêts publics et privés et améliorer la situation des classes les plus pauvres.

Autres informations

On trouvera des indications plus complètes sur les instruments et activités du seco sur le site du domaine Coopération économique au développement, <www.seco-cooperation.ch>.

Pour les détails des «Principes de politique» et des «Lignes directrices de mise en œuvre» : <www.partnershipsforwater.net>.