

GRID LINES

Partager les connaissances, les expériences et les innovations dans les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures

Conception et utilisation des unités PPP dans le secteur des infrastructures

Enseignements tirés d'études de cas dans divers pays

Apurva Sanghi, Alex Sundakov et Denzel Hankinson

Les unités chargées des partenariats public-privé (PPP), qui ont vocation à faciliter et à gérer les investissements dans les infrastructures, sont en place depuis plusieurs années dans de nombreux pays développés. Récemment, ces unités, dont la création est en partie motivée par l'accroissement des investissements dans les infrastructures, ont commencé à se multiplier également dans le monde en développement. Si les gouvernements semblent souvent désireux de créer de telles unités, les intervenants sur le marché mondial des PPP ne sont pas tous convaincus de l'intérêt de la formule pour ces pays. Une évaluation de huit unités PPP dans différents pays examine si ces institutions ont contribué à la réussite des partenariats public-privé fructueux — et si oui, dans quelles conditions.

La création de structures spécialement conçues pour mettre en place des partenariats public-privé ou fournir des conseils en la matière (« unités PPP ») a suscité récemment beaucoup d'intérêt de la part des gouvernants et des bailleurs de fonds. Ainsi, l'Albanie, la République arabe d'Égypte, le Malawi, le Mozambique (Maputo), le Nigéria, la Tanzanie et la Turquie envisagent depuis peu de se doter de tels services.

La popularité croissante de ces structures institutionnelles n'est pas sans rappeler une tendance similaire observée dans les années 90, qui consistait à confier à des organismes indépendants la régulation des services d'infrastructure tels que l'eau et l'électricité. Les résultats obtenus par les pays en développement qui se sont contentés de transplanter des modèles de régulation ayant fait leurs preuves au Royaume-Uni ou aux États-Unis ont cependant été mitigés. Une bonne régulation exige une conception institutionnelle rigoureuse et une parfaite compréhension des besoins, des capacités, de la culture et des traditions administratives du pays concerné. De même, il n'existe pas d'approche universelle de la conception ou l'utilisation des unités PPP.

Avant de concevoir une unité PPP, le gouvernement doit commencer par bien comprendre les problèmes qui se poseront dans la mise en œuvre de leur programme de PPP. Ces problèmes doivent guider la conception de l'unité PPP. S'il existe des problèmes que l'unité PPP ne permettra pas de régler, le gouvernement doit envisager d'autres solutions institutionnelles ou résoudre ces problèmes avant de créer l'unité PPP.

Une évaluation qualitative de huit unités PPP dans divers pays (Bangladesh, Jamaïque, République de Corée, Philippines, Portugal, Afrique du Sud, Royaume-Uni et État australien de Victoria) permet de tirer des enseignements utiles pour concevoir et utiliser efficacement ces institutions (étude PPIAF et Banque mondiale à paraître).

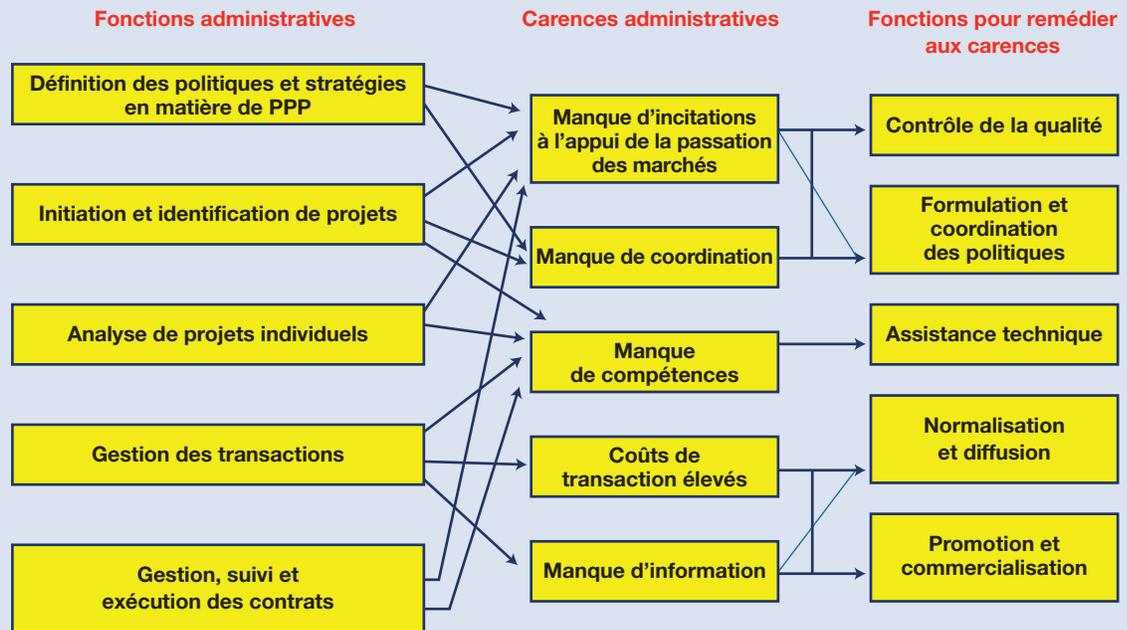
Pourquoi les gouvernements créent-ils des unités PPP ?

Pour comprendre le rôle des unités PPP, il faut bien saisir celui des partenariats public-privé dans la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales. Dans nombre des pays étudiés, le gouvernement a d'abord utilisé ces partenariats pour attirer des financements privés et pallier le manque de moyens budgétaires. Mais les gouvernements qui utilisent la formule depuis longtemps en reconnaissent l'utilité pour atteindre des objectifs plus spécifiques : elle est plus rentable, en valeur actuelle nette, que la formule habituelle de prestation de services par l'État, et elle permet un transfert optimal (et non maximal) des risques vers les partenaires privés (voir l'encadré 1 pour les définitions).

Apurva Sanghi est économiste senior au Service des politiques opérationnelles pour la région Asie de l'Est et Pacifique de la Banque mondiale. Alex Sundakov est directeur exécutif de Castalia. Denzel Hankinson est directeur à Castalia.

FIGURE 1

Fonctions pouvant être assurées par les unités PPP pour remédier aux carences administratives dans les programmes de PPP



Source : PPIAF et Banque mondiale, référence à paraître.

Les unités PPP doivent être conçues de manière à remédier à des carences administratives spécifiques

Mais atteindre ces objectifs n'est pas chose facile. La gestion d'un programme de PPP efficace passe par une série de fonctions spécialisées, que tous les gouvernements n'ont pas ou qu'ils ne sont pas en mesure d'exercer efficacement (voir figure 1). Les États qui n'ont pas les capacités fonctionnelles requises pour bien gérer un programme de PPP — autrement dit qui présentent des « carences administratives » — créent souvent une unité PPP pour remédier à ces insuffisances. Ces carences administratives sont propres à chaque État. C'est l'une des raisons pour lesquelles il convient de concevoir les services de PPP sur mesure.

En principe, chacune de ces fonctions pourrait être assurée par une agence compétente, un organisme de coordination (tel qu'un cabinet ministériel) ou des consultants extérieurs. De nombreuses solutions institutionnelles existent pour intégrer ces fonctions sans qu'il soit nécessaire de créer une unité PPP. Mais s'il faut créer un organisme spécialisé pour remédier aux carences administratives, cet organisme doit être en mesure d'assurer efficacement ces fonctions — ce qui implique de lui conférer le pouvoir exécutif nécessaire plutôt que d'en faire un simple organe consultatif.

Toutes les fonctions liées à la passation des marchés ne doivent pas nécessairement être rattachées à une seule et même unité PPP. Le Royaume-Uni dispose désormais d'une équipe PPP au ministère des Finances et d'un organe chargé de l'assistance

technique et de l'élaboration de projets, Partnerships UK. En outre, certains ministères d'exécution ont leur propre équipe interne chargée d'élaborer des projets. Lorsque les responsabilités sont ainsi partagées entre plusieurs organismes, il importe que les domaines de responsabilités soient clairement et officiellement définis auprès des partenaires tant publics que privés. Si aucun organisme public n'est en mesure de remédier aux carences administratives, la responsabilité en revient à l'unité PPP.

Quel est le bilan de la performance des unités PPP ?

Les études de cas montrent que dans les pays où les programmes de PPP ont donné de bons résultats, les unités PPP qui ont contribué au succès du programme sont celles qui visaient surtout à remédier aux carences administratives. Le tableau 1 résume les résultats de cette analyse comparative. On voit qu'il existe une importante corrélation positive entre la performance d'un programme de PPP et le nombre de fonctions assurées par l'unité PPP pour remédier aux carences administratives.

Les unités qui se sont révélées les moins efficaces sont celles de pays (Bangladesh, Jamaïque et Philippines) dont les indicateurs d'efficacité administrative sont faibles par rapport aux autres pays de l'échantillon (étude PPIAF et Banque mondiale à paraître). Ce qui n'est guère surprenant : dans un pays où la

ENCADRÉ 1**Définition de quelques termes utiles**

Un *partenariat public/privé (PPP)* est un accord entre un gouvernement et une entreprise privée, en vertu duquel l'entreprise fournit un bien, un service ou les deux, en échange d'un paiement qui dépend, entre autres, de la qualité à long terme ou d'autres caractéristiques du bien ou du service fourni. Ces accords sont de nature très diverses, qu'il s'agisse de contrats de prestation de service, de contrats de gestion ou encore d'accords de concession ou de privatisation, et couvrent des domaines d'activités très variés qui ne se limitent pas au secteur des infrastructures.

Une *unité PPP* s'entend de toute organisation qui :

- encourage l'établissement de nouveaux PPP ou améliore les partenariats existants en s'assurant qu'ils répondent à certains critères (coût abordable, coût-efficacité, transfert des risques) ;
- est dotée d'un mandat durable pour gérer diverses transactions liées aux PPP, souvent dans différents secteurs. C'est ce qui distingue les unités PPP des équipes de PPP relevant d'un seul ministère, ou des comités créés pour s'occuper de transactions spécifiques.

Une *unité PPP performante* est une unité PPP qui contribue à la réussite d'un programme de PPP.

Un *programme de PPP performant* est un programme qui favorise la mise en place de partenariats public-privé réussis qui :

- fournissent les services dont l'État a besoin ;
- sont efficaces par rapport au coût comparé à la prestation de services par l'État (en valeur actuelle nette des coûts d'investissement pendant toute la durée du projet, y compris le coût du risque) ;
- sont conformes aux normes habituelles de bonne gouvernance et aux principes de lutte contre la corruption, de prudence budgétaire et de respect des régimes juridiques et réglementaires applicables.

plupart des institutions gouvernementales sont peu performantes, une nouvelle institution risque fort de connaître le même sort. Cette conclusion peut sembler évidente, mais elle présente un intérêt pour déterminer les modalités de création d'une unité PPP. Elle tend à montrer qu'une unité PPP ne pourra probablement pas constituer une « oasis d'excellence » dans une administration globalement peu performante.

La présence d'une corrélation ne veut bien entendu pas dire qu'il existe un lien de cause à effet. Mais les études de cas montrent au moins de manière empirique l'incidence qu'a eue chaque unité PPP sur le programme de PPP de sa juridiction. Ainsi :

- Au Bangladesh, la plupart des activités de PPP ont eu lieu sans la participation de l'IIFC (Infrastructure Investment Facilitation Centre), ce qui porte à croire que l'IIFC a eu peu d'impact sur la quantité ou la qualité des PPP.
- En Jamaïque, la NIBJ (National Investment Bank) a été le principal moteur du programme de privatisation et a donc beaucoup influé sur le programme de PPP — bien qu'elle rende compte en dernier ressort au Cabinet, qui est un organe politique.
- Aux Philippines, ces dernières années — comme au Bangladesh —, de nombreux PPP ont fonctionné sans la participation du BOT Center. Les PPP dans le secteur électrique auxquels le BOT Center a directement participé dans les années 90 ont été de qualité variable et se sont soldés par un lourd passif pour le pays.
- Au Portugal, Parública, principal moteur de la politique de PPP, entretient des liens étroits avec le ministère des Finances, qui mène la réforme budgétaire depuis 1999. Parública a beaucoup contribué à abaisser les coûts des PPP et à tirer le meilleur parti des sommes investies, tout en maintenant le flux des investissements à un niveau relativement élevé.
- En Afrique du Sud, l'unité PPP au sein du ministère de Finances joue un rôle central dans l'établissement des PPP. L'unité a été créée avec pour mission exclusive de veiller à ce que des PPP soient mis en place, et non pour éviter des contraintes budgétaires. Ce mandat trop restrictif lui vaut parfois des critiques. Les règles appliquées par cette unité, le manuel régissant ses opérations et nombre des transactions qu'elle a menées à bien sont souvent cités en dehors du pays comme des exemples de bonnes pratiques.
- Au Royaume-Uni et dans l'État australien de Victoria, deux des marchés mondiaux les plus importants en matière de partenariats public-privé, Partnerships UK et Partnerships Victoria occupent une place centrale dans les programmes de PPP.
- En Corée, le PIMAC (Public and Private Investment Management Center) joue un rôle essentiel dans l'évaluation des études de faisabilité et des offres. La participation d'opérateurs privés dans le secteur des infrastructures a connu un essor considérable depuis la création par le gouvernement, en 1999, de la structure qui a précédé le PIMAC — le PICKO (Private Infrastructure Investment Center of Korea).

Enseignements tirés

Les études de cas permettent de tirer certains enseignements sur la manière de bien concevoir et utiliser les unités PPP dans le secteur des infrastructures et expliquent en partie la corrélation

En général, moins l'administration est efficace, moins ses unités PPP sont performantes

positive qui existe entre la réussite des programmes de PPP et le recours à des unités PPP.

- *En général, moins l'administration est efficace, moins ses unités PPP sont performantes.* Le manque de volonté politique pour promouvoir les programmes de PPP ou le manque de transparence et de coordination des organismes publics réduisent les chances de succès d'une unité PPP. Même si elle est bien conçue, une unité PPP a peu de chances d'être efficace dans un tel contexte. Les unités PPP les moins performantes sont celles des pays où l'administration est, globalement, relativement moins efficace.
- *Lorsqu'un programme de PPP ne bénéficie pas d'un soutien politique de haut niveau, les unités PPP sont généralement vouées à l'échec.*
- *Les unités PPP relativement performantes ciblent directement des carences administratives spécifiques.* Il est essentiel de cibler clairement des carences administratives spécifiques si l'on veut garantir le succès de la solution institutionnelle retenue.
- *Une unité PPP doit être investie de l'autorité nécessaire pour s'acquitter des fonctions qui lui ont été assignées.* Si une unité PPP est censée assurer une fonction de contrôle ou d'assurance de la qualité, elle doit être investie du pouvoir de modifier un PPP qu'elle juge mal conçu ou d'y mettre fin. Mais elle doit aussi avoir pour mandat de promouvoir des PPP de qualité, sans quoi elle n'aurait qu'une fonction de veto et n'apporterait aucune valeur ajoutée.



- *Le positionnement de l'unité PPP dans l'appareil administratif est l'un des aspects les plus importants de sa conception.* La coordination entre services administratifs et le soutien politique jouent en effet un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs d'une unité PPP. Dans un régime parlementaire, une unité PPP aura plus de chance d'être efficace si elle est intégrée à un ministère des Finances fort. Dans un régime non parlementaire, comme aux Philippines (régime présidentiel) ou dans nombre de pays d'Amérique latine, il est plus difficile de déterminer l'emplacement idéal. Dans les pays dotés d'un organe de planification ou de coordination fort, celui-ci peut constituer un point d'ancrage naturel pour une unité PPP.

Les responsables publics et leurs conseillers doivent prendre en compte ces enseignements fondamentaux avant d'en venir à des considérations plus détaillées concernant la structure ou la dotation en personnel de l'unité PPP envisagée. La réflexion devra porter tout d'abord sur les carences administratives qu'il convient éventuellement de combler (et, le cas échéant, sur les moyens à mettre en œuvre à cet effet) et sur l'autorité qui peut être conférée à l'unité PPP pour qu'elle puisse y remédier.

Référence

PPIAF et Banque mondiale, à paraître : *PPP Units for Infrastructure: Lessons for their Design and Use*. Washington ; PPIAF et Banque mondiale.

GRIDLINES

Gridlines diffuse les connaissances nouvelles sur les partenariats public/privé et présente une vue d'ensemble d'un large éventail de projets dans différentes régions du monde. Les notes précédentes sont disponibles sur le site www.ppiaf.org/gridlines. Gridlines est une publication du PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), un mécanisme d'assistance technique multidonateurs. Le PPIAF fournit des services d'assistance technique et de diffusion du savoir à l'appui de l'action menée par les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les établissements de recherche et d'autres entités pour formuler et mettre en œuvre des stratégies visant à tirer pleinement parti des possibilités de participation privée au secteur des infrastructures. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du PPIAF, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation apparentée.

TABLEAU 1

Bilan de la performance des unités PPP

Juridiction et unités ^a	Performance du programme PPP	Objectifs de l'unité PPP	L'unité PPP a-t-elle atteint ses objectifs ?	Combien de fonctions sont nécessaires pour remédier aux carences administratives ? L'unité PPP a-t-elle été efficace ?
Bangladesh IIFC (1999)	Peu performant	<ul style="list-style-type: none"> • Conseiller les ministères d'exécution et les agences gouvernementales aux différents stades des projets (identification, évaluation, attribution des marchés, négociations et mise en œuvre) • Promouvoir la participation d'opérateurs privés dans le secteur des infrastructures et centraliser les compétences en matière de PPP 	Aucun effet visible sur la participation d'opérateurs privés au secteur des infrastructures	<p>Aucune ou peu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Formulation de politiques, mais aucun pouvoir d'exécution
Jamaïque NIBJ (1988)	Peu performant	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une meilleure efficacité • Réduire les pertes fiscales • Optimiser la gestion administrative • Assurer un plus large accès aux marchés, technologies et capitaux étrangers • Renforcer l'appropriation par un plus grand nombre de parties prenantes 	Non, en particulier en ce qui concerne la réduction de pertes budgétaires	<p>Aucune ou peu</p> <p>Gestion de certaines transactions, mais aucune délégation de pouvoir véritable</p>
Portugal Parpública (milieu des années 90)	Très performant	<ul style="list-style-type: none"> • Aider à mettre en place des PPP de qualité 	Oui	<p>Quelques-unes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Contrôle qualité • Formulation de politiques
Afrique du Sud Unité PPP du ministère des Finances (2000)	Très performant, malgré un flux d'investissement faible	<ul style="list-style-type: none"> • Expurger les PPP financièrement irresponsables et créer une structure qui rassurerait les investisseurs privés, même au prix d'un filtrage sélectif des PPP 	Oui, mais faible impact sur les contrats relatifs aux infrastructures	<p>Quelques-unes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Contrôle qualité • Formulation de politiques
République de Corée PIMAC (2005)	Très performant	<ul style="list-style-type: none"> • Offrir une assistance technique aux services administratifs et au secteur privé • Promouvoir les projets d'infrastructure et informer le secteur privé sur les PPP • Examiner les propositions spontanées, les études de faisabilité et les dossiers d'appels d'offres • Conduire des études de coût-efficacité, des évaluations et des négociations ; formuler des politiques en matière de PPP 	Oui	<p>La plupart, voire toutes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Contrôle qualité • Formulation de politiques • Promotion et commercialisation

Jurisdiction et unités ^a	Performance du programme PPP	Objectifs de l'unité PPP	L'unité PPP a-t-elle atteint ses objectifs ?	Combien de fonctions sont nécessaires pour remédier aux carences administratives ? L'unité PPP a-t-elle été efficace ?
Philippines BOT Center (1993)	Performant à certains égards, bien que les programmes de partenariats individuels des années 90 se soient soldés par d'importants passifs éventuels	<ul style="list-style-type: none"> Fournir une assistance technique Promouvoir et commercialiser les PPP Assurer le suivi des PPP 	Oui, mais pas pour tous les PPP	Aucune ou peu Attribution de nombreuses fonctions, mais efficacité uniquement en matière d'assistance technique
Royaume-Uni Partnerships UK (1996) et équipe spéciale du ministère des Finances	Très performant	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la qualité des PPP Accorder la priorité non plus au financement des infrastructures, mais au rapport coût-efficacité et à la répartition des risques 	Oui	La plupart, voire toutes <ul style="list-style-type: none"> Assistance technique Contrôle qualité Formulation de politiques Promotion et commercialisation
Victoria (Australie) Partnerships Victoria (1999)	Très performant	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la qualité des PPP dans le secteur des infrastructures Veiller à ce que les PPP se traduisent par un transfert optimal des risques, une efficacité maximale, et des coûts le plus bas possible pendant toute la durée de vie des projets 	Oui	La plupart, voire toutes <ul style="list-style-type: none"> Assistance technique Contrôle qualité Formulation de politiques Promotion et commercialisation

Source : PPIAF et Banque mondiale, à paraître ; www.PPIAF.org.

a. L'année mentionnée entre parenthèses correspond à l'année de création de l'unité.