

**SÉRIE RELATIVE AU DIALOGUE SUR L'ÉCONOMIE URBAINE
DANS LE MONDE**

Le présent rapport examine les défis fondamentaux à relever dans le financement des administrations publiques locales, les principales sources de recettes des collectivités locales et l'expérience acquise dans la fourniture de services durables. Il étudie également les systèmes et pratiques innovantes de gestion financière appliqués en Afrique. Cette analyse est complétée par une étude de cas consacrée à la ville de Gaborone (Botswana). Enfin, nous proposons certaines pistes pour l'amélioration des finances locales sur le continent africain.

HS Number: HS/025/15F
ISBN Number(Series): 978-92-1-132027-5
ISBN Number(Volume) 978-92-1-132649-9

ONU  HABITAT

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS
HUMAINS

P.O.Box 30030, Nairobi 00100, Kenya;

Tel: +254-20-7623120;

Fax: +254-20-76234266/7 (Central office)

infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org/publications

**SÉRIE RELATIVE AU DIALOGUE
SUR L'ÉCONOMIE URBAINE
DANS LE MONDE**

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

DANS LE LOGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

ONU  HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

**SÉRIE RELATIVE AU DIALOGUE
SUR L'ÉCONOMIE URBAINE
DANS LE MONDE**

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

DANS LE LOGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Programme des Nations Unies pour les établissements humains
Nairobi 2014

ONU  HABITAT

Série relative au Dialogue sur l'économie urbaine dans le monde

Les partenariats public-privé dans le logement et le développement urbain

Première publication en 2014 à Nairobi par ONU-Habitat.

Copyright © Programme des Nations Unies pour les établissements humains 2014

HS Number: HS/025/15F

ISBN Number(Series): 978-92-1-132027-5

ISBN Number:(Volume) 978-92-1-132649-9

Avertissement

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, de l'Organisation des Nations Unies, ou de ses États Membres.

Des extraits peuvent être reproduits sans autorisation, à condition que la source soit indiquée.

Remerciements :

Directeur :	Mohamed El-Sioufi
Editeur et responsable principal:	Xing Quan Zhang
Auteur principal :	Alexandra Moskalyk
Éditeur anglais :	Eric Orina
Conception et mise en page :	

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	VI
AVANT-PROPOS	VII
CHAPITRE 1: INTRODUCTION	1
CHAPITRE 2: L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	2
CHAPITRE 3: LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DES PPP	3
Réduction des coûts	3
Ensemble du cycle de vie	3
Contrats axés sur les résultats	3
Partage des risques	
Respect des délais dans le cadre des PPP	4
Amélioration de la gestion publique	4
Amélioration des niveaux de service	4
Augmentation des ressources disponibles pour les infrastructures	4
Coûts additionnels	4
Affaiblissement du contrôle sur les biens publics	5
Affaiblissement de la responsabilité	5
Atténuation des risques	5
Rigidités du contrat de longue durée	5
CHAPITRE 4: LES PROBLEMES PROPRES AUX PPP DANS LE LOGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN	
Divergence des objectifs	6
Acceptabilité par le public	6
Problèmes de capacités au niveau local	7
Problèmes de gouvernance dans l'optique du développement durable	7
Problèmes de financement des PPP	7
CHAPITRE 5: LES RELATIONS AVEC LES PRETEURS ET LES AUTRES PARTIES	9
CHAPITRE 6: LES PRINCIPES, INSTRUMENTS ET MÉTHODES CLES	13
Principes clés	11
Méthodes et instruments	11
Adéquation du modèle PPP	11
Instruments de filtrage	11
Prise en compte des enseignements tirés	12
Discipline dans la planification	12
Unités chargées des PPP	12
Adoption d'une optique globale	12
	14

CHAPITRE 7:	LES DIFFERENTS APPROCHES ET MODELES DE PPP	14
	Les modèles et leur structure	14
	Approches	14
CHAPITRE 8:	LES BONNES PRATIQUES CONCERNANT LA STRUCTURE JURIDIQUE, RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIERE	16
	Structure juridique	17
	Structure réglementaire	17
	Structure financière	18
CHAPITRE 9:	L'EFFICACITÉ ORGANISATIONNELLE ET ADMINISTRATIVE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	19
	Sélection des partenaires	19
	Construire des relations solides à travers une communication claire	19
	Définir clairement les rôles et responsabilités	19
	Procédures	20
	Administration publique forte	20
	Un leadership fort	20
CHAPITRE 10:	LA MISE EN ŒUVRE DE PPP DANS LES SECTEURS DU LOGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN	21
	Renforcer les capacités	21
	Préciser la portée du projet	21
	Sélection de la procédure de passation des marchés	21
	Dialogue compétitif	22
	Pré-qualification	22
	Finalisation des clauses contractuelles	22
	Engagement des parties prenantes	23
CHAPITRE 11:	LES MODES D'APPLICATION DU MODELE PPP DANS LES SECTEURS DU LOGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN	24
	Logement urbain	24
	Transports urbains	25
	Gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain	25
	Les écoles et les hôpitaux urbains	26
CHAPITRE 12:	ETUDES DE CAS	28
	Regent Park (Toronto, Canada)	28
	Contexte	28
	Observations et principales questions	29
	L'autoroute 6 ou autoroute Yitzhak Rabin (Tel Aviv, Israël)	30
	Contexte	30
	Observations et principales questions	31
	Municipalité du district Ilembe – Siza Water Company (Afrique du Sud)	32
	Contexte	32
	Observations et principales questions	33
	Université de médecine de Meleka-Manipal (Malaisie-Inde)	34
	Contexte	34
	Observations et principales questions	35

CHAPITRE 13: CONCLUSION	37
--------------------------------	-----------

RÉFÉRENCES	38
-------------------	-----------

ABRÉVIATIONS

CSP :	Comparateur du secteur public
MMMC :	Melaka-Manipal Medical College
PPP :	Partenariat public-privé
SLCT :	Société de logement communautaire de Toronto
SWC :	Siza Water Company

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Récapitulatif régional des investissements du secteur privé dans les transports entre 2000 et 2008	25
Tableau 2: Récapitulatif régional des investissements du secteur privé dans la gestion des eaux et des déchets entre 2000 et 2008	26

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Domaines Habituels De Partage Des Risques D'un Projet Ppp	4
Figure 2: Structure Générique Des Relations Dans Le Cadre Des Ppp	
Figure 3: Gamme Des Ppp Et Définition Des Modèles	14
Figure 4: Compétences Requises Au Sein De L'administration Publique Pour Les Partenariats Public-Privé	20
Figure 5: Vue De Regent Park Nord Avant Le Projet D'aménagement	29
Figure 7: Une Vue De L'autoroute 6 En Israël	31
Figure 8: Installation Communautaire Pour Le Traitement De L'eau Et Des Eaux Usées Du District Ilembe	32
Figure 9: Manipal University Medical College In Manipal, India	34

AVANT-PROPOS



L'urbanisation est l'une des forces irréversibles les plus puissantes au monde. D'après les estimations, la croissance future de la population urbaine aura lieu pour 93 % dans les villes d'Asie

et d'Afrique et, dans une moindre mesure, d'Amérique latine et des Caraïbes.

Nous vivons dans une nouvelle ère marquée par une concentration de la majeure partie de l'humanité dans les zones urbaines. La pauvreté mondiale se déplace vers les villes, surtout dans les pays en développement, selon un processus appelé l'urbanisation de la pauvreté.

Partout sur la planète, les taudis ne cessent de s'étendre, au rythme de l'accroissement de la population urbaine mondiale. De fait, il s'agit là de l'un des plus grands défis auxquels nous sommes confrontés au cours du nouveau millénaire.

Les problèmes persistants de la pauvreté et des taudis sont en grande partie liés à la faiblesse des économies urbaines. Le développement économique urbain occupe une place fondamentale dans le mandat d'ONU-Habitat. Les villes sont les moteurs du développement économique national. Des économies urbaines fortes sont indispensables à la réduction de la pauvreté et à la mise à disposition de logements, d'infrastructures et

de services d'éducation, de santé et de sécurité et autres services de base nécessaires.

La série relative au *Dialogue sur l'économie urbaine* dans le monde dont fait partie le présent rapport sert de plateforme à tous les secteurs de la société pour l'examen du développement économique urbain, notamment sa contribution à la résolution des problèmes de logement. Dans le cadre des travaux réalisés, certains des plus grands penseurs et praticiens mondiaux de l'urbanisme à l'œuvre au sein des organisations internationales, des gouvernements, des autorités locales, du secteur privé et de la société civile développent de nouvelles idées, solutions et meilleures pratiques innovantes.

Cette série donne également un aperçu intéressant de la vaste gamme des problèmes soulevés par le développement économique urbain et le développement des établissements humains, et contribue à une meilleure compréhension de ces problèmes. Elle devrait être très utile aux États Membres de l'ONU dans leur quête de meilleures politiques et stratégies pour faire face aux enjeux mondiaux de plus en plus nombreux dans ces domaines.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joan Clos', with a long, sweeping horizontal line extending to the right.

Joan Clos

Secrétaire général adjoint de
l'Organisation des Nations Unies,
Directeur exécutif d'ONU-Habitat

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

On estime que plus de la moitié des six milliards d'habitants de la planète vit désormais dans des villes, des agglomérations et dans d'autres espaces urbains. Si les tendances actuelles perdurent, ce chiffre va continuer d'augmenter, avec une croissance de la population urbaine beaucoup plus généralisée et rapide dans les pays en développement que dans les pays développés. Selon la Banque mondiale, l'urbanisation récente s'est produite pour plus de 90 % dans les pays en développement, environ 70 millions de nouveaux résidents venant gonfler chaque année la population des zones urbaines. Cette tendance est particulièrement marquée en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, les deux régions les plus pauvres du monde, où la population urbaine devrait doubler d'ici à 2030¹.

Des villes bien pensées et bien gérées sont un élément important d'une économie nationale saine et prospère et contribuent de façon significative à la qualité de vie. À mesure que les villes s'étendent et que le processus d'urbanisation se poursuit, les gouvernements sont donc de plus en plus sollicités pour loger les populations pauvres et leur donner accès aux services de base, tels que la santé, l'eau potable et l'assainissement. À l'heure actuelle, une majorité des villes en développement censées absorber le plus grand nombre de personnes font face à d'énormes enjeux. La croissance économique n'a pas suivi le rythme de l'accroissement de la population urbaine. Il y a donc une grave pénurie de logements décentes et une grande partie des infrastructures élémentaires, qui sont si désespérément

nécessaires pour soutenir la croissance urbaine, sont soit en voie de dégradation, soit inexistantes.

La présente étude, établie pour le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, vise à donner un aperçu de la façon dont le modèle de partenariats public-privé (PPP) peut contribuer à promouvoir le logement et le développement urbain durables dans les pays à tous les niveaux de développement économique. Les études de cas illustrées à la fin de ce rapport renvoient aux meilleures pratiques et principes directeurs en matière de PPP décrits dans les différents chapitres. Si les grandes idées et lignes directrices présentées ici peuvent être utilisées pour aider à façonner la politique gouvernementale à l'avenir, il importe de noter que l'application du modèle PPP n'est pas décrite en détail. Beaucoup plus de ressources et de compétences sont nécessaires aux gouvernements envisageant d'appliquer cette approche dans le cadre de projets de logement et de développement urbain plus large dans leurs communautés.

¹ Banque mondiale (2009 : 1), *Systèmes de villes : L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté*.

CHAPITRE 2 : L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Bien que, partout dans le monde, les zones urbaines se heurtent à leur propre ensemble de problèmes complexes, les enjeux financiers sont largement les mêmes; à tous les niveaux de développement économique, les besoins de financement des projets de développement urbain sont trop importants pour pouvoir être couverts uniquement par les fonds publics traditionnels. Reconnaisant cette contrainte, les gouvernements de tous les pays se tournent vers les PPP comme option de financement possible pour les investissements à grande échelle dans la fourniture de logements abordables et d'autres infrastructures de base². En tant que modèle de financement entièrement fondé sur la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et, parfois, le secteur à but non lucratif, les PPP revêtent de nombreuses formes (voir ci-dessous), mais représentent généralement un accord dynamique à long terme entre différentes parties, aux termes duquel chaque secteur apporte sa contribution et partage certains risques.

En règle générale, un PPP type permet à un consortium privé de prendre en charge le risque de financement et deux ou plusieurs phases du cycle de vie d'un projet. Il peut s'agir des phases de conception et de construction du projet ainsi que de l'entretien et de l'exploitation de l'installation publique en vertu d'un contrat de longue durée soigneusement conçu. Cette forme de collaboration contraste avec le rôle traditionnel joué par le secteur privé dans le développement des infrastructures urbaines, en vertu duquel son intervention se limite à

fournir une main-d'œuvre qualifiée dans le cadre de contrats de courte durée, la prestation de services étant assurée uniquement par l'autorité publique. Il est également important de ne pas confondre les PPP avec la privatisation - situation où la responsabilité de la prestation du service public est totalement transférée au partenaire privé, avec peu ou pas de supervision des pouvoirs publics.

Dans presque tous les pays du monde, une forme ou l'autre d'investissement dans le cadre d'un PPP a été réalisé aux fins de la fourniture de logements ou d'une infrastructure urbaine depuis le début des années 90. Bien que l'importance et la réussite des PPP varient fortement, en particulier dans les pays en développement³, les possibilités qu'ils offrent de générer régulièrement des gains d'efficacité, bien documentées dans certains pays développés, notamment le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ne sauraient être sous-estimées. Dans ces pays, les partenariats ont beaucoup contribué à la réduction des coûts et à l'accroissement de l'efficacité opérationnelle de projets de développement urbain, allant de la fourniture de logements abordables à la construction d'installations de traitement de l'eau, de routes et d'hôpitaux⁴. Un nombre grandissant d'observations montrent que les PPP sont un instrument important pouvant être utilisé pour contribuer à développer les infrastructures et les services urbains de base, jusque dans les quartiers les plus pauvres de certains des centres urbains les plus actifs du monde.

2 Dans le présent rapport, on entend par infrastructure de base les actifs sociaux comme les logements abordables, les écoles et les hôpitaux, ainsi que les aménagements pour les services publics de base, y compris les systèmes d'alimentation en eau, de gestion des ressources hydriques, de gestion des déchets, d'assainissement et de transport.

3 Voir OCDE (2005 : 2), 'Investment for African Development : Making it Happen'.

4 Conference Board du Canada (2101 : i), *Détruire les mythes: une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures*, et Deloitte (2006 : 21-26) 'Closing the Infrastructure Gap: the Role of Public-Private Partnerships'.

CHAPITRE 3 : LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DES PPP

L'adoption d'un modèle de PPP pour la fourniture de logements et le développement urbain est motivée essentiellement par le fait, qu'une fois l'adéquation du projet correctement déterminée et évaluée, c'est l'approche qui permet une utilisation optimale des ressources par rapport aux contrats traditionnels de passation de marchés. Bien que ce chapitre mette en lumière cet avantage, ainsi que d'autres avantages clés importants associés à ce modèle, il passe également en revue certains des arguments avancés à l'encontre des contrats de partenariat pour le développement urbain au sens large.

Certains des avantages des PPP peuvent être définis comme suit :

Réduction des coûts

Les économies de coûts se matérialisent sous plusieurs formes différentes (décrites ci-après), mais sont principalement associées au rôle du secteur privé en tant que partenaire à part entière du projet. En règle générale, le gain économique étant la motivation fondamentale du partenaire privé, celui-ci est incité à améliorer constamment sa performance, réduisant ainsi les coûts globaux du projet.

Ensemble du cycle de vie

Les partenariats public-privé combinent deux ou plusieurs phases du projet en un seul programme que le consortium privé prend en charge sur le long terme. Des économies d'échelle sont ainsi générées en conduisant le secteur privé à organiser ses activités d'une manière qui génère des efficacités et maximise les retours sur investissements⁵.

Contrats axés sur les résultats

Les projets de partenariat public-privé s'inscrivent généralement dans le cadre d'un contrat axé sur les résultats, qui relie les paiements à la performance. Ce contrat stipule les résultats attendus du projet en mettant en avant la qualité finale, et non les moyens par lesquels les actifs ou les services sont fournis⁶. La priorité accordée aux résultats encourage également l'innovation, en motivant le partenaire privé à mettre au point pour l'exécution du projet de nouvelles méthodes et approches qui répondent aux besoins à moindres coûts.

Partage des risques

Les partenariats public-privé sont conçus de façon à ce que les risques soient transférés entre les secteurs public et privé, allouant certains des risques particuliers du projet (voir figure 1) au partenaire le mieux à même de gérer ces risques de manière efficace par rapport aux coûts⁷.

⁶ Conference Board du Canada (2010 : 3).

⁷

⁵ Conference Board du Canada (2010 : 24).

Figure 1: **Domaines habituels de partage des risques d'un projet PPP**

Approvisionnement
Conception
Construction
Exploitation
Permis et approbation
Domaine politique
Mise en service
Domaine technique
Domaine politique et législatif
Financement
Entretien et exploitation
Dévaluation de la monnaie (applicable aux projets financés par des prêteurs internationaux)

Source : Conseil canadien pour les partenariats public-privé

Respect des délais dans le cadre des PPP

Le risque de financement étant généralement transféré au consortium privé, tous les retards par rapport aux délais convenus peuvent entraîner des coûts supplémentaires pour le partenaire privé car il est seul à supporter la dette pendant une plus longue période. Le secteur privé a donc un intérêt financier direct à ce que les projets et services soient livrés à temps, et même parfois en avance.

Amélioration de la gestion publique

En invitant le partenaire privé à participer au projet, l'autorité publique peut transférer au consortium privé les risques et les responsabilités afférents aux opérations au jour le jour de deux ou plusieurs phases du projet d'infrastructure urbaine. Cela permet au secteur public de se concentrer sur d'autres questions importantes, comme la régulation, le suivi de la performance et la planification des services urbains.

Amélioration des niveaux de service

En associant les atouts des secteurs public et privé, les PPP offrent la possibilité unique

de partager un large éventail de ressources, de technologies, d'idées et de compétences de façon coopérative pour améliorer la façon dont les actifs et les services urbains sont mis à la disposition de la population.

Augmentation des ressources disponibles pour les infrastructures

Les partenariats public-privé libèrent des financements pour d'autres projets d'infrastructure urbaine de deux façons : tout d'abord par les réductions potentielles des coûts inhérentes à l'approche PPP et, ensuite, grâce à l'accès à des financements privés qui permet à l'État d'étaler les paiements pour les services rendus sur une plus longue période. Considérant que c'est le partenaire privé qui supporte généralement le risque de financement, l'autorité publique n'est pas obligée de comptabiliser l'investissement en début de période dans son compte de patrimoine pour l'exercice budgétaire considéré. L'opération peut ainsi rester « hors bilan », ce qui permet à l'État de contracter des emprunts pour d'autres projets importants, sans que cela influe sur son niveau d'endettement.

Certains des inconvénients des PPP peuvent être définis comme suit :

Coûts additionnels

Les partenariats public-privé offrent de bonnes occasions de réduire les coûts globaux des projets. Toutefois, par rapport aux marchés publics traditionnels, le processus complet de PPP se traduit par des coûts additionnels qui, s'ils ne sont pas adéquatement maîtrisés, peuvent éroder certains des avantages économiques potentiels de ce modèle.

L'un de ces facteurs de coûts potentiels est lié au processus d'appel d'offres - une approche concurrentielle pour le choix d'un partenaire unique pour le contrat d'approvisionnement PPP. Les parties qui répondent à l'appel d'offres pour un projet consacrent des compétences et des ressources considérables à la conception

et à l'évaluation du projet avant sa mise en œuvre. Selon le nombre de soumissionnaires, le coût global du projet peut être majoré par la nécessité de compenser ceux-ci pour les dépenses engagées pour la présentation de l'offre.

Deuxièmement, un contrat PPP couvrant une longue période et de multiples opérations, chaque partenaire doit consacrer beaucoup de temps et investir des ressources considérables pour s'assurer le concours de conseillers extérieurs qui l'aideront à anticiper et à superviser tous les imprévus possibles dans la période à venir. Cela peut être très coûteux, en particulier pour un organisme public connaissant mal le secteur privé et ayant besoin d'une aide supplémentaire pour protéger l'intérêt public.

Enfin, alors que la composante 'financement privé' du partenariat est l'une des principales motivations du recours à un partenaire privé, le prix de ce financement peut entraîner une augmentation des coûts d'investissement de 1 à 3 %⁸. Sauf si les économies générées par le consortium privé l'emportent sur le coût supplémentaire du financement par un prêt privé, un projet PPP peut ne pas se traduire par une réduction des coûts.

Affaiblissement du contrôle sur les biens publics

Le secteur privé prenant en charge une part significative du risque du projet, des décisions importantes quant aux résultats sont inévitablement partagées avec ce partenaire. Cela peut donc entraîner une perte du contrôle public sur des choix majeurs intéressant un éventail de problèmes, depuis la façon dont les biens publics de base, comme le logement et l'eau potable, doivent être fournis et tarifés jusqu'à des questions concernant la main-d'œuvre sur le site, par exemple les conditions de rémunération et de sécurité.

Affaiblissement de la responsabilité

Les partenariats sont généralement régis par un réseau complexe de contrats qui répartissent entre un large éventail de partenaires la responsabilité de la fourniture de logements et d'autres services urbains. Faute d'une définition claire, ces contrats peuvent entraîner un chevauchement des rôles et des responsabilités et empêcher le contribuable de déterminer clairement qui doit rendre compte.

Atténuation des risques

Plus le projet urbain est complexe et plus nombreux sont les individus impliqués, plus les risques sont élevés et diversifiés. Si un PPP bien structuré permet de gérer les risques par le biais d'un accord contractuel bien défini, une partie des risques sont par nature imprévisibles et donc difficiles à atténuer. Dans le cas de risques inattendus (ou de l'échec du projet), c'est souvent l'autorité publique qui doit prendre en charge non seulement les coûts de l'échec, mais aussi les nouveaux coûts éventuels⁹.

Rigidités du contrat de longue durée

Un problème essentiel lié à l'engagement de longue durée propre au contrat PPP est que cet engagement limite la capacité du secteur public d'apporter des changements au contrat si des difficultés économiques ou situationnelles inattendues surgissent. Face à un changement requis, soit dans l'utilisation d'un élément d'infrastructure, soit dans le type de service urbain offert, les PPP se sont révélés peu flexibles - à la fois en raison du temps et des procédures administratives nécessaires à la modification du contrat¹⁰.

8 PricewaterhouseCoopers (2005 : 30), 'Delivering on the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity.'

9 Conference Board du Canada (2010 : 57).

10 PricewaterhouseCoopers (2005 : 33).

CHAPITRE 4: LES PROBLEMES PROPRES AUX PPP DANS LE LOGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

De nombreux éléments d'information montrent qu'au niveau mondial le secteur privé comme le secteur public se tournent de plus en plus vers des partenariats pour la fourniture de logements et le développement urbain. Cependant, lorsqu'ils appliquent l'approche PPP au secteur urbain pour essayer de répondre aux besoins entraînés par l'augmentation de la population, les gouvernements du monde entier sont confrontés à une série de problèmes. Bien que l'ampleur et la portée de ces problèmes varient selon le niveau de compréhension et de développement du modèle de partenariat dans le pays¹¹, le présent chapitre donne un aperçu de quelques-uns des problèmes les plus courants que les PPP posent actuellement aux gouvernements

s'efforce de protéger l'intérêt public par la réglementation et la minimisation des risques. Ces objectifs divergents, s'ils ne sont pas bien gérés, peuvent provoquer des tensions et de la méfiance entre les partenaires. Or, les gouvernements se rendent souvent compte qu'il est difficile de concilier les objectifs et de maintenir un bon niveau de confiance tout au long du cycle de vie du projet. C'est particulièrement le cas des projets urbains fondés sur des subventions, pour lesquels un financement supplémentaire et continu des pouvoirs publics est requis pour assurer les services de base aux segments les plus pauvres de la population. Dans ce cas, les marges de rentabilité raisonnables pour le partenaire privé peuvent être plus difficiles à mesurer et les objectifs peuvent devenir encore plus difficiles à atteindre.

Divergence des objectifs

Habituellement, les objectifs du secteur privé s'opposent fondamentalement à ceux du secteur public : le premier se concentre sur le gain économique tandis que le second

Acceptabilité par le public

La participation du secteur privé au développement urbain peut se heurter à une forte résistance, notamment lorsqu'il s'agit des services publics urbains plus traditionnels, comme le logement abordable, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets. Souvent, ces services urbains permettent de répondre aux besoins de base des pauvres du monde entier, qui ne pourraient pas être satisfaits autrement. En conséquence, si le service est compromis en raison d'une course au profit, ou si la réactivité est trop lente face à un problème, une forte résistance de la population au partenariat peut se faire jour tout comme un mécontentement général envers l'implication du secteur privé dans le développement urbain. Faire en sorte que le public soit bien informé et favorable au

11 Dans le document 'Closing the Infrastructure Gap: the Role of Public-Private', Deloitte avance que trois niveaux, ou phases, de 'maturité' des PPP peuvent être observés à travers le monde. Parmi les pays appartenant au premier niveau figurent, entre autres, l'Inde, la Chine, la Russie, l'Afrique du Sud, la Pologne et la Croatie, qui peuvent être considérés comme ayant un niveau de compréhension et de sophistication faible dans l'application de ce modèle pour la mise en place d'infrastructures. Des pays comme les États-Unis et le Canada, en parallèle avec le Japon, l'Italie, le Brésil et les Pays-Bas, sont considérés comme avancés dans la 'courbe de maturité', avec une bonne compréhension du marché des PPP, mais sans avoir une connaissance aussi approfondie du processus que l'Irlande, l'Australie et le Royaume-Uni.

projet urbain est un défi permanent pour tous les gouvernements. L'autorité publique doit faciliter un dialogue en aval et constant avec toutes les parties prenantes, en plus de fournir des informations exhaustives sur les problèmes intéressant le public, afin d'apaiser les conjectures et les inquiétudes infondées le cas échéant.

Problèmes de capacités au niveau local

Plus de la moitié de la population mondiale vivant dans des centres urbains, dans de nombreux cas, ce sont les administrations locales qui seront les plus sollicitées pour adopter de nouveaux modèles de financement en partenariat et mettre en œuvre des stratégies d'urbanisme prudentes. Cependant, il sera sans doute difficile pour beaucoup de localités d'assumer cette nouvelle fonction car elles manquent des compétences de base en matière de négociation, de financement et de passation des marchés, entre autres, qui sont nécessaires pour gérer des projets urbains très complexes, tels que les PPP. Cela est particulièrement vrai pour les administrations locales des États émergents ou fragiles, où même les lois et règlements de base requis pour coopérer avec le secteur privé soit sont totalement absents, soit sont gravement insuffisants, soit sont instables¹².

Problèmes de gouvernance dans l'optique du développement durable

Il est maintenant reconnu mondialement que la viabilité environnementale est un facteur important à prendre en compte lors de l'examen des options stratégiques pour le logement et la rénovation urbaine au sens large, les signes

d'une dégradation de l'environnement étant de plus en plus perceptibles dans les zones urbaines¹³. Or, dans de nombreux pays, la responsabilité de la mise en œuvre des PPP dans le secteur urbain repose en grande partie sur les départements ou ministères des finances ou des infrastructures¹⁴. Bien que ces services soient peut-être mieux équipés pour planifier et exécuter des projets PPP, ils ne sont pas en général bien au fait des considérations environnementales importantes. En conséquence, de nombreux PPP du secteur urbain n'intègrent pas les principes clés du développement durable dans leurs processus de planification et de mise en œuvre¹⁵.

Problèmes de financement des PPP

La crise financière mondiale a radicalement modifié le paysage financier des PPP urbains partout dans le monde. D'une part, la plus grande rigueur des examens des dépenses a conduit de nombreux gouvernements à adopter des modèles de PPP afin d'essayer d'atténuer l'effet immédiat des dépenses correspondantes sur des déficits en augmentation. D'autre part, les strictes conditions de crédit ont amené les banques et les investisseurs à faire preuve de plus de prudence à l'égard des nouveaux projets, d'où la plus grande difficulté de contracter des emprunts. Dans le contexte actuel, de nombreux gouvernements ont du mal à garantir des apports financiers pour les PPP du secteur urbain, dont certains sont considérés à

12 Voir Gladys Palmer (2009 : 19-20), 'Public-Private Partnerships: A Literature Review'.

13 La préservation de l'environnement est l'un des huit Objectifs du Millénaire pour le développement convenus par les dirigeants mondiaux en 2000.

14 CEE-ONU (2008: 8), *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*.

15 Pour plus d'informations sur la façon dont les financements du secteur privé et la prise de conscience écologique peuvent favoriser la réalisation des objectifs de développement durable, voir Ministère des Transports du Royaume-Uni (2003), *Green Public-Private Partnerships Guidance Note*.

haut risque¹⁶. Trouver des moyens novateurs d'attirer des financements privés pour le logement et les infrastructures urbaines, tout en veillant à ce que les contraintes financières auxquelles se heurtent les projets ne dégradent pas la position de chef de file des pouvoirs publics dans les infrastructures publiques, sera un défi pour l'avenir.

16 Pour plus d'informations sur la façon dont la crise financière mondiale a influé sur le crédit et les autres conditions de financement, voir Tim Murphy (2009), 'Financial Challenges for P3 Projects after the Financial Crisis.'

CHAPITRE 5: LES RELATIONS AVEC LES PRÊTEURS ET LES AUTRES PARTIES

Généralement, un PPP ne concerne pas seulement la relation entre l'autorité publique et le partenaire privé chargé de l'exécution du projet, mais couvre aussi un consortium de tierces parties intéressées, comme les prêteurs, les investisseurs et les autres groupes d'intérêt ou groupes à but non lucratif (voir figure 2), dont beaucoup sont impliqués dans la réussite du projet.

On peut avancer que l'une des relations les plus importantes que le partenariat doit favoriser est celle nouée avec les prêteurs chargés d'assurer le financement à long terme par l'emprunt de l'actif infrastructurel, qui peut représenter jusqu'à 80 % du financement total d'un projet¹⁷. Un partenariat recherche en général des financements pour le projet auprès de banques et de prêteurs, dont la volonté de financer le projet dépendra de la viabilité et de la prévisibilité financières de l'actif. En outre, la plupart des prêteurs n'accorderont pas de prêts pour des projets urbains qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse de tous les risques y afférents, qui peuvent se prolonger indéfiniment dans le temps ou dont l'objectif n'est pas bien défini¹⁸.

Néanmoins, une fois le prêt accordé, les prêteurs jouent un rôle utile dans l'examen et la supervision de la performance globale du projet d'infrastructure urbaine. Du fait des normes strictes qu'ils appliquent, ils sont généralement amenés à constituer leur propre équipe de conseillers techniques, juridiques

et autres pour suivre l'état d'avancement du projet. Pour les secteurs ou les projets plus risqués, il n'est pas rare que soient conclus entre le prêteur et l'autorité publique des contrats séparés prévoyant des garanties supplémentaires en vue d'un suivi plus étroit des délais de construction et de la situation budgétaire. Dans le cas où une société privée ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de projet, les prêteurs peuvent, aux termes de cet accord, remédier au problème en allant au besoin jusqu'à remplacer le partenaire privé¹⁹. Compte tenu de l'importante influence que les prêteurs peuvent exercer sur les procédures de modification et d'approbation du contrat, il est impératif, pour le succès du partenariat, qu'une relation étroite soit forgée avec ces acteurs.

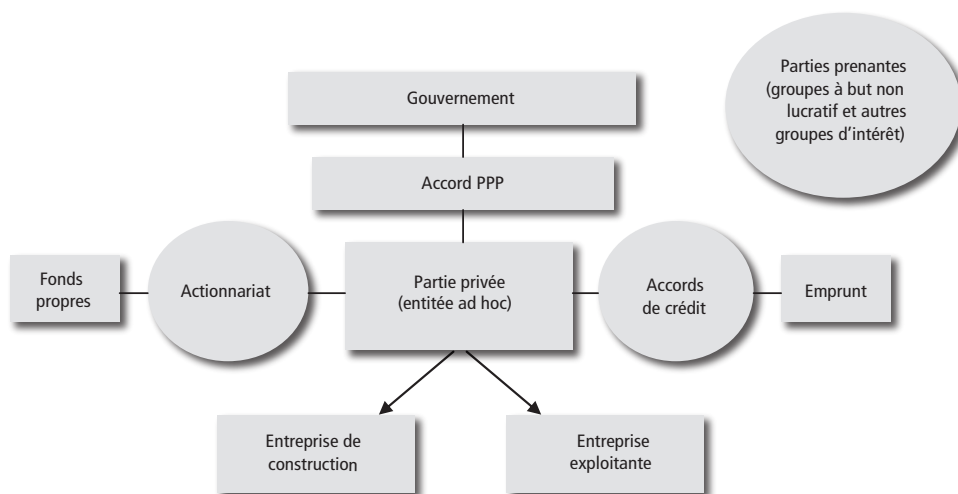
Le partenariat doit également établir de bonnes relations de travail avec les investisseurs en fonds propres qui apportent le reste des ressources nécessaires pour financer le coût du projet. Les fonds propres sont généralement fournis par des entrepreneurs privés impliqués dans le projet, mais ils peuvent aussi être mis à disposition par des investisseurs intervenant à titre de tierces parties, qui n'ont pas d'autre lien contractuel avec le partenariat. Le rendement des investissements en fonds propres n'étant dégagé qu'une fois assuré le service de la dette, ce type de financement est considéré comme à haut risque pour les investisseurs et il est donc l'une des composantes les plus coûteuses du financement d'un projet. Néanmoins, les investisseurs en fonds propres jouent un rôle utile pour assurer le financement par l'emprunt

17 Peter Farlam (2005), 'Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa.'

18 Banque mondiale (2009 : 25-26), 'Attracting Investors to African Public-Private Partnerships: A Project Preparation Guide.'

19 Murphy (2009 :16).

Figure 2. **Structure générique des relations dans le cadre des PPP**



Source : Établi à partir de données du Trésor de l'Afrique du Sud

auprès de prêteurs qui peuvent exiger des garanties pour leur prêt, ainsi que pour fournir des conseils au cas où des problèmes apparaissent entre les autres partenaires du secteur privé²⁰.

En outre, étant donné que les PPP dans le logement et le secteur urbain sont axés sur la satisfaction des besoins de la population, il est probable qu'un large éventail de groupes d'intérêt et de groupe à but non lucratif auront également des opinions bien arrêtées sur la valeur du projet pour le public. Contrairement aux autres participants au projet avec lesquels la relation n'est généralement pas juridiquement contraignante, la résistance du public à un partenariat dans le secteur urbain peut être préjudiciable au succès de celui-ci.

Dans ces conditions, le maintien de canaux de communication transparents et responsables avec les groupes d'intérêt et l'intégration de ces groupes dans le processus de décision revêtent une importance vitale. En règle générale, les groupes d'intérêt représentant le public doivent pouvoir considérer que le partenaire privé favorise des résultats positifs pour le secteur public, tout en contribuant aux objectifs de réduction des coûts financiers. Si la rémunération financière du consortium privé est jugée trop élevée ou trop basse, ou si les prêteurs du projet sont principalement motivés par le profit au lieu d'être préoccupés par la performance, la légitimité des partenariats peut alors être compromise aux yeux des utilisateurs payeurs.

²⁰ Banque mondiale (2009:27). 'Attracting investors...'

CHAPITRE 6: LES PRINCIPES, INSTRUMENTS ET MÉTHODES CLES

Compte tenu des meilleures pratiques et des enseignements accumulés, tous les PPP concernant le logement et le développement urbain devraient être fondés sur les principes, méthodes et instruments clés ci-après (dont la plupart sont examinés en détail dans les chapitres suivants du présent rapport) afin d'accroître la probabilité de succès des projets.

- Un PPP du secteur urbain doit tenir compte des besoins de la communauté visée et doit s'intégrer dans les priorités des principales parties prenantes au projet.
- Le projet doit être géré de manière responsable pendant toute la durée de l'accord, la prévisibilité et l'ordre des priorités étant déterminés par le partenariat.

Principes clés

Les partenariats public-privé devraient adopter les huit principes directeurs suivants :

- L'intérêt public prime²¹.
- Les bonnes pratiques concernant les mesures de responsabilisation et de transparence doivent être maintenues tout au long du cycle de vie du projet.
- Un projet de PPP doit être soigneusement planifié et avoir une portée bien définie et des objectifs fondamentalement clairs.
- La viabilité du projet doit être mesurée par rapport au critère fixé par le partenaire instigateur pour l'aider à déterminer l'adéquation potentielle du contrat PPP.
- Le modèle PPP sélectionné doit assurer une bonne utilisation des ressources en permettant des économies de coûts et de temps et une prise en compte appropriée du transfert des risques.
- La procédure d'appel d'offres dans le cadre d'un PPP doit être concurrentielle et équitable et faire l'objet d'une diligence raisonnable de la part du partenariat.

Méthodes et instruments

Les pouvoirs publics devraient appliquer les méthodes et instruments suivants lors du recours à des PPP :

Adéquation du modèle PPP

Dans les premières étapes de la planification d'un projet dans le logement et le développement urbain, il importe de se rendre compte que le modèle de partenariat ne saurait convenir pour tous les projets urbains. Il existe une grande diversité entre les secteurs urbains, chaque projet étant caractérisé par un ensemble unique d'exigences opérationnelles, de modes de prestation de services et de moyens de paiement des services distincts. Il faut donc, avant toutes choses, que le degré de participation du secteur privé dans un projet envisagé soit soigneusement mis en parallèle avec les objectifs du public concerné et que le projet soit jugé adapté à un contrat PPP.

Instruments de filtrage

Une fois les objectifs du projet soigneusement alignés avec les intérêts du public, des instruments rigoureux de filtrage doivent être mis au point pour mieux mesurer la valeur

21 Ville de Calgary (2008:3), Public-Private Partnerships Calgary Council Policy Framework.

ajoutée d'un PPP par rapport à d'autres méthodes de prestation de services. Un des meilleurs moyens de mesurer l'adéquation du PPP au projet est de réaliser un bilan coûts-avantages. Largement utilisé, ce bilan se concentre sur les résultats en identifiant les risques et leur répartition appropriée et en calculant les coûts internes pour les pouvoirs publics au moyen du comparateur du secteur public (CSP). Conçu pour quantifier la valeur, le CSP saisit puis compare les coûts et les économies liés au contrat PPP par rapport à la forme la plus efficace de passation des marchés publics²². Comme il se doit, les instruments de filtrage doivent être justes et objectifs et la responsabilité de l'élaboration des bilans coûts-avantages et du test CSP doit être confiée à un organisme indépendant.

Prise en compte des enseignements tirés

Lorsqu'une approche de type PPP pour la fourniture d'infrastructures et de services a été évaluée de manière approfondie, il est indispensable, lors de la réflexion autour de sa mise en œuvre, de tenir compte du fait que, si des procédures normalisées en matière de PPP sont importantes et ont été très utiles aux gouvernements, des différences flagrantes existent entre les communautés concernant des facteurs tels que la population et l'étendue géographique ainsi que la stabilité économique et culturelle d'un pays²³. L'application des enseignements tirés d'expériences similaires réalisées dans un secteur déterminé par des pays pouvant avoir une connaissance plus poussée de la mise en place des PPP montre que la puissance publique sait faire preuve d'une diligence raisonnable pour essayer d'éviter les erreurs.

Discipline dans la planification

Il est essentiel, dès le début de l'opération, d'adopter une approche rigoureuse en matière de planification afin de définir une feuille de route solide pour la mise en œuvre. Passer du temps au départ à analyser pleinement les objectifs et les valeurs fondamentales du projet et la façon dont celui-ci bénéficiera au public permet d'éviter des bévues à un stade ultérieur. Grâce à cette planification, les parties impliquées peuvent aborder le projet avec plus de certitude et en étant rassurées sur ses objectifs.

Unités chargées des PPP

La mise en place au niveau local ou national d'unités des PPP abritant les compétences nécessaires pour initier et gérer des partenariats dans le secteur urbain peut être un instrument efficace pour renforcer l'expertise des pouvoirs publics et stimuler ainsi le développement des PPP dans le secteur du logement et du développement urbain. Pour le partenaire privé, ces unités peuvent faciliter l'accès à des informations sur les possibilités de partenariat ainsi que servir de guichet unique pour la coordination et la prise de décisions aux fins d'une plus grande transparence et cohérence. Pour les acteurs publics, elles peuvent assumer de nombreuses fonctions, notamment : faciliter les projets PPP, partager l'expertise et les connaissances et assurer l'éducation et l'acquisition de compétences sur un large éventail de sujets concernant les PPP. En fin de compte, la création d'unités qui maintiennent les participants informés et bien formés fait partie de la gestion responsable indispensable à la mise en œuvre efficace des PPP par le secteur public.

Adoption d'une optique globale

Envisager un projet PPP dans une optique globale, en prenant en compte avec précision tous les aspects des phases de mise en œuvre, est une méthode pouvant utilement

22 Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé a publié des lignes directrices utiles pour déterminer comment et quand appliquer le critère CSP; ces directives sont disponibles sur le site : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/>

23 Deloitte (2006 : 6).

contribuer à réduire les coûts et à atténuer les problèmes structurels potentiels à long terme. Il peut être plus économique, par exemple, de construire un élément d'infrastructure en utilisant des matériaux qui sont plus chers au départ, mais qui se révèlent plus fiables et robustes sur le long terme²⁴. En outre, une grande attention doit être portée à la phase de transaction du projet, le succès d'un PPP pour le développement urbain reposant en fait sur l'examen des effets à long terme du projet sur la communauté au sens large et de ses liens avec les autres secteurs urbains, comme les routes et les hôpitaux, ainsi qu'avec les autres politiques et institutions.

24 Conference Board du Canada (2010 :25).

CHAPITRE 7: LES DIFFÉRENTS APPROCHES ET MODELES DE PPP

Les partenariats avec le secteur privé revêtent de nombreuses formes, offrant un large éventail de cadres pour la prestation de services. Pour faciliter l'identification des nombreuses formes de PPP, on trouvera dans le présent chapitre une brève évaluation des divers approches et modèles pouvant être utilisés pour ces partenariats. Le choix du modèle et/ou de l'approche varie en fonction du secteur et du type de projet, mais il est généralement déterminé par la volonté d'améliorer l'efficacité, la qualité du service et le prix.

Les modèles et leur structure

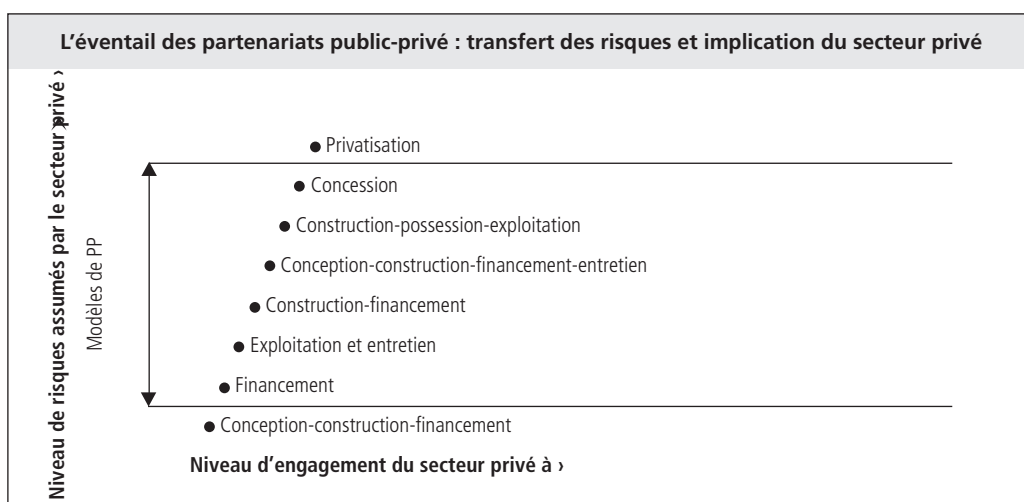
Les modèles organisationnels dans le cadre desquels les PPP sont généralement établis

sont très divers. Comme la figure 3 ci-dessous l'indique, les partenariats peuvent varier entre une association sous le contrôle direct du niveau d'administration impliqué et un modèle qui transfère une grande partie de la responsabilité pour la fourniture du service public au partenaire privé.

Approches

Alors qu'il est communément considéré que la 'véritable' forme de PPP est un modèle collaboratif dans lequel le secteur public et le secteur privé conviennent de partager les risques et les avantages d'un projet particulier, diverses approches illustrent les modalités possibles du partage du pouvoir et de la prise de décisions. Un partenariat avec le secteur

FIGURE 3 : Gamme des PPP et définition des modèles



Source : Conseil canadien pour les partenariats public-privé

Columbia's, Red de Solidaridad Social Fund established an elaborate system of regionally managed Conception-réalisation : Le partenaire privé conçoit et construit l'infrastructure en se conformant aux spécifications du secteur public, souvent à un prix fixé à l'avance, de telle sorte que le risque de dépassement des coûts est transféré au secteur privé. (Nombreux sont ceux qui considèrent que les modèles conception-construction ne relèvent pas des PPP).

Financement uniquement : Une entité privée, appartenant généralement au secteur financier, finance directement un projet ou utilise divers mécanismes indirects, comme un bail à long terme ou l'émission d'obligations.

Contrat d'exploitation et d'entretien : Un opérateur privé, sous contrat, assure l'exploitation d'un bien public pour une durée déterminée. L'entité publique garde la propriété du bien.

Construction-financement : Le secteur privé construit un bien et finance les coûts en capital durant la phase de construction uniquement.

Conception-construction-financement-exploitation : Le secteur privé conçoit, construit et finance un bien, fournit les services généraux de gestion ou les services d'entretien en vertu d'un accord à long terme.

Conception-construction-financement-entretien-exploitation : Le secteur privé conçoit, construit et finance un bien, fournit des services de gestion et des services d'entretien et assure l'exploitation en vertu d'un accord à long terme.

Construction-possession-exploitation : Le secteur privé finance, construit, possède et exploite une installation ou un service sur une base perpétuelle. Les contraintes publiques sont définies dans l'accord initial et l'autorité réglementaire s'exerce en permanence.

Concession : Un concessionnaire du secteur privé réalise des investissements et gère l'installation pendant une période déterminée, à l'issue de laquelle la propriété de l'installation est retransférée au secteur public.

privé peut relever d'une approche consultative lorsque les pouvoirs publics recherchent des conseils spécialisés auprès du secteur privé ou de groupes communautaires. Il existe également des partenariats contributifs qui sont décrits comme des accords en vertu desquels le secteur public fournit des financements au secteur privé qui est à son tour responsable de la réalisation, du développement et de la gestion du projet. Enfin, dans les approches de développement communautaire, les secteurs privé et public interviennent ensemble dans une communauté particulière et unissent leurs forces pour atteindre un objectif commun²⁵.

Des approches hybrides des PPP ont été mises au point ces dernières années pour relever les défis uniques auxquels font face les administrations locales partout dans le monde. Le regroupement de plusieurs projets à petite échelle en un contrat avec un partenaire privé est souvent utilisé pour attirer plus de concurrents du secteur privé et réduire les coûts de transaction. Dans d'autres cas, une coentreprise est établie avec le secteur public par le biais d'un processus d'appel à la concurrence pour la réalisation de la première phase des travaux. Les phases suivantes sont dirigées par le secteur public, mais réalisées par le partenaire stratégique, en prenant pour repère la première phase pour déterminer l'adéquation des coûts futurs. Un partenariat progressif permet également au secteur public de faire exécuter des travaux par étapes, certains éléments du projet jugés improductifs pouvant être arrêtés ou réalisés par un partenaire différent. Enfin, les secteurs public et privé peuvent mettre en place un modèle d'alliance par lequel les deux secteurs s'engagent à concevoir, construire, financer, entretenir et exploiter ensemble l'installation²⁶.

Source : Conseil canadien pour les partenariats public-privé

25 Boase (2000: 78-79) 'Beyond Government? The Appeal of Public-Private Partnerships'.

26 Deloitte (2006: 15).

CHAPITRE 8: LES BONNES PRATIQUES CONCERNANT LA STRUCTURE JURIDIQUE, RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIÈRE

Compte tenu du rôle que des cadres juridique, réglementaire et financier favorables jouent pour attirer et maintenir des flux d'investissement dans le secteur urbain, il est maintenant largement admis que l'efficacité de ces cadres est indispensable à la durabilité et à la croissance des PPP dans le logement et le développement urbain. Alors que, dans de nombreux pays développés, seuls des changements marginaux sont nécessaires à cet égard, très peu de pays en développement ont des structures financière, juridique et réglementaire indépendantes et bien établies.²⁷ L'objet du présent chapitre est donc d'identifier les cadres juridique, réglementaire et financier qui peuvent aider les pouvoirs publics à contribuer à la mise en œuvre réussie des PPP.

Structure juridique

Pour déterminer un cadre juridique approprié pour les PPP, les pouvoirs publics doivent prendre en compte les aspects suivants :

- Bien que des différences puissent exister en fonction du pays de mise en œuvre, il a été avancé que, dans tous les cas, des lois moins nombreuses, de meilleure qualité et simplifiées sont indispensables²⁸.
- Au niveau le plus élémentaire, l'environnement juridique doit minimiser les risques de corruption et doit être suffisamment fiable pour encourager la participation et l'investissement privés.
- Les éventuels investisseurs et participants

au projet doivent pouvoir être assurés que les lois et les contrats sont stables et applicables par les tribunaux ou par la voie de l'arbitrage, le cas échéant. Si l'environnement juridique et judiciaire n'est pas clairement défini, les investisseurs et les participants au projet considéreront que le projet est imprévisible et à haut risque.

- Toutes les lois adoptées pour les PPP dans le logement et le développement urbain doivent se conformer aux principes de transparence et d'équité et refléter la prudence nécessaire à la viabilité à long terme du projet.
- Soucieux de l'intérêt public, les gouvernements doivent continuer à travailler pour identifier et éliminer les incertitudes et les obstacles juridiques indésirables qui limitent la participation du secteur privé aux PPP.
- Les lois relatives aux concessions doivent indiquer clairement quel niveau d'administration est compétent pour l'attribution de contrats PPP et quels sont les secteurs ou types de projets d'infrastructure urbaine qui peuvent être couverts, ainsi que définir précisément les conditions de la mise en place et de l'exploitation ultérieure de PPP²⁹.
- Les lois sur la passation des marchés publics doivent établir à l'avance les règles de procédure et les appliquer de

27 OCDE (2005 : 23).

28 CEE-ONU (2008 : 29).

29 Pour plus d'informations sur les bonnes pratiques en matière de lois sur les concessions, voir CNUDCI (2004), Dispositions législatives types de la CNUDCI sur les projets d'infrastructure à financement privé.

façon équitable à tous les candidats et soumissionnaires qualifiés³⁰.

- Des lois sur la concurrence reflétant l'égalité des chances pour toutes les entreprises compétentes du même secteur sont encouragées. Elles doivent notamment prévoir le respect de procédures spécifiques pour l'attribution des contrats d'investissement de manière transparente et non discriminatoire.
- Les lois fiscales existantes peuvent être modifiées, ou de nouvelles lois peuvent être rédigées, pour créer un environnement propice aux PPP. Ces lois peuvent prévoir notamment l'exonération des taxes municipales ou des autres taxes liées à la construction et à l'entretien d'une infrastructure urbaine de manière à en réduire le coût pour le secteur privé.
- Des lois du travail doivent être mises en place pour atténuer la réticence du public aux PPP. Elles peuvent prévoir notamment des politiques de consultation solides des parties prenantes, ainsi que l'intégration des lois qui protègent les droits des travailleurs en matière de pensions, de salaires, d'avantages sociaux et de négociation collective.
- Des textes de loi doivent clarifier les rôles et les responsabilités des différents organismes publics du pays d'accueil dans la fourniture du soutien financier ou économique à la mise en œuvre de projets financés par le secteur privé, en précisant les types de soutien que ces organismes sont autorisés à apporter³¹.
- Les lois sur l'investissement ne doivent pas favoriser les investisseurs, les prêteurs, ou les opérateurs locaux par rapport à leurs homologues étrangers et doivent offrir aux acteurs étrangers l'égalité d'accès aux éléments clés, tels que le capital, les permis

et licences, les matériaux et la main-d'œuvre.

- Dans la mesure où les lois et l'environnement judiciaire doivent être modifiés pour s'adapter aux PPP souhaités, un délai réaliste doit être prévu durant la phase de planification pour intégrer ces changements.

Structure réglementaire

De même, l'efficacité et l'impact des partenariats dépendent également d'un environnement réglementaire très structuré assurant une surveillance et un suivi efficaces et des exigences strictes en matière de vérification des résultats. Pour les projets de PPP dans les secteurs du logement et du développement urbain, il vaut mieux confier cette responsabilité en matière de conformité avec le contrat à un organisme de réglementation indépendant remplissant les caractéristiques suivantes :

- fournit l'assurance que les décisions sont prises sans ingérence ni influence d'intérêts politiques ou extérieurs;
- prévoit des procédures claires pour la publication et l'explication de toutes les décisions;
- respecte les principes clés de responsabilité et de transparence, en s'appuyant notamment sur un système bien établi de freins et de contrepoids pour veiller à la bonne exécution de son propre mandat;
- fait en sorte que la procédure d'appel d'offres se situe toujours dans le cadre juridique général et que le processus ultérieur de mise en œuvre soit conforme aux objectifs et aux priorités du projet, tels que définis dans les documents de planification³².

30 Pour un guide détaillé de la législation sur la passation des marchés PPP, voir, 4ps (2008), *Development in Procurement Laws*.

31 CEE-ONU (2008 : 29 - 31).

32 Institut pour le partenariat public-privé (2009 : 18) *Public-Private Partnerships in E-Government: Knowledge Map*.

Le cas échéant, des procédures réglementaires spéciales doivent être établies pour traiter les différends entre les participants au projet et les organismes de réglementation indépendants.

Structure financière

La structure de financement des PPP peut être très complexe, mais, comme on l'a vu, un PPP est généralement constitué de deux composantes : le financement par l'emprunt privé et le financement par fonds propres. L'équilibre optimal entre les deux formes de financement est spécifique à chaque projet, une plus grande place étant accordée au premier qu'au deuxième³³. Dans cette structure du capital, il est recommandé que le partenaire privé supporte la totalité du risque de financement par l'emprunt du projet. C'est un point important car cette forme de financement incite le secteur privé à s'assurer que le risque d'escalade des coûts associés à la dette est bien géré et que la performance est en ligne avec les attentes du projet. Dans le cas de non-exécution, les pouvoirs publics ne sont pas tenus de verser leur contribution annuelle au consortium privé. En outre, le volet privé du financement garantit que les prêteurs feront preuve de la diligence nécessaire pour suivre ultérieurement le projet pendant toutes les phases du PPP.

Alors que le financement privé est souvent cité comme l'un des principaux avantages de l'adoption du modèle de partenariat, il importe de se rappeler que faire appel à des capitaux privés est toujours une option plus

onéreuse que le recours à des fonds publics traditionnels pour financer des projets de développement urbain. Du point de vue des finances publiques, le coût plus élevé associé à l'utilisation de capitaux privés pour les PPP du secteur urbain ne peut être financièrement justifié que si le transfert des risques et les gains d'efficacité l'emportent sur les coûts d'emprunt plus importants³⁴. Un effet significatif de la récente crise financière mondiale est que l'approbation des crédits pour les projets PPP est devenue encore plus coûteuse et difficile à obtenir. Dans ces conditions, il a été envisagé récemment de remplacer une partie de la composante 'financement privé' par un financement traditionnel au travers duquel le secteur public fournit davantage de ressources en amont du projet. D'aucuns avancent que, dans une telle structure, la puissance publique peut contrôler les incitations en instaurant des pénalités et de fortes amendes pour non-conformité. S'il est sans doute possible, en théorie, de mettre en place des mesures d'incitation efficaces qui assurent la maîtrise des coûts et l'efficacité, dans la pratique, cette structure peut être difficile à mettre en œuvre sans accroître les frais de litige et les coûts administratifs³⁵. Ainsi, malgré une enquête préliminaire sur les autres options de financement, la composante financement privé des PPP demeure primordiale si les pouvoirs publics veulent réaliser des économies.

33 Farlam (2005).

34 Conference Board du Canada (2010 : 12).

35 Conference Board du Canada (2010 : 38).

CHAPITRE 9: **L'EFFICACITÉ ORGANISATIONNELLE ET ADMINISTRATIVE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ**

Répondre aux besoins de populations urbaines de plus en plus nombreuses grâce à la planification et la mise en œuvre réussies d'une approche PPP exige des mesures qui vont au-delà de la mise en place des structures juridiques, réglementaires et financières appropriées. Beaucoup des problèmes se posant au sein des partenariats sont imputables en réalité à des accrocs non techniques émaillant les relations de travail entre l'ensemble des acteurs concernés, comme un manque de leadership au sein du projet ou des difficultés de communication insurmontables. Ce chapitre montre que les PPP performants sont caractérisés par un fort niveau d'engagement dans les principaux domaines organisationnels et administratifs ci-après :

Sélection des partenaires

Qu'ils soient initiés par l'État ou par un partenaire privé, les PPP, lorsqu'ils sont bien organisés, commencent par l'identification du problème central, suivie de la recherche des bons partenaires pour aider à la recherche d'une solution. Pour l'autorité publique, choisir le soumissionnaire le moins disant dans l'appel d'offres n'est pas toujours la meilleure méthode pour la sélection de partenaires. Des années d'expérience dans le domaine de l'urbanisation et une vision commune des objectifs du projet sont des critères importants pour le choix du bon partenaire.

Construire des relations solides à travers une communication claire

L'aptitude à générer et à maintenir un solide climat de confiance entre tous les partenaires et parties prenantes revêt un rôle fondamental dans le fonctionnement du partenariat. Veiller à ce que chaque partie ait à disposition des canaux de communication qui relaient en permanence une information fiable et objective sur le projet est déterminant pour l'établissement de relations efficaces et la gestion de la confiance. L'expérience montre qu'un plan de communication bien structuré et complet, prévoyant une solide politique de consultation publique, orientera les activités de communication de l'ensemble des participants au projet. S'il est correctement mis en œuvre, ce plan peut avoir une incidence positive sur les relations de travail entre toutes les parties.

Définir clairement les rôles et responsabilités

Un accord écrit bien construit, qui formalise les relations entre toutes les parties, définit clairement les rôles et responsabilités de chaque partenaire et met en place un système de freins et contrepoids pour générer co-dépendance et transparence accroît sensiblement les chances de réussite du partenariat.

Procédures

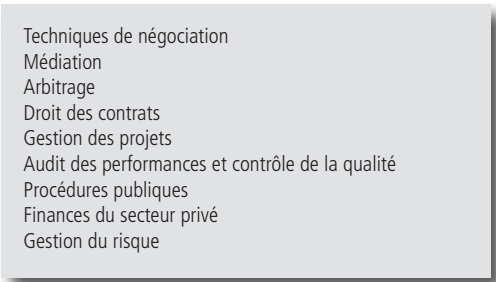
Comme tous les imprévus ne peuvent être pris en compte lors des étapes de planification d'un partenariat, il est extrêmement important que les deux secteurs, public et privé, conviennent des procédures de gestion essentielles au début de la formation de la relation. Au niveau le plus élémentaire, des procédures claires doivent être mises en place pour la prise de décisions, la résolution de problèmes, la gestion des conflits et l'évaluation des performances.

Administration publique forte

De fait, charger un consortium privé de fournir des services publics accroît, et ne diminue pas, la responsabilité de l'administration publique. Les PPP exigent donc une administration publique forte (mais souple) – capable de s'adapter et de répondre rapidement à des circonstances diverses et changeantes. L'existence d'une expertise solide en interne pour la gestion des projets ainsi que de pratiques adéquates d'embauche d'experts externes sur des questions techniques, juridiques et financières est un atout. Il faut dans cette optique des gestionnaires non seulement formés et qualifiés pour administrer le réseau complexe de relations, mais aussi qualifiés dans la négociation, la gestion des contrats et l'analyse des risques, entre autres (voir figure 4). En outre, un mécanisme institutionnel devrait être établi pour coordonner les activités des autorités publiques chargées de délivrer les approbations, les licences et les permis ou toute autre autorisation nécessaire pour la mise en œuvre du PPP en secteur urbain. Sans la capacité interne de faciliter l'exécution

de ces tâches rapidement et efficacement, le risque d'échec du projet est plus fort pour le partenariat.

FIGURE 4. **Compétences requises au sein de l'administration publique pour les partenariats public-privé**



- Techniques de négociation
- Médiation
- Arbitrage
- Droit des contrats
- Gestion des projets
- Audit des performances et contrôle de la qualité
- Procédures publiques
- Finances du secteur privé
- Gestion du risque

Source : Ministère des affaires municipales, Colombie britannique (Canada).

Un leadership fort

Un leadership fort au sein de l'organisation est un autre élément clé d'un partenariat réussi. Un dirigeant déterminé peut donner des indications claires à tous les partenaires impliqués et maintenir une bonne communication avec eux, faire en sorte que les partenaires aient à rendre des comptes et définir les objectifs et orientations stratégiques nécessaires à la planification. Bien que la présence d'un tel responsable soit importante pour toutes les parties, il est impératif que son leadership ne reflète pas uniquement les objectifs limités de l'un ou l'autre des partenaires. Les partenariats doivent reposer sur le partage des responsabilités, des problèmes et des solutions et la répartition équitable des ressources, des risques et des récompenses.

CHAPITRE 10: LA MISE EN ŒUVRE DE PPP DANS LES SECTEURS DU LOGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Une fois que la décision est prise par l'autorité publique de choisir le modèle PPP pour un projet de logement ou de développement urbain et que le gros du travail institutionnel et administratif préliminaire est en cours, il importe de commencer à se préparer pour la passation des marchés et la mise en œuvre du PPP. S'appuyant sur l'expérience de pays à différents stades de développement, ce chapitre vise à donner un aperçu utile des principales activités à réaliser et questions à régler pour accroître les chances de succès.

Renforcer les capacités

La première étape du processus de mise en œuvre est l'établissement de lignes directrices claires pour déterminer quel département ou organisme du gouvernement sera en charge de décider que le projet est prêt pour passer à la phase de passation des marchés. Au sein de cet organisme, une équipe de projet, spécialisée dans les contrats de type PPP, devra prendre la responsabilité des étapes de planification, de passation des marchés et de négociation, en plus de tenir un rôle dans le suivi de la performance³⁶. À moins que l'administration n'ait acquis une profonde expérience des contrats PPP, il sera également nécessaire d'engager une équipe de conseillers qualifiés dans les domaines juridiques, financiers, économiques et des domaines spécifiques au secteur, afin de prêter main forte à l'équipe de projet durant les nombreux processus et procédures relatifs au PPP.

Préciser la portée du projet

Une fois cette équipe en place, il faut s'attacher à préciser la portée du projet. Une quantification et compréhension plus sérieuses des buts et objectifs du projet, de son intérêt public et des risques qu'il présente, parallèlement à la répartition équilibrée de ces risques, permet de mieux préparer le projet à aborder le processus de passation des marchés PPP. Le secteur public devra également avoir établi un calendrier pour le lancement de chaque phase du projet, sous réserve de la réalisation de certains objectifs intermédiaires établis

Sélection de la procédure de passation des marchés

En entrant dans la phase de passation des marchés, certaines décisions concernant la méthode préférée doivent être prises. D'une manière générale, il existe deux méthodes principales de passation des marchés : le dialogue compétitif³⁷ et la pré-qualification. Le choix de la méthode repose sur une série de facteurs, mais est déterminé principalement par le niveau de concurrence et les apports requis pour le projet. Quelle que soit la méthode choisie, la procédure d'appel d'offres doit s'appuyer sur des documents normalisés, des procédures pour l'annonce et l'évaluation ultérieure des offres du secteur privé et une méthode d'adjudication des marchés.³⁸ Lier le projet à une procédure de passation des marchés équitable, ouverte et transparente

36 Ministère des affaires municipales (1999 : 46).
Partenariats public-privé : un guide pour les gouvernements locaux,

37 Banque asiatique de développement (n.d.:73),
Public-Private Partnerships Handbook.

38 Institut pour le partenariat public-privé (2009:17).

est indispensable à la constitution d'une assise solide sur laquelle les soumissionnaires pourront fonder leur propositions. Comme mentionné, il existe deux principales méthodes de passation des marchés.

Dialogue compétitif

Lorsque cette méthode de passation des marchés est choisie, cela signifie généralement que le partenaire public est moins intéressé par de nouvelles idées et apports et est davantage tourné vers des économies de coûts. Le secteur public, qui tend dans ce cas à avoir des objectifs définis de manière rigide, sélectionne ainsi un groupe approprié de candidats, qui sont invités à participer à une procédure négociée et sont généralement incités à présenter l'offre la plus avantageuse économiquement. Bien que cette méthode tende à être rapide et moins coûteuse que la pré-qualification, dans laquelle un processus 'pleinement concurrentiel' a lieu, elle peut limiter la capacité du secteur public de découvrir d'autres approches de l'exécution du projet pouvant être efficaces par rapport aux coûts et contribuer à améliorer la conception.

Pré-qualification

Cette procédure d'appel d'offres est généralement composée de deux étapes : un appel à qualification (AQ) et un appel à propositions (AP). Elle est généralement choisie par l'organisme public pour tirer parti de l'expertise du secteur privé en matière d'innovation et l'aider ainsi à déterminer les meilleurs moyens de répondre aux objectifs du projet. Afin d'attirer les soumissionnaires internationaux et d'accroître la compétitivité, l'organisme public publie et diffuse largement le document d'appel à qualification. Ce document décrit avec précision les compétences et la connaissance du marché requises pour le projet, afin de limiter le nombre de parties privées qui seront admises à participer aux prochaines phases de la

procédure. Les candidats intéressés répondent aux critères demandés, mais seuls les meilleurs soumissionnaires sont invités à participer à la phase d'appel à propositions, qui marque la sélection finale du partenaire. Contrairement à la procédure de dialogue compétitif, qui tend à sélectionner un partenaire en fonction du prix, le secteur public aspire ici à attirer des soumissionnaires qui peuvent offrir la meilleure valeur globale³⁹ pour le projet.

Il importe que les pouvoirs publics s'impliquent davantage dès le début de la procédure de passation des marchés et l'utilisent comme un outil de communication bilatérale efficace avec les soumissionnaires privés pour déterminer les opérations à réaliser. Il faut s'attacher à mettre en évidence les problèmes que l'une ou l'autre partie peut rencontrer car, généralement, les termes du contrat finalisé sont fondés sur les spécifications examinées à ce stade.

Finalisation des clauses contractuelles

Idéalement, la majeure partie des clauses du contrat doivent être finalisées au cours du processus d'appel d'offres, mais les négociations contractuelles finales présentent une dernière occasion de discuter des questions encore en suspens entre les deux parties. L'un des principaux objectifs du contrat PPP est de mobiliser de manière appropriée l'expertise et l'efficacité du partenaire privé, sans compromettre la prestation de services pour le contribuable public. Pour ce faire, l'organisme public est encouragé à assurer les résultats souhaitables en mettant en place des mécanismes de contrôle appropriés, en plus d'inclure dans le contrat des conditions et termes très spécifiques concernant les devoirs de chacun, la bonne allocation et gestion

39 Dans cette valeur peuvent entrer, par exemple, des techniques de conception modernes, des efficacités opérationnelles pour la prestation de services, des technologies innovantes, etc.

des risques, les objectifs de performance, les règles de modification des conditions du contrat, les procédures de règlement des différends et l'audit des performances. Il faut également prévoir des évaluations techniques et financières à même de fournir des données claires sur le niveau de service assuré ainsi que des délais déterminés pour la mobilisation du projet et des méthodes de calcul pour les dépenses en capital et les recettes.

Engagement des parties prenantes

Plus avant dans le processus de mise en œuvre, le partenariat doit répondre à un aspect essentiel, à savoir la nécessité d'une communication et d'une implication permanentes avec les

parties prenantes. L'importance des relations avec les parties prenantes ne devrait pas être négligée et les activités de communication avec ces groupes ne devraient pas prendre fin avec l'attribution du contrat. En fait, une participation continue des intervenants clés et une identification précoce de leurs intérêts augmentent considérablement les chances de succès d'un PPP, notamment dans les secteurs urbains qui sont traditionnellement sous la juridiction des pouvoirs publics.⁴⁰ Ainsi, lorsque le PPP passe à la phase de mise en œuvre, les deux parties doivent avoir un plan de communication en bonne et due forme, établissant des liens étroits avec les membres intéressés de la communauté et prévoyant des mécanismes de dialogue et de consultation entre les parties prenantes.

40 Daniele Calabrese (2008:27) 'Strategic Communications for Private, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects'.

CHAPITRE 11: LES MODES D'APPLICATION DU MODELE PPP DANS LES SECTEURS DU LOGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Ce chapitre passe en revue quelques tendances mondiales dans l'application des PPP dans les principaux secteurs de l'infrastructure urbaine, notamment le logement abordable, les transports, les services d'alimentation en eau, les écoles et les hôpitaux. Comme on le verra ci-dessous, on peut noter une augmentation substantielle du recours à l'approche PPP, à la fois dans les pays industrialisés et en développement, la plupart des investisseurs privés tendant à favoriser les marchés importants, riches ou en croissance rapide et certains secteurs et certaines formes de PPP pour lesquels les taux de réussite sont plus élevés.

Logement urbain

Des partenariats ont été utilisés avec succès pour construire et entretenir des logements destinés aux ménages à faible revenu dans les pays développés, comme les États-Unis, l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni. Dans la plupart des cas, l'approche PPP pour des projets de logement dans ces pays a privilégié la co-entreprise, au sein de laquelle les secteurs public et privé financent, possèdent et exploitent conjointement un projet de logement et le risque est partagé conformément à des dispositions contractuelles prédéterminées. Étant donné que, dans ce modèle de PPP, elle contribue généralement pour une grande part au financement du projet, la puissance publique peut conserver un contrôle important sur les étapes de planification et de développement du partenariat, tout en faisant usage des ressources et de l'expertise du secteur privé

dans la construction et la conception.⁴¹ Dans plusieurs des pays mentionnés ci-dessus, une série de mécanismes financiers⁴² contribuent à la réduction des coûts globaux des logements et du service de la dette pour le partenaire privé. Il s'agit d'outils importants pour les projets de logements sociaux, qui reposent sur une certaine forme de transfert public pour maintenir les prix à des niveaux abordables

Dans un certain nombre de pays en développement d'Asie et d'Afrique, les PPP commencent à devenir un instrument de premier plan de la politique du logement urbain. Mais, si certains succès ont été constatés en Inde et au Nigéria⁴³, la part des PPP reste relativement faible dans le secteur du logement des pays en développement et peu de données empiriques corroborent l'efficacité d'une politique du logement fondée sur les PPP⁴⁴. De plus, une distinction doit être faite avec les pays riches où le succès des logements abordables a été principalement imputable à

41 Deloitte (2006:26).

42 Des mécanismes financiers, comme les crédits d'impôt et un fond d'affectation spéciale pour le logement, par exemple, ont été intégrés dans la politique du logement des États-Unis et du Royaume-Uni afin d'assurer un flux constant de subventions pour des projets de logements sociaux. Pour une analyse approfondie des outils financiers auxquels peut faire appel le secteur privé pour des projets de logements abordables, voir Michael Lea et James Wallace (1996) : *Current Practices for Financing Affordable Housing in the United States*.

43 Voir Urmi Sengupta (2005), 'Government Intervention and Public-Private Partnerships in Housing Delivery in Kolkata', et http://www.tradeinvestnigeria.com/feature_articles/959808.htm

44 *Ibid.*

un niveau significatif de subventions publiques ayant permis de maintenir les coûts aussi bas que possible. Souvent, ces subventions sont un luxe dont ne bénéficient pas les citoyens pauvres des pays en développement, à court de trésorerie. Néanmoins, dans la mesure où les PPP pour le logement vont se multiplier dans les pays pauvres, leur utilisation dépendra, entre autres choses, de la puissance économique et politique du pays considéré et de ses traditions en matière d'habitat.

Transports urbains

Dans les transports urbains, les PPP sont apparus comme un outil efficace pour le développement, l'entretien et la construction de nouveaux réseaux routiers, chemins de fer, aéroports, ports maritimes et autres formes de transport. Sur le plan international, les pays en développement ont enregistré une nette augmentation de ces accords ces 10 dernières années (voir figure 5). Le transport est également le plus grand domaine d'investissement PPP dans les pays développés, notamment l'Australie, l'Espagne, l'Italie et les États-Unis⁴⁵. Les modèles de concession à long terme, qui permettent au secteur public de conserver la propriété de l'actif après une période de location, sont de loin la forme la plus importante de PPP dans ce secteur. Selon ce modèle PPP, le partenaire privé limite généralement l'accès aux transports à des clients payants, assurant ainsi un flux de revenus pouvant compenser, en partie ou totalement, le coût de la prestation. En conséquence, la viabilité financière des projets de transport urbain fait de ce secteur une option d'investissement plus attrayante pour le partenaire privé, en particulier dans les pays développés où le public accepte de plus en plus les systèmes de péage ou d'autres redevances pour l'utilisation des routes et des ponts.

Cela dit, l'ampleur même et la nature à long terme de certains de ces projets, ainsi que la nécessité de prévisions exactes de la demande de trafic et la dépendance à l'égard de ces prévisions augmentent de façon significative le

Tableau 1: Récapitulatif régional des investissements du secteur privé dans les transports entre 2000 et 2008

Région	Nombre de projets
Asie de l'Est et Pacifique	137
Europe et Asie centrale	43
Amérique latine et Caraïbes	164
Moyen-Orient et Afrique du Nord	27
Asie du Sud	154
Afrique subsaharienne	55
Nombre total de projets de transport	580

Source : Base de données des participations privées dans les projets d'infrastructures de la Banque mondiale.

On notera que les données compilées couvrent toutes les formes d'investissement du secteur privé. Elles peuvent donc inclure des projets totalement privatisés, avec peu ou pas d'élément de PPP.

risque financier supporté par le partenariat⁴⁶. Étant donné la nature très complexe des PPP dans le secteur des transports, ces accords peuvent donc être particulièrement risqués pour les marchés en développement qui n'ont pas les ressources et l'expertise requises dans ces domaines.

Gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain

La gestion de l'eau et de l'assainissement représente un autre secteur urbain en forte croissance pour les PPP partout dans le monde. Les réseaux d'eau et d'assainissement étant vieillissants dans de nombreux pays développés et de nouveaux investissements

45 Deloitte (2006 : 19).

46 Deloitte (2006 : 20).

étant très urgents pour faire face à la croissance de la population urbaine dans les pays en développement, de nombreux gouvernements se détournent de la gestion publique traditionnelle de la prestation des services d'approvisionnement en eau et cherchent à impliquer le secteur privé. Au Canada, en Australie et en Irlande, ainsi que dans un grand nombre de régions en développement (voir figure 6), les déficits budgétaires ont forcé les administrations locales à adopter des structures de PPP dans un secteur urbain traditionnellement exclusivement placé sous l'autorité publique.

Tableau 2 : Récapitulatif régional des investissements du secteur privé dans la gestion des eaux et des déchets entre 2000 et 2008

Région	Nombre de projets
Asie de l'Est et Pacifique	302
Europe et Asie centrale	43
Amérique latine et Caraïbes	99
Moyen-Orient et Afrique du Nord	14
Asie du Sud	11
Afrique subsaharienne	15
Nombre total de projets de gestion des eaux et des déchets	484

Source : Base de données des participations privées dans les projets d'infrastructures de la Banque mondiale.

On notera que les données compilées couvrent toutes les formes d'investissement du secteur privé. Elles peuvent donc inclure des projets totalement privatisés, avec peu ou pas d'élément de PPP.

Bien que ce phénomène ait été largement suivi, les partenariats dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont peut-être les plus controversés, en particulier dans les économies émergentes. Durant la dernière décennie, de grandes institutions de développement ont été critiquées pour avoir octroyé des prêts d'infrastructures de

développement aux administrations locales sous réserve de la conclusion de contrats de concession à long terme avec des entreprises privées⁴⁷. Si le résultat a été un important niveau d'investissement total dans le monde en développement, d'aucuns avancent que ces contrats ont permis à des entités privées de prendre des décisions importantes concernant les services de gestion de l'eau et des eaux usées, souvent avec un contrôle et une contribution limités des administrations locales⁴⁸. Cette situation a conduit soit à des tarifs de l'eau inabornables pour les pauvres, soit carrément à des échecs des partenariats en Bolivie, en Indonésie et dans plusieurs régions de l'Afrique subsaharienne. Parmi toutes les leçons qui ont été tirées de ces expériences, les nombreux échecs spectaculaires dans ce secteur corroborent le point de vue mentionné plus haut, à savoir que la participation du secteur privé au développement urbain n'est pas la panacée pour tous les secteurs et toutes les communautés.

Les écoles et les hôpitaux urbains

Les partenariats public-privé sont également en train de devenir une pratique acceptée dans les secteurs de l'éducation et de la santé. En Australie, en Inde, en Malaisie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et au Canada - où les hôpitaux sont actuellement le secteur le plus actif des PPP, les gouvernements prennent conscience de la nécessité d'impliquer le secteur privé pour répondre à l'escalade des coûts de la santé et de l'enseignement supérieur. Ce problème est bien sûr particulièrement répandu dans les pays en développement, où les gouvernements n'ont pas les ressources (financières, structurelles, techniques ou autres) pour répondre de façon adéquate à la

47 Pour plus d'informations, voir Food & Water Watch (2009), *Dried up, Sold Out: How the World Bank Push for Private Water Harms the Poor*.

48 Food & Water Watch (2009 : 2-3)

gamme de problèmes d'éducation et de santé qui affectent leurs populations de plus en plus nombreuses.

Alors que les accords de partenariat dans ces secteurs diffèrent en fonction de la taille et de l'ampleur du projet, le secteur privé contribue régulièrement à construire, concevoir, financer et exploiter des installations dans le cadre de contrats de concession à long terme avec l'État. De manière générale, avec ces PPP, les pouvoirs publics conservent un rôle important dans la fourniture des services de base, à savoir l'enseignement et les soins médicaux, le secteur privé étant en réalité entièrement responsable de la prestation des services non essentiels, tels que la nourriture, le nettoyage et le transport.

Les modèles de partenariat appliqués à ces secteurs semblent avoir rencontré un succès général. Cependant, il importe de noter que, compte tenu de la taille modeste de la plupart des établissements scolaires et hospitaliers, les projets proposés courent souvent le risque de coûts de transaction trop élevés, avec des rendements limités du capital pour le partenaire privé. Pour tenter de contourner ces problèmes, le regroupement de plusieurs projets en un seul est une approche couramment utilisée pour répartir les coûts d'approvisionnement et attirer un nombre raisonnable d'investisseurs privés⁴⁹. En outre, l'érosion des normes universitaires ou de la qualité des soins de santé dans les infrastructures gérées par des partenaires privés est une préoccupation légitime, à laquelle la puissance publique doit répondre dès le départ.

49 Deloitte (2006 : 24).

CHAPITRE 12: ETUDES DE CAS

Ce chapitre présente quatre études de cas concernant les secteurs urbains susmentionnés : le logement, les transports, la gestion de l'eau et de l'assainissement et les écoles et les hôpitaux. Ces études illustrent les divers modèles de partenariat qui ont été mis en œuvre dans des pays à différents stades de développement économique. Leur objectif principal est d'évaluer la performance du partenariat en analysant chacun des cas et en les comparant aux principes directeurs et aux meilleures pratiques décrits dans les chapitres précédents. Chaque étude de cas suit le même schéma : une description de l'historique et du contexte pour mieux comprendre le domaine concerné, suivie d'un aperçu des principales observations présentées et questions soulevées.

Regent Park (Toronto, Canada)

Contexte

Regent Park est un ensemble d'immeubles à loyer modérée situé dans le centre de Toronto, abritant une population d'origine culturelle diverse et connu pour être l'un des quartiers les plus pauvres du Canada. Construits il y a plus de 50 ans dans le cadre d'un programme de logement de l'administration nationale, ces immeubles se dégradaient et avaient désespérément besoin d'être rénovés, remplacés et remis en état (voir figure 5). Sous l'égide de la Société de logement communautaire de Toronto (SLCT), propriétaire et exploitante de ces biens, le Conseil municipal de Toronto a approuvé en 2003 un plan de revitalisation de Regent Park. Ce plan prévoyait la démolition et le remplacement des logements sociaux existants et la construction de 3300 logements

au taux du marché et à revenus mixtes, dont 300 réservés en vue d'une accession à la propriété à un prix abordable. De nouveaux parcs et rues doivent être ajoutés dans le quartier et un ensemble complet d'équipements pour l'éducation, la culture et le commerce vont être établis. L'objectif global du projet est de réaménager le secteur pour enlever au quartier son image de cité HLM en associant intervenants privés et publics⁵⁰.

Le plan sera réalisé par la ville de Toronto, la SLCT et la Daniels Corporation, un promoteur immobilier bien connu dans la région, en six phases qui s'étaleront sur une période de 12 à 15 ans et qui ont débuté en 2005. Tous les partenaires contribuent au projet de logements abordables et en partagent les risques et les avantages. Pour sa part, la ville de Toronto renonce aux taxes d'aménagement et aux impôts fonciers sur tous les logements sociaux et finance aussi une grande partie des coûts d'infrastructure afférents à la création de nouveaux parcs et de routes. La SLCT a procédé à plusieurs d'études de faisabilité afin de déterminer la meilleure approche pour la revitalisation de la communauté et fournit une partie du financement pour les logements sociaux. En tant que promoteur privé, Daniels a accepté de contribuer au financement et à la supervision de la conception, de la construction et de l'achèvement de toutes les unités de logement.

50 Regent Park Social Development Plan, SLCT (2007)

Figure 5 : **Vue de Regent Park nord avant le projet d'aménagement**



Source : URL http://www.rapdict.org/Regent_Park

Observations et principales questions

Le choix fait par la SLCT d'inviter un partenaire privé pour participer au réaménagement de Regent Park a été le résultat d'une année de réflexion sur les diverses options offertes. Les ressources financières disponibles étant insuffisantes pour réparer et remplacer le parc de logements, il est apparu évident à la SLCT

qu'il fallait mobiliser des fonds supplémentaires pour le projet de revitalisation. À l'issue de longues consultations avec des parties prenantes et des experts locaux, la SLCT a décidé qu'il valait mieux réaliser les travaux avec un partenaire privé pour maximiser la valeur des biens, car le modèle de partenariat était celui qui permettait d'espérer des gains financiers importants pour tous les associés.

Une fois clairement définie la portée du projet et validées la plupart des décisions quant à la destinée de Regent Park, la SLCT a invité plusieurs promoteurs privés à participer à une procédure d'appel d'offres transparente pour choisir l'entreprise devant participer à la conception, au financement et à la réalisation du projet. Daniels a été sélectionné avec soin pour la première phase et un accord contractuel formel a été signé, définissant clairement les responsabilités financières et juridiques de chaque partenaire. La procédure a été gérée avec diligence par la SLCT, qui a même intégré des mécanismes de contrôle dans l'accord afin de s'assurer que le

Figure 6 : **Un maquette du projet de réhabilitation de Regent Park**



Source : The National Post

promoteur privé s'acquitte de ses obligations contractuelles. Il était entendu que si Daniels ne respectait pas le cahier des charges du projet au cours de la première phase, il ne serait pas retenu pour réaliser les phases suivantes⁵¹.

Selon les termes de l'accord, la SLCT et Daniels sont convenus de partager les risques et les avantages des nouvelles unités de logement aux taux du marché. Une nette majorité des résidents de Regent Park vivent au-dessous du seuil de pauvreté et la zone de logements sociaux est souvent décrite comme un quartier sujet à des violences et à d'autres maux sociaux. Un enjeu majeur du partenariat est donc de transformer cette communauté en un quartier à revenus mixtes attractif, dans lequel il fait bon vivre (voir figure 7). Une autre priorité importante pour le partenariat consiste à gérer ses relations de travail avec l'administration locale pour s'assurer que celle-ci respecte son obligation de renoncer aux impôts fonciers et aux autres prélèvements sur les logements abordables afin de maintenir leur prix à un niveau raisonnable.

Les pleines répercussions de ce partenariat ne seront pas connues avant une dizaine d'années, mais, dès les premiers stades, les buts et objectifs du projet ont été bien gérés et respectés et l'opération a illustré jusqu'ici les principes de bonne gouvernance que sont la transparence et l'inclusion. La communauté est régulièrement informée de l'avancement du partenariat et des possibilités de consultation et de contribution continuent de lui être offertes. En outre, la première phase du projet a été menée à bien par Daniels, conformément aux conditions contractuelles, et le promoteur a été invité à participer à la réalisation des phases suivantes. Cela dit, la question de savoir si le partenariat présente des opportunités viables pour les pauvres de Toronto continue de susciter des préoccupations - il reste toujours à déterminer

si les nouveaux logements au taux du marché et à revenus mixtes seront abordables et dans quelle mesure ils répondront aux besoins des plus défavorisés. Le marché de l'immobilier en plein essor de Toronto a entraîné une hausse significative des prix de l'immobilier dans la zone et il n'est pas certain que les pressions grandissantes du marché permettront aux ménages à bas revenus d'accéder à la propriété.

L'autoroute 6 ou autoroute Yitzhak Rabin (Tel Aviv, Israël)

Contexte

En 1999, le Gouvernement israélien a accordé un contrat de concession de 30 ans à Derech Eretz⁵² pour construire et exploiter le plus grand et le plus complexe projet d'infrastructure de transport jamais entrepris en Israël. L'autoroute trans-Israël Yitzhak Rabin, s'étirant sur 324 kilomètres du nord au sud du pays, devait être la première autoroute à péage sous gestion privée en Israël. Le projet prévoyait que, grâce à la dernière technologie de collecte électronique des péages et au scannage des plaques d'immatriculation des utilisateurs par des caméras innovantes, l'autoroute serait une voie à péage entièrement automatisée. L'objectif était aussi de réduire les encombrements, la pollution et les accidents sur les routes parallèles qui devaient absorber jusque-là des niveaux de flux de trafic élevés. En tant que partie intégrante d'un vaste réseau de routes reliant le reste du pays, l'autoroute devait également offrir une capacité accrue de mobilisation militaire dans un pays souvent en proie à la guerre. Le projet a été achevé dans les délais et l'exploitation a commencé en 2002 avec des performances des péages routiers relativement bonnes par rapport aux prévisions en matière de trafic et de recettes.

51 The Role of Public-Private Partnerships in Funding Social Housing in Canada, Alexandra Moskalyk (2008: 32-33).

52 Derech Eretz est un consortium de trois entreprises : Africa-Israel, Canadian Highways Infrastructure Corporation et Housing and Construction Limited.

Figure 7 : Une vue de l'autoroute 6 en Israël



Source : Ministère des transports des États-Unis

Cependant, le projet reste controversé au sein des principales parties prenantes, en particulier les groupes environnementaux, qui s'opposent bruyamment à la route en faisant valoir qu'elle traverse les dernières zones non urbanisées du pays.

Observations et principales questions

Eu égard aux principes directeurs décrits précédemment, on peut noter que le gouvernement israélien n'a adopté le modèle PPP pour ce projet de transport qu'après examen des différentes options de financement. Compte tenu du manque de ressources disponibles, il a été estimé que le modèle de partenariat permettrait d'exécuter le projet dans les meilleurs délais, d'assurer un partage approprié des risques entre les partenaires publics et privés et de mettre en place la technologie de collecte des péages la plus performante pour réduire le plus possible le temps nécessaire au paiement, cet aspect étant

particulièrement important en l'occurrence vu qu'il s'agissait de la première autoroute à péage du pays⁵³. Le projet a été soigneusement planifié et évalué, avant d'être soumis à une procédure d'appel d'offres transparente et concurrentielle. Derech Eretz a été choisi pour son expérience et son aptitude à assumer adéquatement et efficacement les risques afférents au projet, qui auraient autrement dû être supportés par le secteur public.

Bien que le projet ait l'avantage de réduire les encombrements et la circulation sur les routes alternatives, on peut se demander si, dans ce cas, l'intérêt du public a été correctement pris en compte. Des groupes d'intérêt public soulignent que l'autoroute privilégie les riches, ou ceux qui ont les moyens de l'utiliser, tandis que les autres sont obligés d'utiliser les « routes normales ». D'autres s'interrogent sur les chiffres et les prévisions statistiques utilisés pour justifier la nécessité publique de ce projet

53 Ministère des transports des États-Unis (2007: 4-18) Case Studies of Transportation Public Private Partnerships around the World.

Figure 8 : **Installation communautaire pour le traitement de l'eau et des eaux usées du district Ilembe**



Source URL: www.biwater.com/casestudies/detail.aspx?id=13

d'autoroute. Ils font valoir que le besoin prévisionnel a été faussé intentionnellement, puis largement diffusé pour tenter de gagner le soutien du public à ce qui est maintenant connu pour être un partenariat très rentable⁵⁴. Plus important encore, une sérieuse préoccupation porte sur la question de savoir si les acteurs environnementaux, qui se sont vivement opposés au projet, ont eu un accès adéquat à la discussion et au débat au cours des étapes critiques de la planification du projet. Selon certains, les appels à modifier le projet par la communauté ont été rejetés, ce qui laisse un sentiment que l'autorité publique, en partenariat avec Derech Eretz, a plus imposé que justifié sa position en faveur du projet d'infrastructure⁵⁶.

En conclusion, si officiellement le projet a été plus ou moins bien conçu et exécuté, une certaine inquiétude subsiste quant au niveau de participation et de transparence du partenariat. Étant donné la controverse entourant sa mise en œuvre, il n'est pas certain que le PPP puisse être qualifié de projet de

partenariat « réussi ». Lorsqu'un PPP est envisagé, il est recommandé d'utiliser une approche plus équilibrée, transparente et inclusive, en particulier pour des projets de transport à si grande échelle qui touche une grande partie de la population d'un pays.

Municipalité du district Ilembe – Siza Water Company (Afrique du Sud)

Contexte

En 1999, Suez Corporation, au travers d'une co-entreprise avec la Siza Water Company (SWC), a obtenu un contrat de concession de 30 ans auprès de ce qui était alors le Borough of Dolphin Coast (BODC) pour devenir la première entreprise privée à gérer et exploiter une usine de traitement de l'eau et des eaux usées dans la région de l'Afrique australe. Face à des prévisions de croissance élevée pour la région, conjuguées au mauvais état des infrastructures existantes, à des déficits financiers et au manque d'expérience et de capacités dans la gestion et l'alimentation en eau, le BODC a été contraint en 1996 d'étudier les possibilités offertes par les PPP

54 En 2006, Derech Eretz a enregistré un bénéfice de 89 millions, en croissance de 56 % depuis 2004.

55 'Constructing the Trans-Israel Highway's Inevitability', Yaakov Garb (2004 : 8-10).

56 Garb (2004).

pour assurer un changement dans les modes de prestation de services.

Initialement, le partenariat a été bien accueilli par le conseil municipal et les niveaux supérieurs de l'administration, mais, en 2001, la société a commencé de rencontrer d'importantes difficultés financières en raison de la combinaison des facteurs suivants: chocs monétaires extérieurs, technologie défaillante et estimations de la demande incorrectes lors de la conception initiale de la concession, avec une forte surestimation de la croissance de la population⁵⁷. Incapable de payer ses frais de concession annuels à la municipalité, la SWC s'est battue pour une renégociation des termes du contrat et a gagné. Le nouvel accord revoyait à la baisse pour cinq ans les droits annuels de concession versés à la municipalité par la SWC, augmentait les prix de l'eau pour la communauté locale et diminuait de plus de moitié les investissements dans l'entretien des installations et l'amélioration des services⁵⁸. Après les renégociations, la SWC a lentement retrouvé la rentabilité, alors que Suez aurait obtenu un retour sur investissement de 21 %, principalement en raison de la rémunération annuelle fixe que SWC verse chaque année⁵⁹.

Observations et principales questions

Un bref aperçu de cette étude de cas présente un tableau partagé de la performance et de la fiabilité du partenariat sur la gestion de l'eau et des eaux usées. Une procédure d'appel à la concurrence équitable et concurrentielle a été lancée, qui a permis de choisir la SWC à l'issue d'un long processus d'évaluation de son aptitude, comme l'a indiqué la municipalité⁶⁰. En outre, il semble que le partenariat ait procédé à toutes les vérifications d'usage pour

assurer la fiabilité et la viabilité du projet lors des étapes de planification. Il a été fait appel des deux côtés à des conseillers pour donner leur avis sur des aspects complexes de la négociation et du contrat, l'accord final de concession contenant des précisions considérables sur les prix, les paramètres de performance et les droits et les responsabilités des différents partenaires ainsi que des dispositions relatives au suivi et à l'évaluation des résultats.

Avec le recul, cependant, il est clair que davantage d'efforts et d'investissements auraient dû être réalisés pour vérifier les informations qui ont servi de base au contrat afin de garantir de meilleurs résultats et un meilleur suivi du projet. Par exemple, les études de faisabilité menées pour évaluer la pertinence du PPP dans la région auraient dû être fondées sur des données plus nombreuses, notamment pour ce qui est de la prévision des besoins. En outre, alors que l'accord décrivait un système de surveillance du projet par la municipalité, il est clair que le partenaire public ne disposait pas des compétences nécessaires pour s'acquitter de cette fonction. En mettant davantage l'accent sur la formation des employés municipaux pour qu'ils puissent surveiller adéquatement la gestion des services d'approvisionnement en eau, ces services auraient gagné en fiabilité, avec des hausses de prix plus limitées pour la communauté⁶¹. Enfin, étant donné que le contrat ne comportait pas de dispositions spécifiques sur la consultation de la communauté, une plus grande intégration des parties prenantes dans le processus aurait permis d'assurer la disponibilité d'informations plus adéquates lorsque les décisions relatives au contrat ont été prises.

Il convient de noter qu'à ce jour, les membres de la communauté ont exprimé un mécontentement et une méfiance considérables quant à la capacité du partenariat de fournir des services d'eau de

57 Case Studies of Bankable Water and Sewerage Utilities, USAID (2005:3-5).

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Glen Robbins (2004 : 12), A Water Sector Public-Private Partnership Case Study: Ilembe Municipality (formerly Dolphin Coast) Siza Water Company.

61 Farlam (2005 : 26).

Figure 9 : **Manipal University Medical College in Manipal, India**



Source : Manipal University

qualité à la région. Depuis le début du contrat de concession, il y a eu plusieurs interruptions des services, avec ou sans avertissement, et de nombreuses communautés souffrent encore d'un trop-plein d'eaux usées, ce qui représente un risque sanitaire pour les communautés environnantes⁶². L'absence de réactivité de la part de la SWC sur ces points, et d'autres sujets de mécontentement de la communauté, est très préoccupante, alors même que le partenariat exploite un centre d'appel bien équipé qui suit les données relatives aux plaintes⁶³. Les résidents signalent également qu'il est difficile de savoir où s'adresser pour obtenir des informations importantes sur la fourniture des services, entre autres. Par exemple, la politique nationale visant une allocation gratuite d'eau aux pauvres a été mal relayée et les informations concernant les différents coûts et approches sont contradictoires⁶⁴. Une plus grande transparence et responsabilisation de la part du partenariat et une plus grande efficacité des modalités de prestation de services auraient pu conduire à un niveau plus

élevé de confiance et d'acceptation de la part des membres de la communauté.

Plus important encore, cette étude de cas illustre les controverses et difficultés soulevées par les contrats de partenariat pour les concessions sur l'eau dans les pays en développement. Le contrat de concession en est déjà au tiers de sa durée et, même si des investissements prioritaires ont été réalisés depuis 2001 pour améliorer la qualité du partenariat, on ne peut pas encore considérer qu'il s'agit d'un franc succès. Du fait des problèmes financiers rencontrés au début du partenariat, il est difficile de savoir si le bilan coûts-avantages est positif pour la population locale et la SWC n'a pas encore donné suite à toutes ses obligations concernant l'entretien et l'amélioration des services hydriques de base. Par conséquent, et nonobstant le fait que la concession montre aujourd'hui certains signes de maturité, les attentes des parties prenantes restent fortes et la communauté doute beaucoup de la capacité du partenariat de créer de nouvelles opportunités pour les populations locales, en particulier pour les pauvres.

Université de médecine de Meleka-Manipal (Malaisie-Inde)

Contexte

Officiellement ouvert en 1993, le Collège médical de Melaka-Manipal (MMMC) est le premier partenariat sur la formation professionnelle établi entre le Gouvernement indien et le Gouvernement malaisien. Avant cet accord, ce dernier n'avait ni la capacité financière ni la capacité de gestion voulue pour répondre à la demande croissante de médecins mieux formés en Malaisie. Conscients de cette lacune, les étudiants en médecine se rendaient à l'étranger pour recevoir une formation médicale de haute qualité, mais très chère. L'objectif de ce partenariat est de répondre à la demande croissante de médecins

62 Robbins (2004).

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*

en Malaisie en donnant aux étudiants l'accès à une éducation médicale supérieure à moindre coût. L'université offre aux étudiants un double diplôme de médecine et de chirurgie, la formation du premier cycle étant assurée à l'Université de Manipal, institut de formation privé situé à Manipal (Inde), et la formation clinique à Melaka (Malaisie).

En tant que partenaire, le Gouvernement malaisien fait des dons aux centres hospitaliers et sanitaires pour financer l'enseignement médical et le coût de certains professeurs à temps partiel pour la formation clinique, et fournit aussi une aide financière pour des étudiants méritants admis au Collège. En outre, ses organismes de réglementation, le Conseil malaisien de médecine et le Conseil national d'accréditation, coopèrent pour assurer la supervision et fournir les services consultatifs nécessaires pour faire en sorte que les cours dispensés se conforment aux normes minimales de qualité établies par les réglementations gouvernementales. Le rôle du consortium privé, sous la direction du Groupe Manipal, est de garantir que le campus de Manipal en Inde dispose des infrastructures et des ressources éducatives voulus, notamment les équipements, les professeurs et la structure de gestion indispensables pour développer les soins aux patients dans ces hôpitaux et centres de santé.

En 2003, le diplôme de médecine délivré par l'Université de Manipal a été officiellement reconnu par le Gouvernement malaisien et le Collège médical joue désormais un rôle plus important pour inciter des étudiants internationaux à venir étudier en Malaisie. Aujourd'hui, l'Université et ses programmes sont en constante expansion et le partenariat a permis de répondre aux besoins médicaux et éducatifs de la population croissante du pays.

Observations et principales questions

Le choix d'inviter le Groupe Manipal, et son Université phare, à s'allier avec le

Gouvernement malaisien pour mettre à disposition une formation médicale supérieure relevait de la tradition. L'Université de Manipal forme depuis longtemps des médecins malaisiens en Inde et le Groupe Manipal bénéficie d'une bonne réputation pour avoir participé à des partenariats de coentreprise à la fois en Inde et à l'étranger. En outre, l'environnement économique favorable régnant en Malaisie offrait davantage de possibilités de PPP dans le secteur de la santé et de l'éducation : la demande de médecins était élevée et en progression du fait de l'accroissement régulier de la population et de la richesse et les fondamentaux économiques et politiques restaient solide. Dans un tel contexte, il semblait naturel de formaliser le partenariat entre les deux pays.

Cela dit, le Gouvernement malaisien a agi avec prudence pour garantir la vigueur et la viabilité du partenariat. Avant de formaliser l'accord, il a reconnu que l'intervention des institutions privées, comme le MMMC, dans la formation ne devait « pas se faire au détriment du respect des normes et standards attendus de l'enseignement⁶⁵. » Il a été précisé dès le début que l'invitation du secteur privé dans le secteur de l'enseignement médical supérieur avait pour objectif de compléter, et non de remplacer, les écoles de médecine publiques. Le gouvernement a donc fixé des critères stricts pour la mise en œuvre et le suivi du partenariat, afin que la cohérence et l'équité soient des principes bien établis des deux cursus. De plus, les organismes de réglementation chargés de la surveillance du MMMC sont bien équipés et disposent des pouvoirs juridiques et politiques ainsi que des capacités requis pour surveiller adéquatement et protéger l'intérêt public dans la pratique de la médecine⁶⁶.

65 Physicians for Peace and Social Responsibility (2008:14), 'Training Future Doctors: Have We Got it Right?.'

66 Voir http://mmc.gov.my/v1/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

À de nombreux égards, le MMMC est aujourd'hui considéré comme l'illustration d'un véritable partenariat entre les deux pays et le secteur privé. De bons principes de gouvernance, associés à une approche réaliste à l'égard des PPP de la part du Gouvernement malaisien, ont contribué à une plus grande transparence et responsabilisation. Le Groupe Manipal a fait savoir que, de son point de vue, travailler avec le secteur public en Malaisie avait été une expérience enrichissante et a souligné que les efforts conjoints et prudents des partenaires semblent avoir facilité un processus participatif sur le terrain⁶⁷. Le partenariat permet également de répartir le coût de la formation entre secteur privé et

public. Le Gouvernement malaisien offre des subventions pour le programme privé existant en finançant un certain nombre d'étudiants et en fournissant des supports pédagogiques, alors que le Groupe Manipal couvre le coût de la formation médicale des étudiants. Ce partage des coûts a contribué à éliminer les dépenses institutionnelles de démarrage pour le Gouvernement malaisien, tout en positionnant mieux le partenaire privé pour accumuler des gains financiers à l'avenir. Plus important encore, les économies de coûts progressives réalisées par chaque partenaire ont permis de rendre une éducation de qualité plus accessible aux étudiants malaisiens, dont beaucoup n'auraient pas eu autrement la possibilité d'étudier la médecine.

67 Physicians for Peace and Social Responsibility (2008).

CHAPITRE 13: CONCLUSION

Les problèmes d'infrastructure auxquels sont aujourd'hui confrontés les gouvernements de tous les pays du monde sont énormes. Du fait de l'accroissement de la population urbaine au cours de la dernière décennie, conjuguée à une croissance économique atone dans de nombreuses régions, d'importantes lacunes sont apparues dans l'infrastructure et la prestation de services urbains. Le présent rapport avait pour objectif d'examiner le rôle que les partenariats public-privé peuvent jouer comme outil de financement possible pour faciliter la mise en place d'infrastructures urbaines et la prestation de services dans les pays, quel que soit leur niveau de développement économique. Il propose un ensemble d'idées et de principes clés concernant les PPP, qui peuvent être utilisés pour fournir des conseils aux gouvernements sur l'application du modèle PPP à des projets de développement urbain plus larges. Il s'agit

essentiellement de sensibiliser à l'approche du partenariat et de montrer comment elle peut être utilisée pour tenter de répondre aux besoins en logements et en infrastructures auxquels les gouvernements doivent faire face dans le monde entier. Les résultats de quatre études de cas sur des PPP mis en œuvre dans différents pays et secteurs sont également passés en revue, dans l'espoir que ces exemples permettront de mettre en évidence certains enseignements propres à faciliter les efforts qui seront faits à l'avenir pour initier des PPP. Bien que ces études montrent que le niveau de réussite des PPP peut varier en fonction d'un éventail de facteurs, elles renforcent l'analyse présentée ici selon laquelle un contrat de partenariat appliqué de façon rigoureuse permet de répondre efficacement aux besoins dans le secteur du logement et de l'infrastructure urbaine.

RÉFÉRENCES

- Askey, Stacy, 'What Makes the New Regent Park Hot (and Cool)', *The National Post*. 30 janvier 2009.
- Banque asiatique de développement, *Public-Private Partnerships Handbook*.
- Banque mondiale. (2009). 'Attracting Investors to African Public-Private Partnerships', *A project Preparation Guide*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. (2009). Site Internet sur la Base de données des participations privées dans les projets d'infrastructures (2009). Consulté le 15 mars 2010.
- Banque mondiale (2009). *Systèmes de villes : L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté*. Washington: Banque mondiale.
- Boase, Joan Price. (2000). 'Beyond Government? The Appeal of Public-Private Partnerships', *Canadian Public Administration* Vol. 42, No. 1: 75-92.
- Bult-Spiering, Mirjam, et Geert Dewulf. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Calabrese, Daniele. (2008). 'Strategic Communication for Privatization, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects', *Document de travail N° 139 de la Banque mondiale* Washington: Banque mondiale.
- CEE-ONU [Commission économique des Nations Unies pour l'Europe]. (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. Genève: Nations Unies.
- CNUDCI [Commission des Nations Unies pour le droit commercial international]. (2004). *Dispositions types de la CNUDCI sur les projets d'infrastructure à financement privé*. New York: Organisation des Nations Unies.
- Conseil canadien des partenariats publics-privés, site Internet (2005). <http://www.pppcouncil.ca/>. Consulté le 16 mars 2010.
- Conference Board du Canada. (2010). *Détruire les mythes : une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures*. Ottawa: Conference Board du Canada.
- Deloitte. (2006). 'Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships', *A Deloitte Research Study*.
- États-Unis [E.U.] Ministère des transports. (2007). *Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World*, établies pour l'Office of Policy and Government Affairs. Washington: Federal Highway Administration.
- Farlam, Peter. (2005). 'Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa', *Nepad Policy Focus Series*. Pays-Bas: Institut sud-africain des affaires internationales.
- Finlayson, Jock A. (2002). 'The What and Why of Public-Private Partnerships', *Policy Perspectives* Vol. 9 No.1. Vancouver: Business Council of British Columbia.
- Food & Water Watch. (2009). *Dried Up, Sold Out: How the World Bank's Push for Private Water Pushes Harms the Poor*. Washington: Food & Water Watch.

- Garb, Yaakov. (2004). *Constructing the Trans-Israel Highway's Inevitability*. Jerusalem: Floersheimer Institute for Policy Studies.
- Institute for Public-Private Partnerships. (2009). *Public-Private Partnerships in E-government: Knowledge Map*.
- Lea, Michael J., et James E. Wallace. 1996. *Current Practices for Financing Affordable Housing in the United States*. Rapport préparé pour la Fannie Mae Foundation Office of Housing Research et la Tri-Country Conference on Housing and Urban Issues de 1996.
- Mackintosh, M. (1992). 'Partnership: Issues of Policy and Negotiation', *Local Economy* Vol. 7, No. 3: 210-224.
- Malaysia Medical Council Site Internet (n.d.) http://mmc.gov.my/v1/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 consulté le 10 juillet 2010.
- Ministère des affaires municipales (1999). *Public Private Partnerships: A Guide for Local Governments*. Colombie britannique: Ministère des affaires municipales.
- Moskalyk, Alexandra. (2008). *The Role of Public-Partnerships in Funding Social Housing in Canada*. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- Moszoro, Marian, et Paweł Gąsiorowski. (2008). 'Optimal Capital Structure of Public-Private Partnerships', *Document de travail du FMI*. Washington: Fond monétaire international.
- Murphy, Tim. (2009). 'Financial challenges for P3 Projects after the Financial Crisis', *A McMillian Report*.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2005). 'Investment for African Development: Making It Happen', *Document de travail du Comité de l'investissement de l'OCDE*.
- 4ps. (2008). *Developments in Procurement Law*. Londres: Public Private Partnerships Programme.
- Palmer, Gladys. (2009). 'Public-Private Partnerships: Literature Review', *Aids Delivery Methods Programme*.
- Physicians for Peace and Social Responsibility. (2008). Rapport établi pour un forum intitulé *Training Future Doctors: Have We Got it Right?*
- PricewaterhouseCoopers. (2005). 'Delivering on the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity', *A Research Study*.
- Royaume-Uni, Ministère des transports. (2003). *'Green Public-Private Partnerships: A Guidance Note*. Royaume-Uni: Bureau du Vice Premier Ministre.
- Robbins, Glen. (2004). *A Water Sector Public-Private Partnerships Case Study: Ilembemba Municipality (formerly Dolphin Coast) Siza Water Company*. Rapport établi par la National Business Initiative.
- Rosenau, Pauline Vaillancourt. (1999). 'Introduction: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships', *American Behavioural Scientists* Vol. 43, No.1: 10-34.
- Sengupta, Urmi. (2004). 'Government Intervention and Public-Private Partnerships in Housing Delivery in Kolkata', *Habitat International*. Newcastle: Elsevier.
- Site internet de Trade Investment Nigeria. (2009). http://www.tradeinvestnigeria.com/feature_articles/959808.htm Consulté le 25 mars 2010.
- Société de logement communautaire de Toronto. (2002). *Regent Park Revitalization Study*. Toronto. SLCT.
- Société de logement communautaire de Toronto. (2003). *Regent Park Revitalization Plan: Financial Plan and Proposed Strategies*. Toronto. SLCT.

- Société de logement communautaire de Toronto. (2007). *Regent Park Social Development Plan*. Toronto. SLCT.
- South African National Treasury, site Internet: <http://www.treasury.gov.za>. Consulté le 3 juin 2010.
- Stiglitz, Joseph E., et Scott J. Wallsten. (1999). 'Public-Private Technology Partnerships: Promises and Pitfalls', *American Behavioural Scientist* Vol. 43, No.1: 52-73.
- USAID. (2005). *Case Studies of Bankable Water and Sewerage Utilities*, rapport établi pour l'Agence internationale des États-Unis pour le développement international.
- Ville de Calgary. (2008). *Public-Private Partnerships Calgary Council Policy Framework*.
- Wallace, James, Steve Pomery, Greg Lampert, et Robert Sheehan. (1998). 'The Role of Public- Private Partnerships in Funding Affordable Housing', rapport établi pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Housing Affordability and Finance Series*. Ottawa: SCHL.