

# Partenariats Public-Privé désamorcer la bombe à retardement

Par Mathieu Vervynckt et María José Romero • Octobre 2017



## Contenu

Résumé analytique	3
Introduction	5
<b>1. Pourquoi les PPP sont souvent si onéreux</b>	<b>6</b>
1.1 Les coûts budgétaires des PPP	6
1.2 Les coûts du manque de transparence	9
<b>2. Comptabilité des PPP – comment certaines pratiques génèrent une fausse mesure d'incitation</b>	<b>12</b>
2.1 Méthodes comptables et leurs implications pour les PPP	13
2.2 L'influence limitée des normes internationales sur la comptabilité des PPP	13
<b>3. Le rôle du Groupe de la Banque mondiale dans l'incitation au recours aux PPP</b>	<b>17</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>20</b>
Références	21

### Remerciements

Ce briefing a été rédigé par Mathieu Vervynckt et María José Romero, d'Eurodad.

Nous remercions particulièrement les personnes suivantes, auxquelles nous devons de précieux commentaires et conseils : Jesse Griffiths (Eurodad), Isabel Rial (FMI/FAD), Tim Jones (Jubilee Debt Campaign) et Luiz Vieira (Bretton Woods Project).

Les opinions formulées sont uniquement celles d'Eurodad, et les auteurs sont responsables de la totalité des erreurs et oublis.

Éditeurs : Martin Atkin et Vicky Anning

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne dans le cadre du programme DEAR et Pain pour le Monde. Le contenu de cette publication est la responsabilité exclusive d'Eurodad et des auteurs du présent document et ne peut en aucun cas être considéré comme les points de vue des bailleurs de fonds.



**Brot**  
für die Welt

---

## Résumé analytique

Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus souvent présentés comme une solution de financement pour les projets de développement. Afin d'ouvrir la voie aux PPP, des pays donateurs et des institutions financières ont mis sur pied de nombreuses initiatives visant à promouvoir la modification des cadres réglementaires nationaux, à prodiguer des conseils et à financer les projets de PPP. Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) a joué un rôle central dans le façonnement des règles qui permettent aux PPP de prospérer dans les pays en développement, et son soutien financier envers les PPP a plus que triplé entre 2002 et 2012, passant de 0,9 à 2,9 milliards de dollars.

---

Depuis 2004, la valeur des PPP connaît un essor rapide dans le monde en développement. Sur une période de huit ans, les investissements par le biais de PPP ont été multipliés par six : de 25 à 164 milliards de dollars. Cette tendance a ensuite connu une période d'instabilité. Alors que les investissements dans les PPP avaient chuté en 2013, ils ont continué à progresser en 2014 et en 2015 (atteignant respectivement 104 et 118 milliards de dollars). L'année 2016 a vu ce chiffre diminuer à nouveau pour atteindre 70 milliards de dollars en raison de la baisse des investissements sur les marchés en développement. Toutefois, les efforts consentis par les banques multilatérales de développement (BMD) afin d'encourager les investissements privés dans les économies émergentes et à faible revenu indiquent une détermination certaine à réduire les risques pour les investisseurs du secteur privé.

Ce briefing s'appuie sur les derniers travaux d'Eurodad sur les PPP, notamment le rapport majeur *La partie immergée de l'iceberg*, publié en 2015, mais se concentre de manière plus spécifique sur les coûts des PPP pour le trésor public et sur la manière dont de mauvaises pratiques génèrent une mesure d'incitation fautive et préjudiciable en faveur du mécanisme. Il souligne également le rôle prépondérant du GBM dans l'incitation à la création de PPP, qui peut s'avérer extrêmement problématique, en particulier lorsque les pays ne sont pas sensibilisés de manière adéquate aux risques budgétaires que représentent les PPP et à la manière appropriée de les gérer. Tant que les coûts réels des PPP ne seront pas indiqués en toute transparence et utilisés pour prendre des décisions sensées quant à l'utilisation d'un PPP ou d'une autre option pour fournir des services publics, les PPP resteront hautement problématiques.

### Les conclusions de ce briefing sont les suivantes :

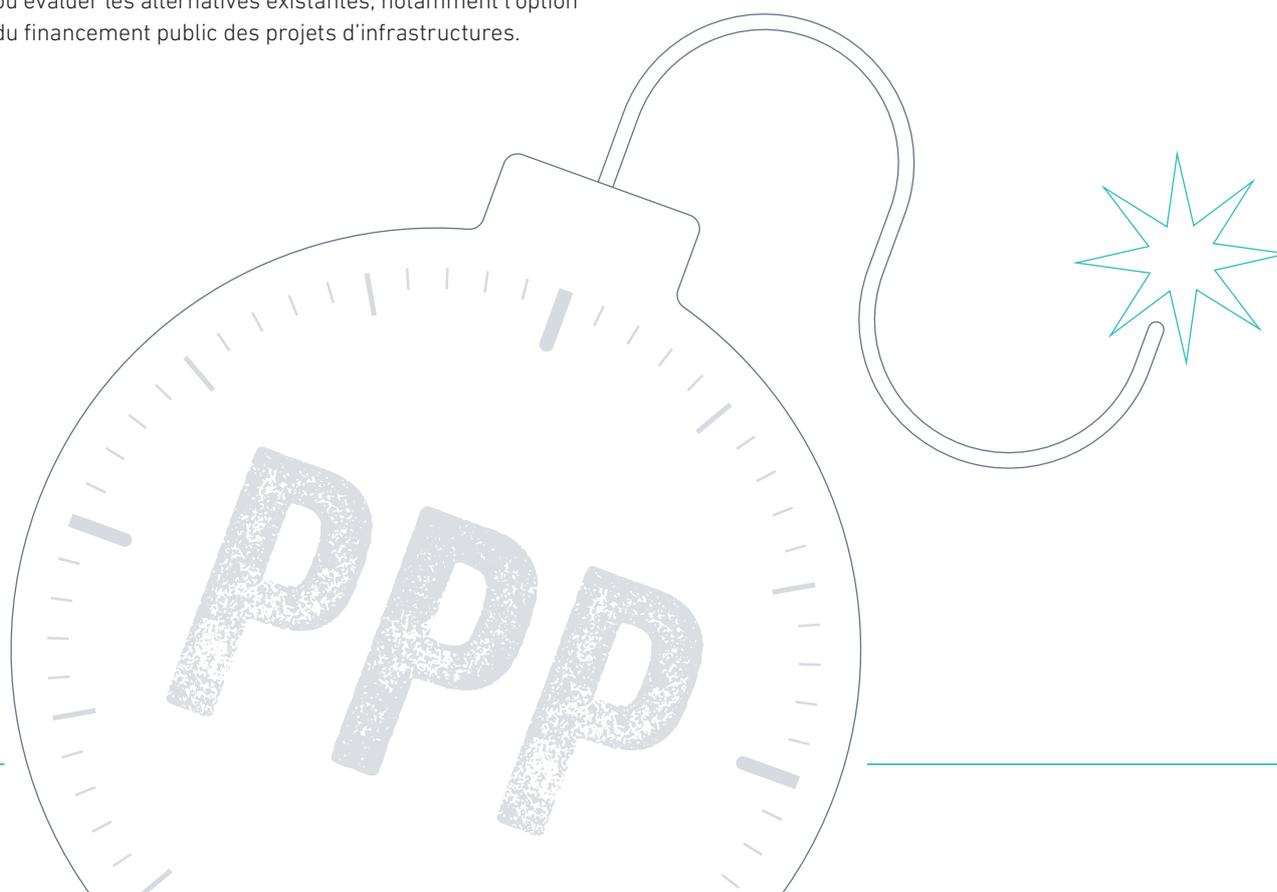
- Les coûts budgétaires des PPP peuvent représenter un énorme fardeau pour le trésor public. Ces coûts ne sont pas simplement le résultat d'un passif explicite, tel qu'exprimé dans des dispositions contractuelles, mais également d'un passif éventuel opaque (paiements exigés auprès des gouvernements dans certaines circonstances, comme en cas de chute du taux de change de la monnaie nationale, ou en cas de diminution de la demande sous un seuil spécifié). Les PPP ont déjà eu des répercussions budgétaires néfastes à long terme dans les deux hémisphères, dans des pays aussi divers que le Royaume-Uni, le Portugal, le Ghana, le Pérou et le Lesotho.
- Les PPP souffrent généralement d'un manque de transparence et de contrôle public, ce qui laisse une large place à la prise de mauvaises décisions et à la corruption. Le manque de transparence, y compris la piètre transparence budgétaire et les processus décisionnels opaques, entraîne régulièrement une augmentation des coûts tout au long du cycle d'un PPP. S'orienter vers une présomption de transparence totale serait extrêmement bénéfique et renforcerait le contrôle public et l'évaluation de la procédure de PPP.
- La manière dont les gouvernements enregistrent les coûts des PPP dans les bilans financiers et les budgets crée une fautive mesure d'incitation. Les pratiques comptables actuelles permettent aux gouvernements de ne pas inclure les coûts et les passifs des PPP dans leurs bilans financiers, et de contourner ainsi les contraintes budgétaires. De plus, les gouvernements ne déclarent généralement pas les engagements fiscaux liés aux PPP dans les bilans financiers et les budgets lorsque ces engagements sont pris, mais plutôt au moment du transfert de fonds. Cette méthode est connue sous le nom de comptabilité de caisse, et elle signifie que les décideurs peuvent opter pour un PPP en se basant sur un budget qui ne reflète pas le coût total à moyen et à long terme du montage financier.

- Si la plupart des normes internationales développées jusqu'à présent au sujet des PPP mettent les pays en garde contre les fausses mesures d'incitation comme la budgétisation hors bilan et la comptabilité de caisse, leur influence reste limitée. Même au sein de l'Union européenne, de nombreux pays ont exploité les failles des règles européennes actuelles en prenant des décisions hors bilan risquées, établissant de la sorte un précédent très problématique au niveau international. Enfin, les pratiques en matière de comptabilité et de budgétisation restent propres à chaque pays, chacun faisant face à des niveaux de capacité différents et les hommes et femmes politiques pouvant être tentés de cacher les coûts réels des projets. Par exemple, l'orthodoxie actuelle favorise un faible déficit budgétaire, et modifier les normes comptables ou opter pour un investissement public pourrait avoir une incidence sur les chiffres du déficit budgétaire.
- Le GBM est à l'avant-garde de l'élan mondial en faveur des PPP. Il développe des directives et des cadres qui incitent à l'utilisation de PPP, ce qui entraîne un partage des risques déséquilibré qui favorise les investisseurs privés au détriment des gouvernements et des citoyens. Il développe et organise également des initiatives internationales qui privilégient un financement des infrastructures privé plutôt que public. Même s'il collabore avec le FMI pour souligner les risques budgétaires des PPP, le GBM consacre la grande majorité de ses travaux à l'augmentation du recours aux PPP, tandis qu'il ne porte que trop peu d'attention aux actions suivantes : alerter les pays au sujet des risques budgétaires inhérents aux PPP ; lutter contre les fausses mesures d'incitation de la comptabilité des PPP ou évaluer les alternatives existantes, notamment l'option du financement public des projets d'infrastructures.

Sur la base d'un ensemble croissant de preuves récoltées au fil des années par des organisations de la société civile (OSC) et d'autres acteurs, Eurodad croit fermement que les passations de marchés publics seraient préférées aux PPP a) si la comptabilité et la budgétisation de ces derniers étaient transparentes et b) si l'analyse coût-bénéfice et les informations relatives aux marchés publics devaient être rendues publiques.

Afin de surmonter les problèmes fondamentaux abordés dans ce briefing, le GBM (chef de file mondial de la promotion des PPP, et institution à vocation de développement) doit faire machine arrière. Il doit arrêter de privilégier les PPP au détriment d'alternatives et accepter son rôle consistant uniquement à aider les gouvernements avec lesquels il collabore à choisir les meilleurs mécanismes de financement et à insister sur l'importance de prendre en compte toutes les implications budgétaires à long terme ainsi que les risques relatifs à chaque option.

Les gouvernements qui optent pour un PPP après avoir comparé les différentes options doivent également remplir leur rôle. La valeur du contrat et les implications à long terme de chaque projet ne doivent plus se trouver hors bilan, mais être incluses dans les comptes nationaux. Les détails des garanties et des passifs éventuels associés aux PPP, ainsi que leurs conditions de déclenchement, devraient, au même titre que tous les documents relatifs aux PPP, être rendus publics. Cette mesure permettrait aux citoyens de comprendre clairement les risques budgétaires encourus et renforcerait la responsabilisation démocratique.



---

## Introduction

Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus souvent présentés comme une solution de financement pour les projets de développement, y compris d'infrastructures sociales et économiques. Les gouvernements et les établissements financiers donateurs, tels que le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et d'autres banques multilatérales de développement (BMD), ont mis sur pied de multiples initiatives visant à promouvoir la modification des cadres réglementaires nationaux afin de favoriser les PPP ainsi qu'à conseiller et à financer des projets de PPP.

---

Bien que l'implication du secteur privé dans la prestation de services publics ne soit pas une politique neuve, le monde politique perçoit actuellement les PPP comme un excellent moyen d'obtenir un financement.<sup>1</sup> Les PPP ont été au centre de l'attention lors du Programme d'action d'Addis-Abeba, organisé à la suite de la Conférence sur le financement du développement des Nations Unies de 2015, et sont présentés comme un « moyen de mise en œuvre » des objectifs de développement durable.

Il n'existe aucune définition universelle de ce qu'est un PPP. Dans le cadre de ce briefing, nous définissons les PPP comme des arrangements contractuels à long terme pour lesquels le secteur privé fournit des infrastructures et des services habituellement apportés par les gouvernements, tels que des hôpitaux, écoles, prisons, routes, ponts, tunnels, voies ferrées et stations d'épuration, et qui impliquent une certaine forme de partage des risques entre les secteurs public et privé.<sup>2</sup>

Depuis 2004, la quantité de fonds investis dans des PPP connaît un essor rapide dans le monde en développement. Sur une période de huit ans, les investissements par le biais de PPP ont été multipliés par six : de 25 à 164 milliards de dollars. Cette tendance a ensuite connu une période d'instabilité. Alors que les investissements dans les PPP avaient chuté en 2013, principalement en raison d'un important désintérêt pour les PPP au Brésil et en Inde, ils ont continué à progresser en 2014 et en 2015 (respectivement 104 et 118 milliards de dollars). Les investissements par PPP ont à nouveau diminué en 2016 (70 milliards de dollars), encore une fois en conséquence d'un déclin des investissements dans des marchés clés, comme la Turquie, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Pérou.<sup>3</sup> Toutefois, les efforts consentis par les BMD afin d'encourager les investissements privés dans les économies émergentes et à revenu faible, notamment via l'utilisation systématique de l'approche en « cascade »<sup>4</sup>, développée par le GBM, indiquent une certaine détermination à réduire les risques pour les investisseurs du secteur privé.

Ce briefing s'appuie sur le rapport établi par Eurodad en 2015, La partie immergée de l'iceberg<sup>5</sup>, et se concentre sur les coûts des PPP. Il met en exergue l'importance de la comptabilité des PPP, dans la mesure où certaines pratiques génèrent une fausse mesure d'incitation en faveur de ce mécanisme. Comme l'a déjà souligné Eurodad, certains gouvernements conservent les projets de PPP et leur passif éventuel « hors bilan », ce qui signifie que le coût réel des projets est caché. Par conséquent, de nombreux projets ont été réalisés par le biais d'un PPP uniquement pour contourner les contraintes budgétaires et pour reporter l'enregistrement des coûts budgétaires liés à au développement d'infrastructures, exposant ainsi les finances publiques à des risques budgétaires excessifs.

Enfin, nous avançons le fait que certains acteurs puissants, en particulier le GBM, encouragent le recours aux PPP au travers de différentes initiatives et directives politiques. Le statut de la Banque mondiale lui a permis d'influencer de manière indue la façon dont les pays choisissent de financer leurs projets d'infrastructure sociale et économique, sans prendre en compte les coûts budgétaires des PPP ni lutter efficacement contre les problèmes liés à leur comptabilité.

Ce briefing est réparti en trois sections. La première section décortique les coûts des PPP, notamment les frais cachés et le coût lié au manque de transparence. La deuxième section aborde l'importance de la comptabilité des PPP ainsi que les fausses mesures d'incitation en faveur des PPP créées par certaines pratiques. La troisième section analyse la méthode controversée qu'utilise le GBM pour encourager le recours aux PPP. Le briefing se termine par un ensemble de conseils destinés aux OSC en vue d'améliorer l'efficacité de leurs campagnes et de leurs mesures de sensibilisation.

---

# 1. Pourquoi les PPP sont souvent si onéreux

L'une des principales faiblesses des PPP est leur coût. Il existe un ensemble de preuves, dont le nombre augmente rapidement, qui met en garde contre les différents coûts budgétaires et publics des PPP (explicites, cachés, directs et indirects). En outre, le manque de transparence autour des processus de décision et de mise en œuvre des projets de PPP entraîne des coûts supplémentaires, alors qu'un niveau de transparence plus élevé s'avérerait bénéfique. Une fois mis bout à bout, ces coûts représentent souvent un lourd fardeau budgétaire qui ébranle la capacité de l'État à soutenir d'autres services à moyen et à long terme. Ce chapitre analyse les différents coûts budgétaires des PPP et aborde la question du manque de transparence du point de vue des coûts. Dans son ensemble, il défend le recours à une analyse coût-bénéfice exhaustive et transparente afin d'étayer le choix des mécanismes financiers sélectionnés pour financer des projets d'infrastructure sociaux et économiques.

---

## 1.1 Les coûts budgétaires des PPP

### Coûts explicites

Il s'agit des paiements explicites spécifiés dans le contrat et généralement répartis sur la durée de celui-ci. Différents types de coûts explicites existent : « paiements du déficit de la viabilité » (apport de capitaux pour permettre à un projet économiquement attractif mais commercialement non viable de se développer) ; « paiements de disponibilité » (paiements réguliers tout au long du projet qui dépendent de la disponibilité du service ou du bien) ; ou « paiements sur la base du produit » (paiements effectués par unité de service).

### Coûts cachés

Les gouvernements impliqués dans des PPP sont généralement exposés à un large éventail de passifs éventuels, cachés au grand public ainsi qu'aux représentants gouvernementaux chargés de négocier le contrat, qui ne sont souvent pas formés pour analyser les risques en profondeur. Les passifs éventuels sont des obligations financières dont l'échéance et l'ampleur dépendent d'événements futurs incertains sur lesquels le gouvernement n'a aucun contrôle<sup>6</sup> (par exemple, si le taux de change de la monnaie nationale chute ou si la demande passe sous un niveau spécifié). Les passifs éventuels instaurent un climat de grande incertitude budgétaire car ils sont maintenus « hors bilan » et sont par nature très opaques. Il existe deux types de passifs éventuels :

- **Passifs éventuels explicites** : Ce type de passif découle de garanties publiques émises pour compenser les risques menaçant les entreprises privées partenaires au sein des PPP, tels que les fluctuations des cours de change, l'inflation ou les prix et la demande pour un service donné. Les gouvernements se retrouvent souvent dans une position qui les force à garantir des flux de revenus supérieurs à la moyenne pour attirer les investisseurs privés. La liste des garanties offertes aux entreprises pour rendre les PPP attractifs est considérable. Elles peuvent prendre la forme de remboursements de prêts, de taux de rentabilité garantis,<sup>7</sup> de flux de revenus minimaux,<sup>8</sup> de taux de change garantis et de compensations garanties en cas de nouvelle loi influençant la rentabilité d'un investissement.<sup>9</sup> Les garanties sont plus susceptibles d'être déclenchées en période de malaise ou de crise économique (par exemple, lorsque la demande pour un service donné chute en raison d'une baisse de l'activité économique) qu'en période faste, mais elles peuvent également être déclenchées en cas de mauvaise planification (voir l'Encadré 1 ci-dessous, avec l'exemple du Portugal). L'expérience a montré qu'il est essentiel de projeter avec exactitude la demande afin de calculer avec précision les coûts ; toutefois, il existe malheureusement peu de mesures d'incitation envers ce type d'analyse rigoureuse, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Certains chercheurs ont souligné « l'optimisme subjectif » des PPP, dans le cadre desquels il est courant de surestimer la demande.<sup>10</sup> L'exemple des autoroutes financées par un PPP en Allemagne a fait surface en août 2017, à l'aube des élections : un consortium à la tête du PPP « A1 Mobil », une autoroute financée par PPP reliant Hambourg à Brême, était au bord de l'insolvabilité et voulait attaquer l'État en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour un montant de 778 millions d'euros. L'entreprise obtient de l'argent grâce aux péages pour camions des autoroutes allemandes, mais en raison de la crise financière, le trafic est moins dense que prévu.<sup>11</sup> De plus, la faiblesse du gouvernement et des cadres institutionnels et le manque de transparence et d'examen public autour des négociations contractuelles encouragent les décideurs à accorder des garanties peu judicieuses et à haut risque. En outre, le recours à des garanties publiques est susceptible de pousser les investisseurs privés à mal gérer les risques ou à ne pas faire preuve de diligence raisonnable.

- 
- **Passifs éventuels implicites** : Ce type de passif est hautement imprévisible et n'apparaît généralement que lorsqu'un projet de PPP se heurte déjà à des difficultés. Il dépend dans une certaine mesure des attentes publiques en termes de réussite ou de la pression exercée par des groupes d'intérêt, et est déclenché lorsqu'un PPP n'honore pas ses engagements. Par exemple, étant donné que les PPP concernent souvent d'importants secteurs économiques et sociaux, le secteur public finit régulièrement par renflouer le projet. Dans certains cas plus problématiques, il renfloue l'entreprise du secteur privé au lieu de payer les coûts politiques et sociaux liés aux services perturbés ou interrompus. C'est ainsi que des dettes privées se retrouvent déplacées vers le secteur public.

#### Coûts directs

Ces coûts sont dus au développement et au fonctionnement du service fourni (construction, conception, gestion, etc.). Les coûts directs suivants font partie des plus importants :

- **Coût du capital** : Le coût du financement est généralement plus élevé dans le cadre d'un PPP que pour des travaux du service public. La raison est simple : les gouvernements nationaux peuvent généralement emprunter des fonds à des taux d'intérêt moins élevés que les entreprises du secteur privé, car il s'avère plus risqué de prêter aux entreprises privées qu'aux gouvernements, qui risquent moins de faire défaut de paiement. Dans le cas du Royaume-Uni, une enquête de 2015 menée par le National Audit Office (bureau d'audit national, ou NAO) du Royaume-Uni a révélé que « le taux d'intérêt effectif de tous les accords financiers privés (7 % - 8 %) représentait le double de celui des emprunts gouvernementaux (3 % - 4 %) ». <sup>12</sup> En d'autres termes, les coûts de financement des services ou des infrastructures développés via PPP étaient deux fois plus élevés pour le trésor public britannique que si le gouvernement avait directement emprunté à des banques privées ou émis des obligations. <sup>13</sup>
- **Taux de rentabilité** : Les entreprises du secteur privé sont censées réaliser des bénéfices sur leur investissement. Dans le cas des « PPP financés par le gouvernement », le besoin pour l'entreprise privée de générer des profits entraîne une augmentation du coût du projet pour le trésor public, tandis que dans le cas des « PPP financés par l'utilisateur », il fait augmenter le coût pour les utilisateurs (voir section 2). <sup>14</sup> En raison du secret commercial, il existe peu d'informations disponibles sur les bénéfices obtenus par les investisseurs privés engagés dans des projets de PPP, mais l'enquête réalisée par le NAO du Royaume-Uni en 2012 indique que le retour attendu se situe entre 12 % et 15 % au moment de la signature du contrat. Toutefois, les investisseurs privés qui investissent dans le projet dès le départ peuvent revendre leurs actions dans le projet dès la fin de la construction, ce qui leur permet d'obtenir des taux de rentabilité situés entre 15 % et 30 % par an. Dans le cas des projets développés dans l'hémisphère sud, les rendements demandés par les investisseurs sont plus élevés que dans les pays développés en raison des risques plus importants. Par exemple, un rapport de Counter Balance signale que dans ces régions, les investisseurs s'attendent à un rendement annuel d'au moins 25 %. <sup>15</sup>
- **Coûts de construction** : Les coûts de construction sont généralement plus élevés pour les PPP que pour les passations de marchés publics traditionnelles en raison du fait que la reconnaissance explicite et la valeur des risques liés à la construction sont transférées au partenaire privé. Une étude empirique sur les montants des contrats de construction a comparé le coût de 227 nouvelles sections de route financées par la Banque européenne d'investissement (BEI) entre 1990 et 2005 dans 15 pays européens (65 d'entre elles étant financées par PPP) et estime que « le coût de construction ex-ante est 24 % plus élevé via PPP qu'au travers de passations de marchés publics classiques, toutes choses étant égales par ailleurs ». <sup>16</sup>

---

**Coûts indirects** : Les PPP impliquent différents coûts indirects, y compris des coûts de transaction et des coûts de renégociation. La concurrence limitée peut également être vue comme un coût indirect.

- **Coûts de transaction et autres coûts connexes** : Les PPP sont des arrangements très complexes dont la négociation, la préparation et la gestion des projets engendrent des coûts très élevés. Ceux-ci peuvent prendre une ampleur considérable en raison, par exemple, de frais émanant de conseillers juridiques et financiers chargés de structurer et de négocier l'accord. Par exemple, comme l'indiquait le Financial Times en 2011, « les conseillers juridiques, financiers et autres ont gagné au minimum 2,8 milliards de livres sterling et probablement bien au-delà de 4 milliards de livres sterling en honoraires au cours de la dernière décennie » pour mettre en œuvre les 700 projets acquis via PPP par les gouvernements successifs.<sup>17</sup> D'autres estimations suggèrent que « ces coûts peuvent représenter 10 % du coût total du projet ». <sup>18</sup> Les coûts de transaction élevés liés à la préparation de la structure contractuelle et à une vérification préalable adéquate peuvent rendre la méthode peu attrayante pour les petits projets. Lorsqu'un PPP est choisi comme mécanisme de financement, le projet entrepris est probablement assez considérable. Si les retards sont courants dans la phase de construction des projets des secteurs public et privé, ils s'avèrent particulièrement problématiques pour les projets à plus grande échelle et peuvent entraîner des dépassements de coûts et un manque à gagner.<sup>19</sup> Parallèlement, les PPP limitent la capacité des gouvernements, car il est difficile d'assouplir les contrats PPP et chaque changement entraîne inévitablement des coûts supplémentaires. En pratique, cela limite la capacité des gouvernements à mettre en place des politiques susceptibles de toucher certains projets en particulier.<sup>20</sup>
- **Coûts de renégociation** : Le coût final du projet peut augmenter à la suite d'une renégociation du contrat. La plupart du temps, le processus de renégociation implique d'importants coûts pour le secteur public en raison du manque de concurrence et de transparence ainsi que de la position privilégiée de l'entreprise du secteur privé. Selon le personnel du Fiscal Affairs Department (FAD) du FMI, 55 % des PPP sont renégociés, en moyenne tous les deux ans, ce qui entraîne dans la plupart des cas une hausse du tarif pour les utilisateurs.<sup>21</sup> En outre, une étude empirique a découvert que les coûts associés à la renégociation représentaient entre 3 % et 15 % de l'investissement.<sup>22</sup>

- **Concurrence limitée** : Les différents coûts mentionnés ci-dessus signifient également que peu d'entreprises ont les moyens postuler pour les différents projets. Cela réduit les possibilités pour le gouvernement ainsi que la concurrence pendant le processus d'appel d'offres. La concurrence limitée parmi les entreprises peut entraîner une augmentation du coût final du projet et des risques de corruption.<sup>23</sup> En outre, la concurrence limitée génère une augmentation des risques pour le secteur public, car les entreprises sont assez puissantes et développées pour défier les régulateurs en cas de conflit et forcer une renégociation du contrat afin d'obtenir des termes plus favorables.<sup>24</sup>

Alors que les partisans des PPP reconnaissent (en grande partie) les coûts financiers énumérés ci-dessus, ils soutiennent que ceux-ci sont justifiés par rapport aux gains d'efficacité. Dans certains cas, les gains d'efficacité proviennent d'améliorations dans la conception, la construction et le fonctionnement. Certaines études évoquent ces avantages mais, de manière générale, les gains d'efficacité dépendent du secteur, du type et de la taille des projets, de la hausse de l'investissement en capital de la part du secteur privé convenue dans le contrat et du cadre de réglementation et de gouvernance du pays.<sup>25</sup> Comme l'a souligné le personnel du FMI, il est important de noter que « si l'entreprise est plus efficace que le gouvernement, alors la valeur actuelle nette (VAN) du PPP doit être inférieure à celle de la passation de marché du gouvernement. Toutefois, certains autres facteurs peuvent contrebalancer ces gains d'efficacité (...). Il s'agit notamment des bénéfices de l'entreprise, souvent plus élevés que les coûts d'intérêt de l'entreprise et que les coûts de transaction du PPP. »<sup>26</sup> Cette constatation soulève des interrogations et plaide largement en faveur d'une analyse complète des coûts et des bénéfices des PPP.

---

## 1.2 Les coûts du manque de transparence

Les PPP sont généralement peu transparents et difficilement évaluable pour le public, ce qui peut entraîner la prise de mauvaises décisions en raison d'une surveillance moins rigoureuse, et donner lieu à davantage de corruption. D'une part, les coûts associés au manque de transparence (y compris le manque de transparence budgétaire et l'opacité du processus décisionnel) sont généralement élevés tout au long du cycle du PPP et, d'autre part, la transparence elle-même représente un avantage important en raison du fait qu'elle entraîne une augmentation de la responsabilisation politique de la procédure de PPP.

### Encadré 1 : Le Portugal et l'incidence budgétaire des PPP

Depuis le début des années 90, le Portugal a remplacé les passations de marchés traditionnelles par d'imposants contrats PPP pour répondre aux besoins d'infrastructure manifestement urgents. Le Portugal a été l'un des pionniers de l'essor des PPP en Europe. Par rapport à son produit intérieur brut (PIB), le Portugal possède le plus haut taux d'investissements cumulés dans les PPP au sein de l'Union européenne ces dix dernières années. Cette tendance a débuté à l'aube de l'Exposition internationale de 1998 à Lisbonne, lorsque la construction d'un pont supplémentaire au-dessus du Tage s'est avérée nécessaire.

Toutefois, il est vite apparu que les besoins en infrastructures avaient été largement surestimés. De longues sections d'autoroutes construites via des contrats PPP n'ont jamais attiré le trafic prévu, ce qui a forcé le gouvernement à dédommager les partenaires privés pour le manque d'utilisateurs, entraînant par la même occasion des problèmes budgétaires. Selon un document de travail du FMI publié en 2013, « la dégradation des comptes budgétaires a été accompagnée de dépenses non budgétaires agressives, entraînant une accumulation d'importants passifs éventuels. La majorité de ces transactions hors bilan ont consisté en des dépenses en capital via des PPP (**15 % du PIB** en investissements cumulés aux prix de 2012, soit bien au-delà des pratiques internationales)... » (emphase ajoutée).<sup>27</sup>

Le Portugal est devenu l'un des pays les plus endettés de la zone euro et a dû demander des prêts de sauvetage à la Troïka (la Banque centrale européenne, la Commission européenne et le FMI). Le programme d'ajustement de 2011 était en accord avec la Troïka et a dédié un chapitre spécial aux PPP, demandant explicitement une renégociation de certains anciens contrats PPP ainsi qu'une interdiction temporaire pour le Portugal de conclure de nouveaux accords PPP.

En octobre 2014, l'évaluation de la transparence des finances publiques du FMI indiquait que « les PPP restent une source considérable de risques budgétaires au Portugal (...) la valeur actuelle estimée des engagements financiers connus du gouvernement central représentait environ 6 % du PIB fin 2013 », tandis que « les passifs éventuels, liés aux actions en justice, étaient évalués le 31 décembre 2012 à 2,1 milliards d'euros (1,3 % du PIB) ». De manière inquiétante, le FMI a découvert que « la quantité d'informations fournies sur les 75 concessions du gouvernement central et les PPP au niveau local est infime voire inexistante. (...) La valeur totale de ces investissements se chiffre à environ 21,3 milliards d'euros (13 % du PIB). »<sup>28</sup>

Malgré une augmentation de l'importance prétendument accordée à la transparence, les PPP sont souvent régulés par les lois du commerce et de la concurrence, où les clauses de confidentialité sont reines. Par exemple, une étude des projets de PPP dirigée en 2011 au Royaume-Uni par le Comité des comptes publics du Parlement du Royaume-Uni a découvert que « la transparence au sujet des coûts et des avantages complets des projets dans les secteurs public et privé a été opacifiée par des instances et des investisseurs se retranchant derrière la confidentialité commerciale ».<sup>29</sup>

Le manque de transparence tout au long du cycle d'un PPP peut provoquer une augmentation des coûts budgétaires des PPP de différentes manières. De nombreux pays ne dévoilent pas publiquement tous les détails des garanties et des passifs éventuels liés aux PPP, pas plus que les conditions qui les déclencheront, ce qui est également crucial pour que le public puisse les examiner. Cette méthode rend les décisions de politique budgétaire moins éclairées et encourage les gouvernements à se lancer dans des projets susceptibles de créer des problèmes budgétaires à l'avenir. Elle laisse également les citoyens dans le flou quant à la vulnérabilité budgétaire réelle de leur gouvernement.

En outre, les arrangements opaques laissent plus de place à la corruption, ce qui fait également augmenter les coûts du projet. Cette expérience a été vécue tant dans des pays en développement que dans des pays développés. En Australie, une commission indépendante de lutte contre la corruption (Independent Commission Against Corruption) a découvert que des ministres de certains États avaient interféré de manière illégale avec une décision au sujet d'un PPP concernant un aménagement hydraulique dans le but de détourner 60 millions de dollars australiens appartenant à l'État vers un des ministres, sa famille et ses associés.<sup>30</sup> Le géant brésilien de la construction, Odebrecht, a versé des pots-de-vin à des représentants gouvernementaux d'une douzaine de pays. The Economist a révélé début 2017 que la méthode privilégiée par l'entreprise pour gagner des contrats était de faire des offres peu élevées avant « d'obtenir de manière corrompue d'énormes augmentations des coûts en instaurant des suppléments – parfois alors que l'encre du contrat était à peine sèche ». Selon The Economist, « le coût d'une route [financée par un PPP] reliant le Brésil au Pérou est passé de 800 millions à 2,3 milliards de dollars par le biais de 22 suppléments ».<sup>31</sup>

---

La transparence comporte d'importants avantages tout au long du cycle d'un PPP. Elle est essentielle pour permettre la responsabilisation démocratique du processus de mise en œuvre, car un meilleur examen du public signifie une meilleure prise de décisions. Elle donne aux responsables gouvernementaux les moyens de mettre la pression sur les entreprises du secteur privé afin que ceux-ci respectent les clauses du contrat, de même qu'elle décourage la corruption. La transparence permet aux citoyens et aux parlements de comprendre qui paiera quoi à qui, quand, et grâce à quel budget.

En pratique, la transparence signifie une divulgation complète des contrats ainsi que des études préalables, des documents d'appel d'offres, des évaluations de la performance, etc. Les principes globaux d'Open Contracting (Open Contracting Global Principles) ont été développés par l'Open Contracting Partnership en octobre 2013, en consultation avec des gouvernements, le secteur privé et des organisations de la société civile. Ils stipulent que la divulgation proactive de documents et d'informations relatifs aux contrats publics, y compris les PPP, est essentielle pour permettre « une véritable compréhension, un suivi efficace, une exécution optimale et une responsabilisation quant aux résultats ». <sup>32</sup> Il importe également de souligner que l'OCDE <sup>33</sup> et le FMI <sup>34</sup> ont eux aussi demandé la divulgation des coûts et des passifs éventuels des PPP.

La transparence est également cruciale à la responsabilisation : sans informations, les gouvernements ne peuvent être tenus responsables. Un large éventail de parties prenantes (y compris des syndicats, des communautés locales et des organisations non gouvernementales (ONG)) doivent être encouragés à participer de manière active tout au long du cycle du projet, étant donné qu'à l'inverse des principaux investisseurs, celles-ci manquent généralement d'informations ou d'influence sur les décisions des entreprises. Ces parties intéressées devraient être impliquées dès le début afin de comprendre les avantages et les inconvénients des PPP et de pouvoir éclairer les décisions des gouvernements. Cette demande n'émane pas uniquement des OSC. L'OCDE indique également dans ses principes applicables à la gouvernance publique des PPP que « pour que le grand public connaisse les [PPP], il convient de mener une démarche active de concertation et de dialogue avec les parties prenantes et faire participer les utilisateurs finals à la définition du projet, puis au suivi de la qualité du service fourni ». <sup>35</sup> En pratique, toutefois, les parties prenantes ne sont pas toujours dûment consultées.

En conséquence de tous les coûts mentionnés dans cette section, les PPP ont déjà laissé un héritage budgétaire négatif à long terme dans des pays tant développés qu'en développement. Par exemple, selon le quotidien britannique *The Telegraph*, <sup>36</sup> les hôpitaux financés par Private Finance Initiative (initiative de financement privé ou PFI, le nom britannique des PPP) au Royaume-Uni coûtent chaque année au National Health Service (service de santé public) 2 milliards de livres sterling, ce qui suscite des inquiétudes au sujet de « fonds gaspillés et mal investis ». D'autres pays tels que le Ghana, la Tanzanie, l'Ouganda <sup>37</sup>, le Pérou <sup>38</sup> et le Lesotho ont également été touchés par les coûts de projets de PPP onéreux. Dans le cas de ce dernier, Oxfam et l'association de défense des consommateurs du Lesotho ont découvert qu'un hôpital financé par PPP avait englouti la moitié du budget de la santé publique du pays tout en octroyant au fournisseur du secteur privé un rendement élevé de 25 %. <sup>39</sup>

---

## 2. Comptabilité des PPP – comment certaines pratiques génèrent une fausse mesure d'incitation

Étant donné les coûts plus élevés associés aux PPP, il est fondamental de s'interroger sur les raisons qui poussent les décideurs à souvent privilégier les PPP aux investissements publics traditionnels. La plupart du temps, elles sont étroitement liées à la manière dont les gouvernements tiennent compte des coûts des PPP dans les états financiers et les budgets, totalement opposée à la façon dont les investissements publics sont enregistrés. Le nœud du problème concerne les actifs et les passifs des PPP, et le fait qu'ils soient ou non reconnus dans les comptes gouvernementaux et, s'ils le sont, le moment où cela se produit. En pratique, la comptabilité « hors bilan » génère une fausse mesure d'incitation en faveur des PPP, car les gouvernements choisissent les PPP non pas pour des raisons d'efficacité, mais pour contourner les contraintes budgétaires. Le recours à la comptabilité de caisse pousse également les décideurs à opter indûment pour les PPP. Cette section décortique la comptabilité des PPP et ses implications pour les PPP. Elle contient également les tendances pertinentes en matière de comptabilité internationale et les normes de rapport pour les PPP afin d'identifier les principales failles du système.

Elle commence par décrire la structure traditionnelle des PPP. Les PPP sont généralement gérés par des entités ad hoc financées par des emprunts et des capitaux propres. Il s'agit d'entités juridiques créées et utilisées par des entreprises ou des gouvernements, généralement pour éviter de trop grands risques financiers. Dans le cas des PPP, qui sont des projets d'infrastructure particulièrement importants, les entités ad hoc sont souvent utilisées pour mobiliser des capitaux, partager et minimiser les risques des différents investisseurs et exécuter le contrat. Lorsqu'un projet de PPP est entrepris par une entité ad hoc, l'incidence sur les comptes du gouvernement dépend du choix du gouvernement de considérer l'entité ad hoc comme entité publique ou privée. Ce choix dépend de l'évaluation faite par le gouvernement du partage des risques entre les différentes parties impliquées dans l'entité ad hoc et de l'entité à la tête des actifs transférés à l'entité ad hoc. Si l'entité ad hoc est classée comme privée, les actifs, passifs et charges n'apparaissent pas sur le bilan du gouvernement.

En analysant la comptabilité des PPP dans les comptes du gouvernement, il est important de bien différencier la levée de fonds et le financement d'un projet de PPP. Le financement (les fonds nécessaires pour mener à bien le projet) peut être obtenu via des emprunts et des capitaux propres, mais il n'a aucune influence sur les comptes du gouvernement. La levée de fonds (les fonds nécessaires pour rembourser le financement, sur la durée de vie du projet) représente la source de revenus du secteur privé, et si les actifs sont considérés comme étant contrôlés par le gouvernement, elle a une incidence sur le déficit et les dettes des comptes du gouvernement. Comme le montrent clairement les recherches sur les PPP, les fonds des infrastructures publiques peuvent uniquement être levés par les utilisateurs de l'infrastructure (qui passent par un péage pour traverser un pont, par exemple) ou par le gouvernement à l'aide de l'argent des contribuables. Par conséquent, les PPP peuvent être considérés comme « financés par l'utilisateur » et « financés par le gouvernement », même si la frontière entre ces deux catégories peut être floue.

- En ce qui concerne les **PPP financés par l'utilisateur**, le partenaire privé peut demander au public de payer des frais pour utiliser l'installation, et compléter ces revenus par des subsides octroyés par le gouvernement. Les frais remboursent le partenaire privé pour le coût de la construction et de l'exploitation de l'installation, qui peut revenir au secteur public à la fin de la durée du contrat (généralement 20 ans ou plus).
- Dans le cas des **PPP financés par le gouvernement**, l'entreprise du secteur privé fournit et gère l'infrastructure pour le compte de l'autorité publique. Le paiement du partenaire privé provient uniquement de paiements réguliers effectués par le partenaire public sur la base du niveau de service fourni. Les paiements peuvent dépendre de la mise à disposition d'un bien ou d'un service d'une qualité définie par contrat, ou des services fournis aux utilisateurs, comme dans le cas des routes à péage fictif, qui sont gratuites pour les utilisateurs, mais pour lesquelles le gouvernement paye à l'exploitant une somme donnée pour chaque conducteur. Le programme PFI du Royaume-Uni en est le parfait exemple.<sup>40</sup>

---

## 2.1 Méthodes comptables et leurs implications pour les PPP

Les méthodes comptables sont les moyens utilisés pour suivre la réception des revenus et le paiement des charges. Il existe deux méthodes comptables principales : la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice. La première consiste à ne reconnaître les charges que lorsque le transfert de fonds a vraiment lieu. À l'inverse, la seconde enregistre les charges dès que la décision d'acheter un article a été prise. Par exemple, si vous achetez une voiture dans un système de comptabilité de caisse, la charge ne sera enregistrée que lorsque les fonds seront réellement transférés. Avec la comptabilité d'exercice, par contre, la charge sera enregistrée au moment où vous signerez le contrat d'achat de la voiture, indépendamment du moment où aura lieu le transfert de fonds.

La méthode utilisée par un pays influence grandement la précision des comptes et des budgets de son gouvernement. Avec la comptabilité d'exercice, l'enregistrement des coûts prend en compte les remboursements de capitaux prévus pendant la durée du projet de PPP et auxquels le gouvernement s'est engagé. Inversement, la comptabilité de caisse n'exige pas que les dépenses ou les dettes soient enregistrées au début du cycle du projet de PPP, au moment où le partenaire privé dépense des fonds pour construire l'installation. Selon des experts du FAD du FMI, « l'écart entre les comptabilités de caisse et d'exercice pour les PPP peut être considérable, notamment au cours des premières étapes du cycle du projet ». Ils ajoutent que « les systèmes de caisse (...) peuvent entraîner une sous-estimation de l'incidence des PPP à moyen et à long terme ».<sup>41</sup>

Les ajustements peuvent s'appliquer aux pratiques comptables et budgétaires. La comptabilité d'exercice implique que les coûts des PPP sont enregistrés dans les états financiers, tandis que la budgétisation d'exercice se rapporte à l'enregistrement des coûts dans le budget du gouvernement. La comptabilité d'exercice peut rendre le coût réel d'un projet plus transparent et améliorer la prise de décisions, mais c'est le budget qui sert généralement de principal document de gestion financière dans le secteur public ; les gouvernements sont tenus responsables en fonction de leurs budgets car ceux-ci doivent être approuvés par le parlement. La comptabilité et la budgétisation d'exercice peuvent donc être considérées comme une formule groupée.

Si la comptabilité et la budgétisation d'exercice comportent d'importants avantages, elles ne conviennent toujours pas à de nombreux pays en raison de leur complexité et du haut niveau de compétence technique qu'elles requièrent. En outre, le passage entre les méthodes de caisse et d'exercice nécessite du temps et des ressources. Toutefois, les principes de base de la méthode d'exercice peuvent et devraient être utilisés pour améliorer le processus décisionnel, la transparence budgétaire et la gestion des risques budgétaires autour des PPP. Par exemple, les coûts à venir pour les gouvernements devraient être comparés à ceux des alternatives au moment du choix de la méthode ; dans le cas contraire, de mauvaises décisions seront prises.

---

## 2.2 L'influence limitée des normes internationales sur la comptabilité des PPP

De nombreux pays utilisent, ou sont informés par, des normes et des directives comptables pour les PPP établies par des institutions internationales, y compris l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), le FMI, l'OCDE et la Commission européenne. Si la plupart des normes développées jusqu'à présent mettent les pays en garde contre les fausses mesures d'incitation de la comptabilité hors bilan et de la comptabilité de caisse, les normes de comptabilité et de rapport relèvent toujours, en fin de compte, de la compétence de chaque pays. Dans le passé, les normes comptables du secteur public étaient établies par le ministre des Finances du pays, susceptible d'être attiré par d'autres modèles (ils sont par exemple généralement encouragés à agir avec un faible déficit budgétaire).

### International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)

L'IPSASB développe des normes et des directives comptables destinées aux organismes du secteur public. Ses membres sont désignés par des parties prenantes comprenant des membres de l'International Federation of Accountants, d'organisations internationales, d'institutions gouvernementales et du grand public. La norme International Public Sector Accounting Standard 32 (IPSAS 32), introduite en 2011, est la norme comptable internationale actuelle pour les PPP. Elle définit l'endroit où les actifs et les passifs des PPP doivent être reconnus, pour autant que le gouvernement suive les normes de comptabilité d'exercice IPSAS.

---

Lorsque le gouvernement contrôle ou réglemente la prestation du service, et que la propriété du bien est rendue au secteur public à la fin de l'accord<sup>42</sup>, la norme IPSAS 32 établit que les projets de PPP doivent être considérés comme publics et donc être pris en compte dans les principaux agrégats budgétaires (déficit et dette budgétaires). Par conséquent, selon la norme IPSAS 32, les actifs et les passifs des projets financés tant par le gouvernement que par l'utilisateur doivent être enregistrés dans le bilan du gouvernement – cette approche est similaire aux passations de marchés traditionnelles du gouvernement et réduirait l'attrait faussé des PPP.<sup>43</sup> Par ailleurs, l'IPSASB soutient qu'en fin de compte, c'est le gouvernement qui est responsable des services publics de son pays, même pour les projets financés par l'utilisateur, car lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés (ce qui est souvent le cas), le gouvernement en reprend généralement le contrôle et intègre leurs actifs et leurs passifs à son bilan. En pratique, l'amélioration de la comptabilité (des actifs et des passifs) contribue à l'amélioration de la budgétisation (des revenus et des dépenses) à mesure que les budgets deviennent plus transparents et précis.

De plus, les normes IPSAS exigent des gouvernements qu'ils reconnaissent les passifs éventuels ; toutefois, uniquement si la probabilité que l'événement sous-jacent se déroule est élevée et si le montant de l'obligation peut être mesuré avec fiabilité. Si c'est le cas, la valeur actuelle nette du coût attendu pour le passif éventuel doit être reconnue comme passif lors de la signature du contrat.<sup>44</sup>

### **FMI**

Le FMI est l'une des principales références pour savoir comment rapporter les PPP et les investissements publics dans les statistiques financières du gouvernement. Le FMI a développé ses propres manuels, tels que le Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) et le guide Statistiques de la dette du secteur public, de même que de nouveaux outils budgétaires destinés à aider les pays dans leur processus de décision impliquant des PPP.

### **Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP)**

Le premier MSFP a été publié en 1986 et était basé sur le concept de comptabilité de caisse. Il a été modifié en 2001, lorsque le FMI a adopté le MSFP basé sur la comptabilité d'exercice comme nouveau cadre de collecte et de diffusion des statistiques financières des gouvernements. Le dernier MSFP, publié en 2014, continue de suivre cette approche. Plus spécifiquement, il « recommande de diffuser la situation pleinement intégrée des flux et des stocks, enregistrés sur la base des droits constatés, tout en conservant un relevé des flux financiers afin de permettre une évaluation des contraintes de liquidités du gouvernement ».<sup>45</sup> Selon la méthode du MSFP, les actifs des PPP sont pris en compte dans le bilan du gouvernement si celui-ci assume la majorité des risques et profite de la plupart des avantages. Le fait d'évaluer si un contrat de PPP crée des actifs et des passifs pour le gouvernement rappelle l'approche prescrite par la norme IPSAS 32 et possède donc une incidence similaire sur le déficit et la dette budgétaires.<sup>46</sup>

Le MSFP reconnaît également que « la mise en œuvre du système pleinement intégré décrit dans le manuel prendra du temps et devra être effectuée à un rythme déterminé par les besoins et les circonstances propres au pays concerné. Les pays devront notamment réviser leurs systèmes de comptabilité sous-jacents afin que ceux-ci reflètent l'enregistrement sur la base des droits constatés ainsi que la révision des classifications. »<sup>47</sup>

Le MSFP décrit également la marche à suivre pour tenir compte des investissements publics – élément important pour comparer l'incidence sur les principaux agrégats budgétaires des projets de PPP par rapport à celle des investissements publics traditionnels, en particulier lorsqu'un faible déficit budgétaire est fortement encouragé. Selon le manuel de 1986, les investissements publics sont similaires à des « dépenses », et ont donc une incidence directe sur le déficit budgétaire. Ce facteur a été modifié en 2001 : « Les achats d'actifs non financiers n'ont aucune incidence sur la valeur nette et ne sont pas considérés comme des charges. Le terme "charge" remplace "dépense" par rapport au MSFP 1986 car il convient mieux à l'enregistrement sur la base des droits constatés et indique que les transactions d'actifs non financiers sont exclues. » Toutefois, dans de nombreux pays, la comptabilité des investissements publics est toujours guidée par le MSFP 1986, qui en pratique déconseille fortement les investissements publics en raison de l'incidence négative que peut avoir un déficit budgétaire élevé sur la catégorie investissement du pays.

---

### PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM)

Le FAD du FMI étudie activement les PPP et leurs risques budgétaires. En collaboration avec le GBM, le FAD du FMI a développé le PPP Fiscal Risk Assessment Model (modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP, ou P-FRAM). Le P-FRAM est un outil analytique destiné à évaluer les coûts et les risques budgétaires potentiels liés aux projets de PPP. Il évalue les projets de PPP un par un (de manière à ne pas fournir des informations sur le portefeuille de PPP du pays), et peut analyser tant un projet de PPP existant, lors de différentes étapes de son cycle, qu'une idée de projet. Plus spécifiquement, l'outil a été développé afin de quantifier les implications macro-budgétaires des projets de PPP, comme leur incidence sur le déficit budgétaire du pays, leurs dettes brute et nette ainsi que les stocks et les flux des passifs éventuels du gouvernement. Les utilisateurs potentiels du P-FRAM sont non seulement les experts en PPP du FMI et de la Banque mondiale, mais également les responsables gouvernementaux qui travaillent sur les PPP et les risques budgétaires au sein des ministères des Finances. Le P-FRAM fournit également un cadre permettant d'identifier et d'évaluer les risques budgétaires, de débattre des mesures d'atténuation appropriées et de préparer un plan d'action pour mettre en œuvre ces mesures.<sup>48</sup>

Le P-FRAM a été développé à partir du MSFP 2014 et de la norme IPSAS 32, bien qu'il adapte cette dernière à la comptabilité de caisse afin de permettre aux utilisateurs de comprendre comment un PPP apparaît en comptabilité d'exercice et en comptabilité de caisse. L'arbre de décision en cinq étapes du P-FRAM est composé des questions suivantes<sup>49</sup> :

- Qui est à l'origine du projet ?
- Qui contrôle l'actif – le gouvernement ou le partenaire privé ?
- En fin de compte, qui paie pour l'actif ? Trois alternatives de levée de fonds sont étudiées :
  - le gouvernement paie pour l'actif à l'aide de fonds publics (par exemple, via des paiements de disponibilité) ;
  - le gouvernement permet au secteur privé de prélever des charges directement auprès des utilisateurs de l'actif (par exemple, via un péage) ;
  - un mélange des deux premières solutions.
- Le gouvernement offre-t-il un soutien supplémentaire au partenaire privé ? Par exemple, des garanties, des injections de capitaux propres ou des amnisties fiscales ?

- Existe-t-il un autre type de soutien fourni par le gouvernement ? Cette question permet de collecter des informations sur les passifs fermes et éventuels (par exemple, garanties d'emprunt et garanties de revenu minimum). D'autres méthodes de soutien gouvernemental pourraient comprendre des prix faisant l'objet de subventions pour les services liés à l'actif, des injections de capitaux propres ou des amnisties fiscales.

Le P-FRAM a été lancé lors des réunions de printemps de 2016 de la Banque mondiale et du FMI et est actuellement expérimenté en Jamaïque, au Honduras, au Chili, en Nouvelle-Zélande, au Sri Lanka, en Colombie, en Uruguay, au Cambodge, en Thaïlande, en Serbie et en Géorgie. Un rapport synthétisant les résultats obtenus doit être présenté lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI en octobre 2017.

### OCDE

La Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des PPP a été publiée par l'OCDE en 2012.<sup>50</sup> Elle est destinée aux États membres de l'OCDE, mais invite dans le même temps « les pays tiers à prendre en compte cette Recommandation et à y adhérer ». L'un de ses grands principes consiste à « utiliser manière transparente la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires et assurer l'intégrité de la procédure de passation du marché ». Dans ce cadre, l'OCDE déclare que : « Les documents budgétaires devraient révéler de façon transparente toute l'information possible relative aux coûts et aux passifs éventuels liés au PPP, y compris le montant des versements que les pouvoirs publics devront effectuer, leur calendrier et le détail des garanties et des passifs éventuels. Le flux des paiements en provenance des autorités devrait être clairement indiqué, surtout si les versements sont concentrés vers la fin du projet. L'information devrait, de préférence, être divulguée en même temps que les résultats de l'analyse budgétaire à long terme présentant les effets à longue échéance du stock et du nouveau flux de PPP. »

---

En plus de ces principes, l'OCDE encourage également ses États membres à adopter la comptabilité d'exercice et suit leurs efforts de mise en œuvre. Toutefois, le rapport récent de l'OCDE sur la méthode de comptabilité d'exercice et les expériences de réforme dans les pays de l'OCDE conclut que « l'adoption directe de normes comptables internationales telles que les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ou les International Financial Reporting Standards (IFRS) par les gouvernements reste très rare. Les pays semblent préférer les normes nationales afin d'y intégrer certains écarts spécifiques [comme les PPP]. » Il poursuit en signalant que parmi les pays de l'OCDE, 57 % utilisent des normes nationales et 28 % utilisent des normes nationales basées sur les normes IPSAS.<sup>51</sup>

#### **L'office de statistiques Eurostat de la Commission européenne**

Les États membres de l'Union européenne doivent suivre le Système européen des comptes (SEC). La mission d'Eurostat, l'office de statistiques de l'Union, est de s'assurer que les États membres respectent effectivement le SEC « afin de rassembler des statistiques fiables et comparables au sujet de la dette et du déficit des États membres ».<sup>52</sup> Depuis septembre 2014, les États membres doivent suivre le SEC 2010. Cela signifie que les pays doivent enregistrer les actifs financés par PPP comme actifs entièrement gouvernementaux ou entièrement non gouvernementaux.

Selon le Centre européen d'expertise en matière de PPP (CEEP), « l'objectif des règles est d'attribuer un PPP au bilan du propriétaire économique de l'actif financé par PPP, à savoir la partie qui assume la majorité des risques et à laquelle reviennent la plupart des avantages associés à l'actif ».<sup>53</sup> Le CEEP remarque que « se concentrer de manière excessive sur l'enregistrement hors bilan du gouvernement peut empêcher une bonne préparation du projet tandis que la recherche du rapport qualité-prix peut pousser les autorités publiques à avoir recours à des PPP de manière indue ». En outre, le CEEP admet que les PPP peuvent revêtir un « caractère abordable illusoire » qui « tend à s'accroître lorsqu'un projet est exclu du bilan comptable. Les passifs budgétaires découlant des PPP peuvent avoir un effet préjudiciable sur la viabilité budgétaire du pays concerné, de telle sorte qu'ils doivent être gérés de manière appropriée. »<sup>54</sup> Le SEC 2010 stipule également que « les flux doivent être comptabilisés sur la base des droits constatés, c'est-à-dire au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/ l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation ».<sup>55</sup>

Toutefois, le SEC 2010 inclut également certaines règles sujettes à controverse. Par exemple, le SEC 2010 avance que « les risques et avantages reviennent à l'opérateur si le risque lié à la construction et le risque lié à la demande ou à la disponibilité ont été effectivement transférés ».<sup>56</sup> En d'autres termes, si le gouvernement n'assume que le risque lié à la demande et pas le risque lié à la disponibilité (ou vice versa), il aura tout de même le droit de maintenir le PPP hors du bilan. Cette approche a rencontré une ferme opposition du FMI, qui interprète les décisions d'Eurostat comme étant « problématiques ». Dans un document publié en 2004, le FMI avance que « puisque le secteur privé assume généralement la plupart des risques liés à la demande et à la disponibilité, la majorité des actifs financés par PPP seront probablement classés comme actifs du secteur privé, même si le gouvernement assume la plupart des risques liés à la demande ».<sup>57</sup>

Bien qu'en théorie, les États membres de l'Union européenne doivent suivre le SEC, en pratique, nombre d'entre eux en ont interprété les règles d'une manière qui profite à leurs intérêts politiques à court terme, ce qui constitue un bien piètre exemple pour le reste du monde. En réaction à cette situation, la Commission européenne et la BEI ont publié en septembre 2016 un document directif sur la manière dont Eurostat traite les PPP. Ce document a pour but de donner aux parties prenantes publiques et privées une idée claire de l'incidence budgétaire potentielle des PPP sur les budgets gouvernementaux et de clarifier certaines ambiguïtés afin d'éviter une comptabilité inappropriée ou contraire à l'éthique. Certains États membres de l'Union ont directement ressenti les conséquences de ce manuel, comme la Belgique, qui devra enregistrer dans ses comptes le projet de méga-infrastructure « Oosterweel », prévu pour la ville d'Anvers, sans avoir aucune possibilité d'interpréter les règles définies.<sup>58</sup>

---

### 3. Le rôle du Groupe de la Banque mondiale dans l'incitation au recours aux PPP

Le GBM fait office de figure de proue dans la promotion des PPP par ses efforts destinés à créer un cadre favorable à l'essor des PPP dans les pays en développement. Dans sa stratégie de 2013, le GBM annonçait qu'il avait l'intention de « promouvoir de plus en plus les partenariats public-privé » et de « considérer les PPP comme une "solution transversale" ». <sup>59</sup> Dans le cadre de cette stratégie, il a créé l'Unité PPP, anciennement appelée « PPP Cross-cutting solutions area », et renommée en 2017 « Infrastructure, PPP and Guarantees Group ».

La position centrale du GBM est le fer de lance de la montée des PPP en tant qu'option politique pour financer des projets d'infrastructure. Il a œuvré afin de guider les réformes politiques et a fourni des fonds à certains projets de PPP. Au cours de la période 2002-2012, le soutien du GBM envers les PPP a plus que triplé, passant de 0,9 à 2,9 milliards de dollars. <sup>60</sup>

Le GBM intervient à différents niveaux et cible tant les acteurs du secteur public que ceux du secteur privé. Il travaille en amont pour préparer le cadre politique et réglementaire, principalement via des réformes sectorielles, et en aval sur le financement et l'exécution des projets. La plupart du travail en amont est effectué par la Banque mondiale <sup>61</sup> et complété par l'Unité PPP et le mécanisme Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Le travail en aval est assuré par la filiale du secteur privé de la Banque mondiale, la Société financière internationale (IFC), et l'assurance contre les risques politiques de la Banque mondiale, l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). La répartition du travail en amont et en aval n'empêche pas pour autant le risque élevé de conflit d'intérêts lié au rôle de conseiller de l'IFC, qui aide les gouvernements nationaux et locaux à améliorer leur « cadre d'investissement » tout en soutenant les entreprises du secteur privé afin qu'elles y opèrent. <sup>62</sup> Le Tableau 1 (ci-dessous) contient des informations supplémentaires sur les différentes manières dont le GBM incite au recours aux PPP.

Les initiatives citées dans le Tableau 1 démontrent que le GBM a consenti des efforts considérables pour promouvoir le recours aux PPP, tout en négligeant le besoin de mettre publiquement et fortement en garde les pays contre les implications budgétaires des PPP et en omettant de faire état de l'option du financement public pour financer les projets d'infrastructure. Le lancement de l'approche en « cascade » en avril 2017 (par laquelle le GBM « cherche d'abord à mobiliser les capitaux obtenus aux conditions du marché, facilités par des réformes en amont si nécessaire. (...) Lorsque les risques restent élevés, la priorité est de recourir à des garanties et à des instruments de partage des risques », afin de diminuer les risques pour les investisseurs du secteur privé, et « uniquement lorsque le financement privé d'un projet s'avère impossible, les ressources officielles et publiques seront utilisées » <sup>63</sup>) indique également que la Banque mondiale compte se concentrer sur « l'établissement d'un cadre politique et réglementaire favorable et l'atténuation des risques pour les entreprises du secteur privé qui pénètrent dans celui-ci ». En d'autres termes, la Banque mondiale s'efforcera de modifier le calcul des risques et des avantages dans des pays, secteurs et projets spécifiques afin d'attirer des investisseurs.

Les OSC ont fait part de leurs nombreuses inquiétudes au regard de l'activité d'une institution si puissante en faveur des PPP. L'une de leurs principales préoccupations concerne la promotion, au travers de plusieurs outils et initiatives, d'une répartition déséquilibrée des risques à l'avantage des investisseurs et au détriment des gouvernements et des citoyens. Pour citer un seul exemple, la Fondation Heinrich Böll a souligné le niveau de risque excessif qu'impose aux gouvernements la version de 2017 de Guidance on PPP Contractual Provisions (document directif sur les dispositions contractuelles des PPP). Selon son analyse juridique, elle compromet le « droit de l'État de réglementer » dans l'intérêt public afin de protéger les droits de l'homme et l'environnement. <sup>64</sup>

Tableau 1: **Aperçu des initiatives du GBM à propos des PPPs**

<p><b>Développement de directives et de cadres politiques</b></p>	<p>Depuis quelques années, le GBM sert d'agence de référence au G20 en matière de PPP en raison des plusieurs rapports qu'il a émis à ce sujet. Parmi ceux-ci se trouvent PPP Reference Guide (un guide de référence sur les PPP dont trois versions ont été publiées), A Checklist for PPP Projects (une liste de vérification pour les projets de PPP), Framework for Disclosure for PPP Projects (un cadre de divulgation pour les projets de PPP) et Report on Recommended PPP Contractual Provisions (un rapport sur les dispositions contractuelles recommandées pour les PPP, dont deux versions ont été publiées, la dernière en 2017). Le GBM a également développé d'autres conseils à l'intention des gouvernements : par exemple, le PPP Project Preparation Status Tool (outil d'état de préparation du projet de PPP), l'Infrastructure Prioritization Framework (cadre de classement des infrastructures), une version préliminaire des Guidelines for the Development of a Policy of Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects (directives pour le développement d'une politique de gestion des propositions non sollicitées dans le cadre de projets d'infrastructure) et des outils pour certains secteurs spécifiques tels que les transports et l'eau. Le GBM abrite également le PPP in Infrastructure Resource Centre (centre de ressources pour les PPP concernant l'infrastructure), centrale de dépôt en ligne de modèles de documents juridiques (contrats, lois et réglementations sur les PPP), et le PPP Knowledge Lab (laboratoire de connaissances sur les PPP), une ressource pour les professionnels chargés de développer et de mettre en œuvre des PPP. Il a également publié des rapports soulignant le besoin de soutenir les PPP à l'aide de garanties et de subsides publics et établissant un cadre visant à encourager les gouvernements à entreprendre des PPP de meilleure qualité et en plus grand nombre. Enfin, en mars 2017, le GBM, le FMI et la Banque africaine pour le développement ont préparé un rapport commun à l'origine de l'initiative G20 Compact with Africa (CwA), qui « établit un cadre destiné à stimuler les investissements privés et à multiplier les projets d'infrastructure en Afrique ».</p>
<p><b>Accueil d'initiatives et de plateformes mondiales en matière d'infrastructure</b></p>	<p>Le GBM rassemble et mobilise des BDM et des investisseurs autour du financement d'infrastructures et de l'utilisation de PPP comme mécanismes de financement. Depuis 2014, le GBM organise la Global Infrastructure Facility (GIF), un partenariat de gouvernements, de BDM, d'investisseurs privés et de financiers, qui est « conçu pour fournir une nouvelle manière de collaborer à la préparation, à la structuration et à la mise en œuvre de projets complexes qu'une institution ne pourrait gérer seule ». En 2016, le GBM a organisé le premier Forum mondial des infrastructures, mis sur pied par le Programme d'action d'Addis-Abeba des Nations Unies, et s'est engagé à servir de secrétariat à la Global Infrastructure Connectivity Alliance, lancée à l'occasion du sommet du G20 qui a eu lieu en Chine en septembre 2016.</p>
<p><b>Promotion des modifications du cadre réglementaire et institutionnel pour les PPP</b></p>	<p>Le GBM prône des modifications spécifiques des cadres réglementaires nationaux afin de permettre aux PPP de prospérer. Celles-ci sont incluses dans les conditions en matière de politique jointes aux Development Policy Loans (prêts au développement, ou DPL) et ont une incidence sur différentes politiques sectorielles nationales telles que les politiques fiscale, environnementale, sociale et de propriété.</p>

---

Ces inquiétudes sont également basées sur les points soulevés en 2014 par l'Independent Evaluation Group (IEG) du GBM. Dans l'évaluation du soutien du GBM en faveur des PPP, l'IEG indique que les conseils stratégiques du GBM avaient négligé certaines considérations clés relatives à la gestion budgétaire des PPP. L'IEG n'a trouvé aucun élément pour étayer le conseil de la Banque mondiale selon lequel l'implication du secteur public (sous la forme d'un PPP) était la meilleure option au vu des circonstances nationales. Selon l'IEG, « l'approche du GBM envers les PPP est basée sur l'hypothèse que l'implication du secteur privé est une bonne chose (...) les comparateurs du secteur public, qui comparent systématiquement le rapport qualité-prix des PPP par rapport à celui du secteur public afin de justifier l'implication du secteur privé, n'ont pas participé aux activités du GBM ». <sup>65</sup> De plus, le GBM n'a pas prêté une attention suffisante aux passifs éventuels des PPP. Au niveau du projet, ceux-ci sont « rarement totalement quantifiés » <sup>66</sup> et le GBM n'a participé à leur évaluation que lorsque le gouvernement l'a demandé.

Bien que le GBM ait collaboré avec le FAD du FMI au développement du P-FRAM, ses travaux sur la gestion budgétaire et la comptabilité des PPP restent, de manière générale, limités. Aucune disposition claire dans ses directives opérationnelles n'impose une évaluation de l'incidence budgétaire pour chaque projet soutenu par la Banque mondiale. Au travers de son document Framework for Disclosure for PPP Projects, le GBM prône la transparence et recommande aux gouvernements d'être ouverts à propos de la répartition des risques liés aux PPP, des mécanismes de paiements, des engagements financiers et des passifs éventuels. Néanmoins, il ne s'agit que d'une partie de l'équation ; les OSC qui ont participé au processus de consultation du cadre ont spécifiquement demandé la divulgation d'autres informations financières essentielles telles qu'une analyse coût-bénéfice exhaustive des PPP ainsi que des contrats et des rapports de suivi, essentiels pour permettre une responsabilisation démocratique de toute la procédure des PPP. <sup>67</sup> Malheureusement, ces éléments ont toutefois été omis par le GBM dans le document-cadre final.

---

## 4. Conclusion

Les PPP sont de plus en plus souvent présentés comme le mécanisme de financement des projets de développement. Des gouvernements et des établissements financiers donateurs, le GBM en tête, ont organisé de multiples initiatives visant à modifier les cadres réglementaires et à fournir conseils et financement à des projets de PPP. Cet élan en faveur des PPP se reflète clairement dans la quantité de fonds investis dans les PPP ces dix dernières années, mais également dans l'organisation du calendrier des gouvernements et des institutions.

Ce briefing montre que les PPP coûtent cher au trésor public. Les PPP ont souvent une incidence hautement négative sur le budget. Celle-ci découle non seulement des passifs directs mentionnés dans les arrangements contractuels, mais également de passifs éventuels et implicites moins transparents, voire d'arrangements opaques qui laissent plus de place à la prise de mauvaises décisions et à la corruption. Les coûts des PPP ont laissé un héritage budgétaire négatif à long terme dans des pays tant développés qu'en développement, y compris le Royaume-Uni, le Portugal et le Lesotho.

Ce briefing montre également l'importance de la comptabilité des PPP, dans la mesure où certaines pratiques comptables, consistant notamment à cacher les coûts des PPP en ne les incluant pas dans le bilan, génèrent une fausse mesure d'incitation favorisant les PPP au détriment des passations de marchés publics traditionnelles. De plus, certains pays ont également recours à la comptabilité de caisse, qui sous-estime l'incidence budgétaire réelle des PPP, notamment à moyen et à long terme. Si certaines institutions internationales, telles que le FMI et l'IPSASB, ont développé des normes et des cadres visant à encourager la comptabilisation au bilan des PPP, leur influence réelle sur les décisions des gouvernements reste à démontrer, car de nombreux pays se sentent obligés de présenter un faible déficit budgétaire.

Enfin, ce briefing montre du doigt le rôle problématique du GBM, qui, au travers de ses conseils et de ses formations, est devenu le chef de file mondial de la promotion du recours aux PPP. Le récent lancement de l'approche en « cascade », qui favorise la mobilisation de fonds privés plutôt que publics en prônant une atténuation des risques pour les investisseurs privés, a suscité de nouvelles inquiétudes. L'une des principales préoccupations à propos du rôle du GBM concerne la promotion d'une répartition déséquilibrée des risques à l'avantage des investisseurs et au détriment des gouvernements et des citoyens. Cela doit cesser !

Nous sommes convaincus que les PPP seraient moins avantageux par rapport aux passations de marchés publics si leur comptabilité et leur budget devaient être transparents, et si les informations relatives aux contrats publics devaient être publiquement dévoilées.

Pour éviter que la communauté internationale ne subisse les principaux problèmes évoqués dans ce briefing, le GBM doit faire machine arrière. Il doit arrêter de favoriser les PPP à ses alternatives, et accepter son rôle consistant uniquement à aider les gouvernements avec lesquels il collabore à choisir les meilleurs mécanismes de financement. Cela signifie permettre aux pays de comparer de manière objective l'option de l'emprunt public, ou toute alternative à celle-ci, aux coûts et aux avantages réels du PPP sur toute la durée du projet, en prenant en compte la totalité des implications budgétaires à long terme et l'évaluation des risques de chaque option.

Les gouvernements qui optent tout de même pour un PPP après avoir comparé les différentes options doivent également remplir leur rôle. La valeur du contrat et les implications à long terme de chaque projet ne doivent plus se trouver hors bilan, mais être incluses dans les comptes nationaux. Ce type de gestion budgétaire responsable doit être accompagné d'une divulgation proactive et publique des détails des garanties et des passifs éventuels associés aux PPP, ainsi que des conditions qui les déclencheront et de tous les documents relatifs aux PPP. Cette mesure permettrait aux citoyens de comprendre clairement les risques budgétaires encourus et renforcerait la responsabilisation démocratique.

## Références

- 1 Pour plus de détails au sujet de ces arguments, voir Bayliss, Kate y Van Waeyenberge, Elisa (2017). « Unpacking the Public Private Partnership Revival ». The Journal of Development Studies.
- 2 OCDE. 2007. Glossary of statistical terms. Voir : <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315> ; et FMI. 2009. The effects of the financial crisis on public-private partnerships. Voir : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09144.pdf>
- 3 World Bank Group. 2017. 2016 Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Update. Voir : [https://ppi.worldbank.org/~/\\_media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf](https://ppi.worldbank.org/~/_media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf)
- 4 World Bank Group. 2017. Forward look – A vision for the World Bank Group in 2030. Progress and challenges. Voir : <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23745169/DC2017-0002.pdf>
- 5 Romero, M.J. 2015. La partie immergée de l'iceberg. Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable. Eurodad. Voir : <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>
- 6 Cebotari, A. 2008. Contingent liabilities: issues and practice. FMI. Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf>
- 7 Hall, D. et Lobina, E. 2006. Pipe Dreams: The Failure of the Private Sector to Invest in Water Services in Developing Countries. Public Services International Research Unit (PSIRU), Public Services International et World Development Movement ; Londres. Voir : [http://gala.gre.ac.uk/3601/1/PSIRU\\_9618\\_-\\_2006-03-Winvestment.pdf](http://gala.gre.ac.uk/3601/1/PSIRU_9618_-_2006-03-Winvestment.pdf); Hall, D. 2014. Why Public-Private Partnerships Don't Work. The Many Advantages of the Public Alternative. Public Services International Research Unit (PSIRU). Greenwich. Voir : <http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-03-PPP-WhyPPPs-dontworkEng.pdf>
- 8 Institut de la Banque mondiale. 2012. Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: The Role of Guarantees. Washington, DC : Banque mondiale. Voir : [https://einstitute.worldbank.org/ei/sites/default/files/Upload\\_Files/BestPracticesPPPFinancingLatinAmericaguarantees.pdf](https://einstitute.worldbank.org/ei/sites/default/files/Upload_Files/BestPracticesPPPFinancingLatinAmericaguarantees.pdf); PWC. 2011. Funding Infrastructure: Time for a New Approach? PWC : Australie. Voir : <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/time-for-a-new-approach.pdf>
- 9 Dannin, E. 2011. 'Crumbling infrastructure, crumbling democracy: infrastructure privatization contracts and their effects on state and local governance'. Northwestern Journal of Law and Social Policy, 6 (1). Voir : <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1061&context=njls>
- 10 Estache et Saussier. (2014). Public private partnerships and efficiency: a short assessment. European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES)
- 11 Spiegel. «Streit um die A1. Minister Weiß-von-Nix» (5 septembre 2017). Voir : <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/a1-dobrindt-schweigt-zu-finanziellen-risiken-durch-drohende-a1-pleite-a-1166182.html> ; et The Guardian. "Autobahn row hits German election: 'we're selling it off like a second-hand car'" (20 septembre 2017). Voir : <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/20/row-over-autobahn-renewal-selling-it-off-like-a-second-hand-car-german-election>
- 12 HM Treasury. 2015. The choice of finance for capital investment. Briefing by the National Audit Office. Voir : <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf>
- 13 See also Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2010). The economics of infrastructure finance: Public-private partnerships versus public provision. Voir : [http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers\\_2010\\_v15\\_n01\\_en.pdf#page=42](http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf#page=42) ; et Hall, D. 2014. Why Public-Private Partnerships Don't Work. The Many Advantages of the Public Alternative. Public Services International Research Unit (PSIRU). Greenwich. Voir : <http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-03-PPP-WhyPPPs-dontworkEng.pdf>
- 14 Hall, David. 2014. Why public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. PSIRU; IISD. 2012. Harnessing the power of public-private partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development; Ndulu, Benno. 2007. Challenges of African Growth. Opportunities, constraints and strategic directions. Banque mondiale. Voir : [http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFR\\_Growth\\_Advance\\_Edition.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFR_Growth_Advance_Edition.pdf) ; Shaoul, J. 2009. Using the private sector to finance capital expenditure: the financial realities. Policy, Finance & Management for public-private partnerships. Akintola Akintoye. Blackwells.
- 15 Hildyard, N. 2016. Corrupt but legal? Counter Balance. Voir : [http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/12/Corrupt-but-Legal\\_9Dec.pdf](http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/12/Corrupt-but-Legal_9Dec.pdf) See also Ndulu, Benno (2007). Challenges of African Growth. Opportunities, constraints and strategic directions. Banque mondiale. Voir : [http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFR\\_Growth\\_Advance\\_Edition.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/AFR_Growth_Advance_Edition.pdf)
- 16 Blanc-Brude et al. 2009. A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and public-private partnerships. Review of Industrial Organization ; Vol°35. Voir : [http://edhec.infrastructure.institute/wp-content/uploads/publications/blanc-brude\\_2009a.pdf](http://edhec.infrastructure.institute/wp-content/uploads/publications/blanc-brude_2009a.pdf)
- 17 Financial Times, 'Private finance costs taxpayer £20bn' (8 août 2011). Disponible sur : <https://www.ft.com/content/65068d1c-bdd2-11e0-babc-00144feabdc0>
- 18 Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. 2010. The economics of infrastructure finance: Public-private partnerships versus public provision. Voir : [http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers\\_2010\\_v15\\_n01\\_en.pdf#page=42](http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf#page=42)
- 19 Flyvbjerg, Bent. 2014. What you should know about megaprojects and why: An Overview. Project Management Journal. Voir : <http://ssrn.com/abstract=2424835>
- 20 Romero, M.J. 2015. La partie immergée de l'iceberg. Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable. Eurodad. Voir : <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>
- 21 Queyranne, M. 2014. Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Yaoundé. Mars 2014. Voir : [http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/CMR/pdf/Queyranne\\_ENG.pdf](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/CMR/pdf/Queyranne_ENG.pdf)
- 22 Guasch, J.L. et al. 2014. The Renegotiation of PPP Contracts: An overview of its recent evolution in Latin America. Forum international des transports, Document de travail n° 2014/18. OCDE.
- 23 PSIRU. 2014. Exposing the myths around Public-Private Partnerships: [http://www.epsu.org/IMG/pdf/PSIRU\\_PPP\\_briefing-final\\_.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/PSIRU_PPP_briefing-final_.pdf) ; et Shaoul, J. 2009. Using the private sector to finance capital expenditure: the financial realities. Policy, Finance & Management for public-private partnerships. Akintola Akintoye. Blackwells.
- 24 Shaoul, J. 2009. Using the private sector to finance capital expenditure: the financial realities. Policy, Finance & Management for public-private partnerships. Akintola Akintoye. Blackwells.
- 25 Romero, M. J. 2015. La partie immergée de l'iceberg. Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable. Eurodad. Voir : <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>
- 26 Jin, R. et Rial, I. 2016. Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China. FMI. Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- 27 Portugal : Sélection de documents de travail, rapport du FMI n° 13/19, janvier 2013. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1319.pdf>
- 28 Portugal fiscal transparency evaluation, rapport du FMI n° 14/306, octobre 2014. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14306.pdf>
- 29 Parlement du Royaume-Uni. 2011. Lessons from PFI and other projects – Public Accounts Committee conclusions and recommendations. Voir : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/120104.htm>
- 30 The Guardian. "Icac finds that Eddie Obeid, Joe Tripodi and Tony Kelly engaged in corrupt conduct" (3 août 2017). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/aug/03/icaac-finds-that-eddie-obeid-joe-tripodi-and-tony-kelly-engaged-in-corrupt-conduct>
- 31 The Economist. "The Odebrecht scandal brings hope of reform" (2 février 2017). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against>
- 32 Site Web d'Open Contracting. Voir : <https://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>
- 33 OCDE. 2012. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Voir : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- 34 FMI. 2014. Perspectives de l'économie mondiale : Nuages et incertitudes de l'après-crise. Chapitre 3 : « Le moment est-il propice à une relance des infrastructures? Les effets macroéconomiques de l'investissement public ». Voir : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/>
- 35 OCDE. 2012. Recommendation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé. Voir : <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

- 36 Mendick, R. 2015. "The PFI hospitals costing NHS 2bn every year". The Telegraph (18 juillet 2015). Voir : <http://www.telegraph.co.uk/news/nhs/11748960/The-PFI-hospitals-costing-NHS-2bn-every-year.html>
- 37 Anaba, B. et Clifton, S-J. 11. 2015. "Proof is piling up that private sector finance is not an easy development fix". The Guardian. Voir : <https://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/11/private-sector-finance-not-easy-development-fix-public-private-partnerships>
- 38 Romero, M. J. 2015. La partie immergée de l'iceberg. Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable. Eurodad. Voir : <http://eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf>
- 39 Oxfam. 2014. Une dangereuse diversion. Voir : [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-fr\\_1.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-fr_1.pdf)
- 40 House of Commons Treasury Committee. (2011). Private Finance Initiative. Voir : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstreasy/1146/1146.pdf>
- 41 Jin, R. et Rial, I. 2016. Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China. FMI. Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- 42 Pour une explication détaillée de la norme IPSAS 32, voir Jin, R. et Rial, I. 2016. Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China. FMI. Voir : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16187.pdf>
- 43 Funke, K., Irwin, T. et Rial, I. 2013. "Budgeting and Reporting for Public Private Partnerships", Document de travail n° 2013/07 de l'OCDE. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- 44 Groupe de la Banque mondiale. 2017. Fiscal accounting and reporting for PPPs. Voir : <https://pppknowledge.org/guide/sections/37-fiscal-accounting-and-reporting-for-ppps>
- 45 FMI. 2014. Government Finance Statistics Manual 2014. Voir : <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
- 46 Funke, K., Irwin, T. et Rial, I. 2013. "Budgeting and Reporting for Public Private Partnerships", Document de travail n° 2013/07 de l'OCDE. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- 47 FMI. 2014. Government Finance Statistics Manual 2014. Voir : <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
- 48 FMI et Banque mondiale. 2016. Public-Private Partnership Fiscal Risk Assessment Model. User guide. Voir : <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAMmanual.pdf>
- 49 FMI et Banque mondiale. 2016. Public-Private Partnership Fiscal Risk Assessment Model. User guide. Voir : <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAMmanual.pdf>
- 50 OCDE. 2012. Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé. Voir : <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- 51 OCDE/IFAC. 2017. Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries. Voir : <http://www.oecd.org/publications/accrual-practices-and-reform-experiences-in-oecd-countries-9789264270572-en.htm>
- 52 BEI. 2015. Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat. Voir : <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>
- 53 BEI. 2015. Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat. Voir : <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>
- 54 BEI. 2015. Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat. Voir : <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>
- 55 Parlement européen et Conseil européen. 2013. Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0549>
- 56 Parlement européen et Conseil européen. 2013. Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0549>
- 57 FMI. 2004. Public-private partnerships. Voir : <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/piip/eng/031204.htm>
- 58 Van Haver, K. 2016. Oosterweel zal wegen op EU oordeel begroting. De Tijd. Voir : <http://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-vlaanderen/Oosterweel-zal-wegen-op-EU-oordeel-begroting/9813958>
- 59 Groupe de la Banque mondiale. Octobre 2013. World Bank Group Strategy. Voir : [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/32824\\_ebook.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/32824_ebook.pdf)
- 60 Independent Evaluation Group. 2014. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. Groupe de la Banque mondiale. Voir : [http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp\\_eval\\_updated2\\_0.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp_eval_updated2_0.pdf)
- 61 Si le « Groupe de la Banque mondiale » est composé de cinq organisations différentes, y compris la Société financière internationale, la « Banque mondiale » est composée de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui prête des fonds aux gouvernements de pays aux revenus intermédiaires ou faibles mais solvables et de l'Association internationale de développement, qui octroie des prêts et des subventions sans intérêt aux pays les plus pauvres.
- 62 Associated Press. "US Rep Blasts IFC Conflict of Interest in Manila Water Plan" (12 avril 2016). Voir : <http://www.businessinsider.com/ap-us-rep-blasts-ifc-conflict-of-interest-in-manila-water-plan-2016-4?IR=T>
- 63 Groupe de la Banque mondiale. 2017. Forward look – A vision for the World Bank Group in 2030. Progress and challenges. Voir : <http://sit-eresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23745169/DC2017-0002.pdf>
- 64 Motoko Aizawa. 2017. "Key messages on the World Bank Group's 2017 Guidance on PPP contracts" Heinrich Boell Foundation. Voir : <https://us.boell.org/2017/09/15/key-messages-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contracts>; et Heinrich Boell Foundation. 2017. "Submission to the World Bank Group and Summary Comments on the Draft Report on Recommended PPP Contractual Provisions". Voir : <https://us.boell.org/2017/06/30/submission-world-bank-group-and-summary-comments-draft-report-recommended-ppp-contractual>
- 65 Independent Evaluation Group. 2014. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. Groupe de la Banque mondiale. Voir : [http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp\\_eval\\_updated2\\_0.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp_eval_updated2_0.pdf)
- 66 Independent Evaluation Group. 2014. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. Groupe de la Banque mondiale. Voir : [http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp\\_eval\\_updated2\\_0.pdf](http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ppp_eval_updated2_0.pdf)
- 67 Eurodad. 2016. World Bank must push for greater transparency in PPP projects, urge CSOs. Voir : <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546546/2016/03/01/World-Bank-must-push-for-greater-transparency-in-PPP-projects-urge-CSOs>

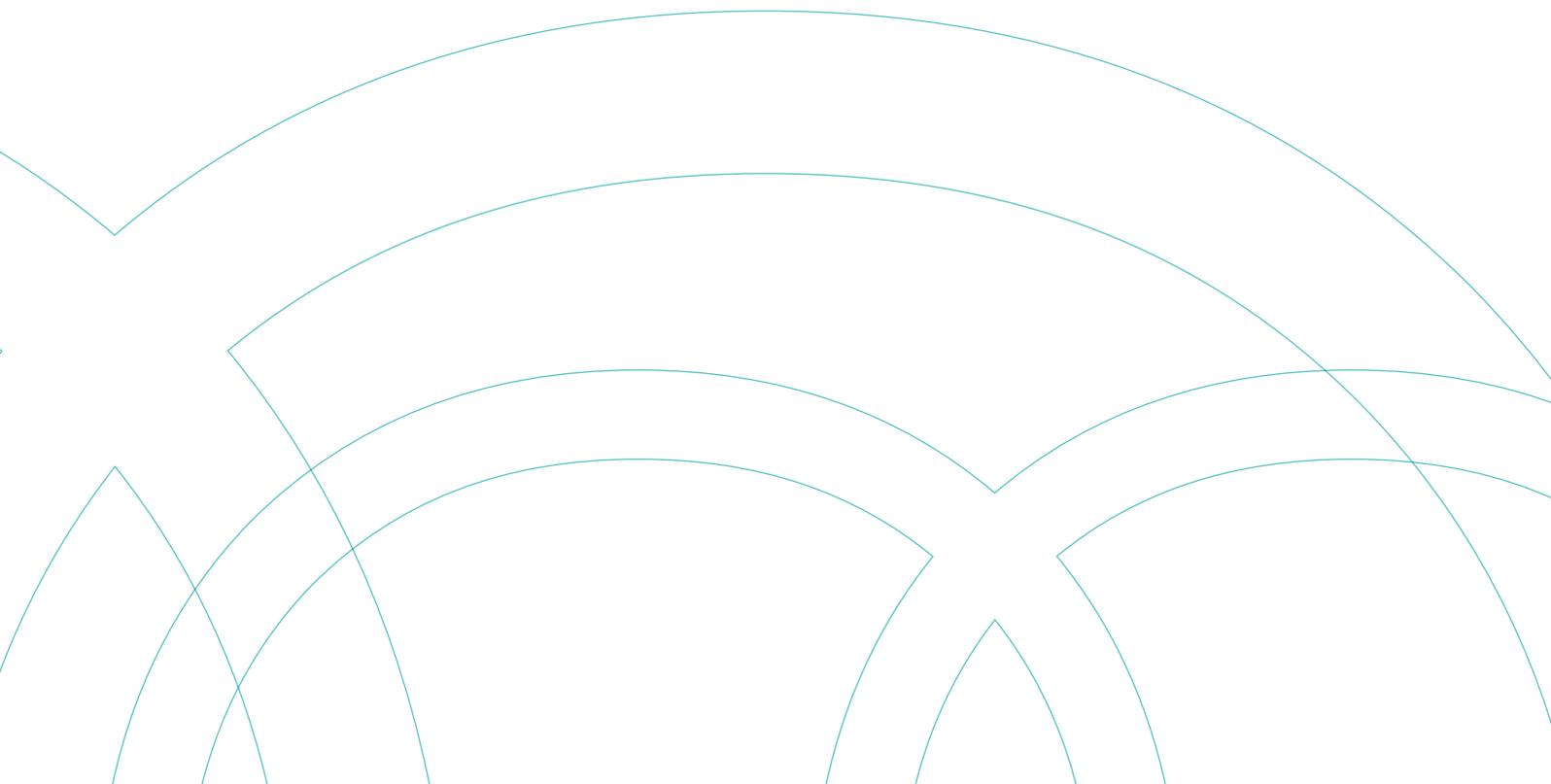


---

## Eurodad

Le Réseau européen sur la Dette et le Développement (Eurodad) est un réseau de 47 organisations de la société civile (OSC) présentes dans 20 pays européens. Le but d'Eurodad est de garantir un système financier et économique géré de manière démocratique et dans le souci de l'environnement qui œuvre pour l'éradication de la pauvreté et pour assurer la réalisation des droits de l'homme pour tous. Pour ce faire, Eurodad vise à opérer des changements profonds mais spécifiques en matière de politiques, institutions, règles et structures européennes et internationales.

**[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)**





european network on  
debt and development

## Contact

Eurodad  
Rue d'Edimbourg 18-26  
1050 Bruxelles  
Belgium

Tel: +32 (0) 2 894 4640

**[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)**

[facebook.com/Eurodad](https://facebook.com/Eurodad)

[twitter.com/eurodad](https://twitter.com/eurodad)