

Chapitre 3

Promouvoir les partenariats public-privé dans les services publics : le rôle de l'aide au développement*

Une infrastructure matérielle adaptée est une composante essentielle d'un bon climat de l'investissement et les organismes d'aide au développement peuvent, en orientant leurs dépenses d'APD sur l'infrastructure, favoriser la mobilisation de l'investissement privé dans les pays partenaires. Dans ces pays toutefois, l'infrastructure réclame des volumes d'investissement bien supérieurs à ceux que peuvent procurer les seules APD et finances publiques. Face à l'insuffisance des fonds publics dans la plupart des pays en développement, une solution semble s'imposer : inciter le secteur privé à augmenter sa participation. Cependant, ce choix comporte lui aussi des difficultés, du fait que dans de nombreuses régions du monde, les investissements d'infrastructure ne sont pas rentables pour le secteur privé. Il convient dans ce cas d'accroître le recours aux partenariats public-privé dans les services publics et de faire appel à l'APD pour améliorer la qualité des projets, atténuer les risques et augmenter la rentabilité.

Cet article décrit les dernières évolutions géographiques et sectorielles de la participation du secteur privé dans l'infrastructure des pays en développement et les principales barrières rencontrées. Il propose également les moyens par lesquels les organismes d'aide au développement peuvent améliorer les chances de réussite des partenariats public-privé.

* Le présent article a été rédigé par Stephen Thomsen, consultant externe auprès de la Division de l'investissement de l'OCDE. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne sont pas forcément partagées par l'OCDE ou par les pays membres de l'Organisation.

Dans les pays en développement, les partenariats public-privé prennent des formes multiples, qui vont de la construction d'infrastructures matérielles à l'administration publique, en passant par la fourniture de services sanitaires et sociaux (le partenariat noué par les pouvoirs publics sud-africains et des entreprises étrangères portant sur la mise à disposition de traitements contre le VIH/sida est fréquemment cité en exemple de cette dernière catégorie). Le présent article traite toutefois essentiellement de l'infrastructure matérielle. Les partenariats public-privé sont en effet un vecteur essentiel de l'investissement direct étranger (IDE) dans les services publics et l'infrastructure des pays en développement. Des entreprises multinationales ayant leur siège dans la zone OCDE participent à la majorité des principaux partenariats public-privé dans ce domaine.

Une infrastructure matérielle adaptée est une composante essentielle d'un bon climat de l'investissement et les organismes d'aide au développement peuvent, en orientant leurs dépenses d'APD sur l'infrastructure, favoriser la mobilisation de l'investissement privé dans les pays partenaires. Dans ces pays toutefois, l'infrastructure réclame des volumes d'investissement bien supérieurs à ceux que peuvent procurer les seules APD et finances publiques. Pour un pays en développement, les coûts de maintenance de l'infrastructure en place et des travaux nécessaires pour son expansion sont estimés à 7 % du PIB annuel, soit environ 600 milliards USD. Or, les dépenses publiques d'infrastructure dans ces pays ne s'élèvent à l'heure actuelle qu'à environ 3 %. De même, l'APD bilatérale consacrée à l'infrastructure, qui était de 15 milliards USD en 1996 a reculé à 8 milliards USD en 2002, et le montant des prêts des institutions financières internationales dans ce domaine a brusquement chuté.

Face à l'insuffisance des fonds publics dans la plupart des pays en développement, une solution semble s'imposer : inciter le secteur privé à augmenter sa participation. Cependant, ce choix comporte lui aussi des difficultés, du fait que dans de nombreuses régions du monde, les investissements d'infrastructure ne sont pas rentables pour le secteur privé. Il convient dans ce cas d'accroître le recours aux partenariats public-privé dans les services publics et de faire appel à l'APD pour améliorer la qualité des projets, atténuer les risques et augmenter la rentabilité. D'un point de vue économique, cette stratégie, qui consiste dans les faits à subventionner des

entreprises privées, se justifie par l'hypothèse selon laquelle le marché présente des imperfections :

- De nombreux pays en développement ne disposent pas des capacités administratives et réglementaires pour instaurer un environnement adapté aux partenariats public-privé. Lorsqu'il relève de la gouvernance publique générale, cet obstacle peut être supprimé en utilisant l'APD d'une manière globalement identique à celle adoptée dans le contexte général de l'investissement et des programmes mis en œuvre par les organismes d'aide au développement pour faire progresser le secteur privé. À l'opposé, s'il est dû au manque de compétences spécifiques sur la façon de gérer les partenariats public-privé, une approche beaucoup plus ciblée sur les imperfections du marché est alors envisageable.
- Une deuxième imperfection du marché a trait aux risques politiques et aux autres risques non commerciaux inhérents aux pays en développement. Cette menace doit être distinguée du risque, quantifiable et contre lequel les grands investisseurs internationaux peuvent se prémunir, que le projet comporte un certain nombre de défauts et de carences. Le concept de risques, lorsqu'il s'apparente à celui d'événements réellement imprévisibles, est dans la pratique étroitement lié aux capacités administratives et réglementaires d'un pays. L'éventualité qu'un « événement » politique ou social compromette une relation contractuelle établie de longue date est beaucoup plus élevée en cas de faiblesse de la gouvernance publique et de mauvais enracinement de l'État de droit. Les mesures visant à atténuer les risques en sont souvent réduites à n'être que des palliatifs face aux autres défaillances du marché, ou des solutions de « accommodage » dans l'attente d'une prise en compte réelle de ces imperfections.
- Même lorsque l'environnement réglementaire du pays partenaire est satisfaisant et que le risque résiduel est pris en charge, de nombreux projets combinent des retombées positives sur le plan social et un taux négatif de rentabilité économique. Les aides financières de l'État, telles que l'APD, peuvent remédier à ce décalage, notamment au moyen de subventions ciblées sur les fournisseurs de service ou en subventionnant la consommation pendant une période transitoire jusqu'à ce que les prix couvrent de nouveau l'intégralité des coûts.

Ces vingt dernières années, les pouvoirs publics des pays en développement (et de plusieurs pays développés) ont engagé des réformes structurelles radicales, prévoyant la restructuration et la privatisation des secteurs de l'infrastructure et l'adoption d'une nouvelle stratégie en matière de réglementation. L'un des volets de cette stratégie concerne le recours aux partenariats public-privé dans la fourniture d'infrastructure. Entre 1990 et 2003, 786 milliards USD d'investissements d'infrastructure étaient consacrés aux

partenariats public-privé. Si une partie de ces fonds provenait des deniers de l'État, le secteur privé a lui aussi fortement contribué au développement de l'infrastructure pendant cette période – bien davantage que ce que les pouvoirs publics auraient pu financer à eux seuls – et a pris en charge plusieurs des risques (risques commerciaux et monétaires, par exemple) que le secteur public aurait, en son absence, dû assumer.

Le présent article examine la contribution que peuvent apporter le secteur privé et la communauté des donateurs pour pallier le déficit qualitatif et quantitatif des infrastructures dans les pays en développement. Si les partenariats public-privé recouvrent, en théorie, une réalité plus étroite que le concept de participation du secteur privé à l'infrastructure (les investisseurs privés peuvent investir aux conditions du marché), ces deux notions sont employées de manière interchangeable dans le reste de l'article. Cela est également valable pour les termes « services publics » et « infrastructure ». La Section 1 passe en revue les formes les plus courantes de partenariats public-privé. La Section 2 décrit les dernières évolutions géographiques et sectorielles de la participation du secteur privé dans l'infrastructure.

1. Les formes les plus courantes de partenariats public-privé dans les services publics

Dans un partenariat public-privé, les secteurs public et privé conjuguent leurs efforts pour élaborer, financer, construire, gérer ou pérenniser des projets d'infrastructure. De tels partenariats peuvent revêtir des formes multiples, selon la répartition exacte des risques et des responsabilités. Ces formes sont les suivantes :

- *Contrats de service.* Le secteur privé fournit à un service public un ensemble de prestations, mais le secteur public conserve la responsabilité opérationnelle globale. Les contrats de service peuvent couramment prendre plusieurs formes, mais les deux plus courantes sont les suivantes :
 - ❖ *L'aide à la gestion.* L'opérateur privé met à la disposition de l'autorité publique, contre rémunération, des ressources humaines et techniques. Il apporte un savoir-faire technique concernant l'ensemble des aspects opérationnels et financiers de la gestion de projet qui relèvent du champ d'attribution de l'autorité publique.
 - ❖ *Exploitation et entretien.* L'opérateur privé est responsable de l'entretien quotidien des installations. Il perçoit une rémunération de l'autorité publique en fonction de critères de résultats spécifiques et admissibles. Contrairement à l'aide à la gestion, cette forme de partenariat permet à l'opérateur privé d'assumer, dans certains cas, la responsabilité opérationnelle des installations.

- *Contrats de délégation de gestion.* Dans ce type de contrat, le secteur public conserve la propriété globale de ses biens, mais délègue la responsabilité de leur exploitation à un opérateur privé pour une durée déterminée (souvent longue). Deux des modèles les plus couramment utilisés sont :
 - ❖ *L'affermage ou accord de location.* La gestion du service est confiée pendant une certaine période (entre cinq et quinze ans en général) à un opérateur privé qui doit assumer l'entretien et le renouvellement des installations conformément aux termes du contrat. À ce titre, il est responsable de l'ensemble du personnel et des actifs existants mais n'est pas chargé du financement de nouvelles installations. L'autorité publique assume la responsabilité de tout nouvel investissement et de la mise en conformité aux normes en vigueur. L'opérateur privé facture son service directement aux utilisateurs finaux.
 - ❖ *La concession.* Les autorités publiques confient à l'opérateur privé la gestion intégrale des services, et lui transfèrent la responsabilité de tous les investissements nécessaires pour une période de 20 ans ou plus. L'opérateur privé facture ses services directement aux utilisateurs finaux, les autorités publiques restent les seules à fixer les modalités de la prestation de service et à prendre les principales décisions en ce qui concerne les tarifs et les objectifs.
- *Aide à la construction.* Dans les formes les plus abouties de partenariats public-privé, l'opérateur privé intervient dans les phases de conception et de construction de nouvelles infrastructures et prend en charge au moins une partie des risques qui leur sont liés. Parmi les formes les plus courantes d'aide à la construction figurent :
 - ❖ *Conception-construction-exploitation (CCE).* Les autorités publiques confient à l'opérateur privé pour une durée déterminée la conception, la construction et l'exploitation d'installations nouvelles qui demeurent leur propriété. L'opérateur privé prend en charge les risques liés à la conception et à la gestion des installations. Il perçoit une certaine somme des autorités publiques et s'engage à respecter une enveloppe budgétaire globale pour la construction et l'exploitation des installations.
 - ❖ *Construction-exploitation-transfert (BOT).* L'opérateur privé conçoit, finance et construit l'infrastructure. Les pouvoirs publics sont les propriétaires officiels des installations, alors que le secteur privé les exploite suffisamment longtemps pour assurer le service intégral de sa dette et générer un profit convenable.
 - ❖ *Construction-possession-exploitation (BOO).* À la différence des dispositions prévues dans la BOT, le partenaire du secteur privé possède et exploite les installations.

Le tableau 3.1 illustre, en reprenant l'étude de Gruber (2003), les différences entre les principales formes de partenariats public-privé en termes de propriété, de responsabilités d'investissement et de risques commerciaux entre les secteurs public et privé. Il est intéressant pour deux raisons. Premièrement, la présence des deux critères les plus importants pour les pays qui s'efforcent d'inciter le secteur privé à participer dans leur infrastructure (les performances et le financement) ne peut être assurée que dans les situations où une partie au moins de l'investissement est privée. Dans les cas où l'investissement reste public, on ne peut s'attendre qu'à des gains d'efficacité. Deuxièmement, lorsqu'un partenariat est défaillant ou en difficulté, il importe grandement de savoir si le risque commercial est assumé par le secteur public ou privé.

Tableau 3.1. **Caractéristiques des différentes formes de partenariats public-privé**

	Exploitation et entretien	Propriété	Investissement	Risque commercial	Durée (années)
Aide à la gestion	Public et privé	Public	Public	Public	1-2
Exploitation et entretien	Privé	Public	Public	Public	3-5
Accord de location	Privé	Public	Public	Semi privé	8-15
Concession	Privé	Public	Privé	Privé	20-30
CCE	Privé	Public	Public	Privé	20-30
BOT/BOO	Privé	Public/privé	Privé	Privé	20-30

Source : Gruber (2003) et Secrétariat de l'OCDE.

Les sections suivantes traitent essentiellement des catégories de partenariats public-privé qui comportent une composante d'investissement privé ou, au moins, une certaine orientation commerciale des installations. Dès lors que les autorités du pays partenaire acceptent l'arrivée de fonds privés – dans la pratique, il s'agit souvent d'un investissement direct étranger – dans leur secteur des services publics, les bénéfices escomptés peuvent en principe être obtenus quel que soit le mode d'entrée de l'opérateur privé. Cela dit, les principales modalités d'entrée du secteur privé dans l'infrastructure sont :

- *Les entreprises communes.* Les secteurs public et privé financent, possèdent et exploitent conjointement un projet portant sur la mise à disposition d'infrastructures. Les risques et les responsabilités sont partagés en fonction des parts de propriété de chacun des investisseurs et conformément aux accords contractuels susceptibles d'être conclus entre les partenaires.
- *Projets entièrement nouveaux.* Leur construction et leur exploitation sont généralement assurées par le secteur privé qui assume le risque commercial. Les risques politiques et de taux de change peuvent parfois

être supportés en commun avec le secteur public. Ces projets peuvent prendre de nombreuses formes mais les plus courantes sont la BOT et la BOO. Parmi les autres figurent la BOOT (construction-possession-exploitation-transfert), la DBFO (conception-construction-financement-exploitation) et la BLT (construction-location-transfert).

- *Cession ou vente d'actifs.* Les actifs publics peuvent être privatisés lors d'émissions publiques ou de ventes directes des actions à proprement parler. L'État conserve certaines responsabilités en tant qu'autorité de réglementation et parfois client et peut subventionner des activités qui présentent une justification sur le plan social mais non rentables pour une entreprise privée (telles que la fourniture de services aux populations les plus démunies ou dans des régions isolées). Les formes de participation privée dans lesquelles l'État se dissocie entièrement d'un service public ne peuvent être qualifiées de partenariats public-privé.

2. Les évolutions récentes des partenariats public-privé dans les pays en développement

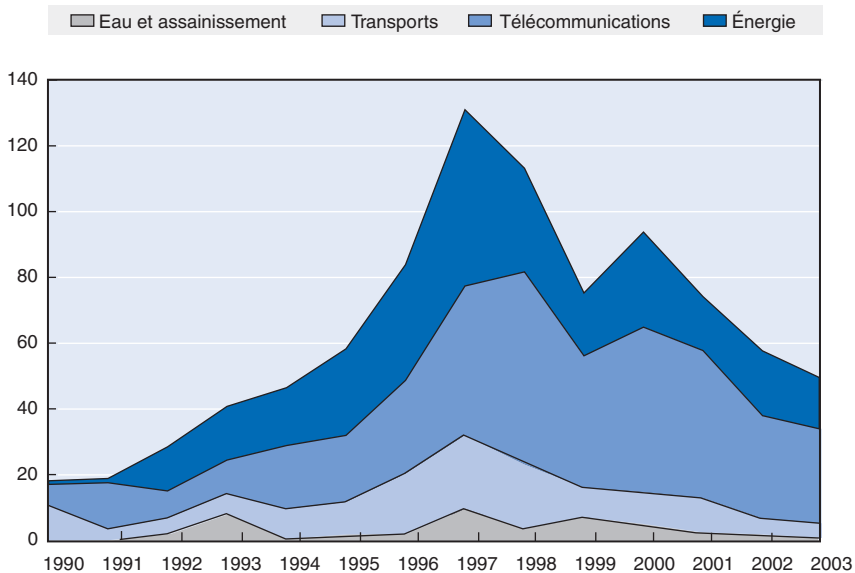
La quasi-totalité des pays en développement gèrent des partenariats public-privé pour l'infrastructure depuis 1990. Si dans ce domaine, certains pays et secteurs, ainsi que des formes particulières de partenariats occupent le devant de la scène, cela ne doit pas masquer la nature pratiquement universelle du phénomène. Les différences entre les régions et les secteurs sont il est vrai considérables et sources d'enseignements précieux. Le présent article traite principalement du secteur des services publics (télécommunications, énergie, transports, approvisionnement en eau et assainissement) et des pays en développement et en transition. Une grande partie des données provient de la base de données du projet Private Participation in Infrastructure (PPI) de la Banque mondiale. Il convient de préciser qu'elle inclut les privatisations en bonne et due forme qui ne ressemblent que peu, voire pas du tout, aux partenariats public-privé.

Au début des années 90, l'investissement dans les projets d'infrastructure auxquels le secteur privé participe a décollé dans les pays en développement, passant de 18 milliards USD en 1990 au montant record de 131 milliards USD en 1997 (graphique 3.1). Les gouvernements des pays en développement ont pris de plus en plus conscience que l'infrastructure en place était à la fois insuffisante et inefficace, et ont ouvert ce secteur à la participation étrangère au début des années 90, en vendant des actifs publics ou en autorisant des entreprises privées à participer à des projets entièrement nouveaux et à des concessions.

Cette hausse des investissements n'a au bout du compte pas duré, du fait que les privatisations sont, par définition, des événements uniques – si l'on

Graphique 3.1. **Les investissements dans les partenariats public-privé, total et par secteur, 1990-2003**

En milliards USD



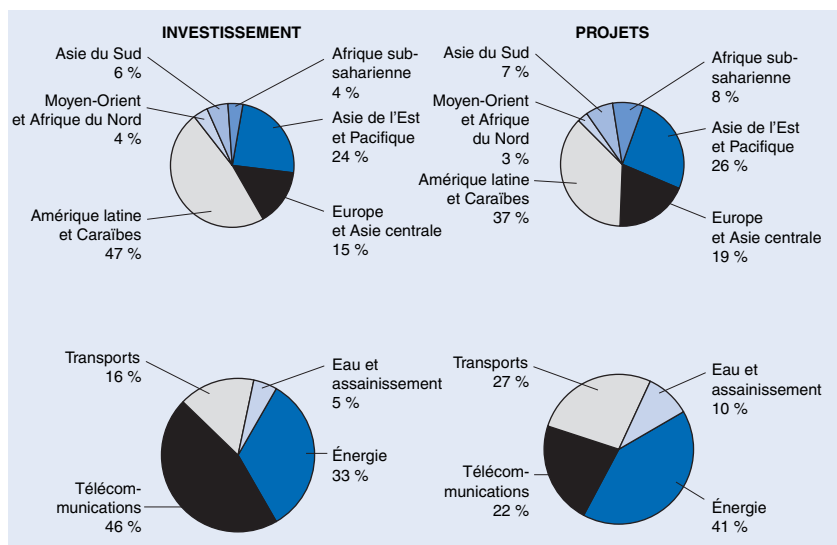
Source : Base de données du projet Private Participation in Infrastructure de la Banque mondiale.

excepte les investissements considérables d'agrandissement et de modernisation auxquels elles donnent lieu – et que les projections de gains sur lesquelles reposaient de nombreux projets se sont révélées erronées. Les investisseurs privés, particulièrement dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie, ont également commencé à être rattrapés par la crise dans leur pays, ce qui a tempéré leur frénésie d'investissement dans des pays en développement à hauts risques.

Les partenariats public-privé pour l'infrastructure ont désormais retrouvé leur niveau d'il y a une décennie, avant la véritable hausse des investissements. Leur croissance avait été universelle, leur déroute le fut aussi et n'a épargné aucune région et aucun secteur. La chute des investissements s'est poursuivie dans tous les secteurs en 2003 et dans la quasi-totalité des régions en développement, à l'exception du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Comme nous l'examinerons ci-dessous, les perspectives de voir les flux d'investissement remonter au niveau des années 90 ne sont, du moins à court et moyen termes, guère convaincantes. La crise en Asie a renforcé la prudence des investisseurs et rendu plus âpre la bataille à laquelle doivent se livrer les pays en développement pour attirer les investisseurs étrangers.

Entre 1990 et 2003, les pays en développement comptaient plus de 2 750 projets d'infrastructure avec une participation du secteur privé, représentant un montant d'investissement privé et public de 786 milliards USD¹. Le graphique 3.2 compare la ventilation régionale et sectorielle des partenariats public-privé en fonction des montants investis et du nombre des projets. De manière générale, la répartition numérique entre les secteurs et les régions est plus égale, alors que les montants investis sont soumis à un petit nombre d'investissements très élevés, ce qui est notamment le cas dans le secteur des télécommunications au Brésil. Ainsi, l'Amérique latine représente 47 % des investissements mais seulement 37 % des projets. De même, les télécommunications arrivent en tête en termes d'investissements mais seulement au troisième rang du nombre de projets.

Graphique 3.2. **Ventilation sectorielle et régionale des partenariats public-privé, 1990-2003 (%)**



Source : Base de données du projet Private Participation in Infrastructure de la Banque mondiale.

2.1. Les secteurs

Dans le secteur des télécommunications, les innovations technologiques – en particulier l'avènement des réseaux cellulaires – ont ouvert la porte à de nouveaux entrants, qui ont radicalement transformé la structure de la concurrence sur les marchés nationaux. Les opérateurs historiques de téléphonie ont été privatisés en Amérique latine et dans certains pays d'Europe et d'Asie centrale, mais beaucoup moins dans d'autres régions. Globalement, les cessions d'actifs publics sont jusqu'à présent légèrement

plus nombreuses que les projets entièrement nouveaux, et le déclin récent de l'investissement peut, en grande partie, s'expliquer par l'achèvement des programmes de privatisation en Amérique latine. Les investissements d'agrandissement dans ce secteur ont mieux résisté, atteignant une moyenne annuelle de 19 milliards USD sur les cinq dernières années. L'entreprise GrameenPhone au Bangladesh est un exemple de partenariat public-privé qui propose des services de téléphonie mobile et a su contourner un grand nombre des obstacles dus aux réseaux de transport en place (encadré 3.1).

C'est le secteur de l'énergie qui enregistre le plus grand nombre de projets depuis 1990. Il se classe en deuxième position en ce qui concerne les montants d'investissement. L'électricité joue un rôle prédominant dans ces résultats. Dans ce secteur également, les pays d'Amérique latine privilégient la vente d'actifs publics, alors que les pays d'Asie confient principalement la charge de leurs besoins croissants en énergie à des entreprises nouvelles, soit des producteurs d'énergie indépendants. S'agissant de l'électricité, 70 % de la totalité des investissements ont été consacrés à la seule production, alors que 13 % étaient alloués à des compagnies intégrées ou répartis entre production et transport ou distribution. La participation privée au transport et à la distribution passe presque toujours par la privatisation.

Encadré 3.1. **GrameenPhone – Fourniture de services de téléphonie mobile au Bangladesh***

Le cas de GrameenPhone, entreprise qui fournit des services de téléphonie mobile dans les zones rurales du Bangladesh, est bien connu du public et met clairement en lumière les synergies qui peuvent exister entre les entreprises locales, les investisseurs étrangers et les donateurs internationaux. Il apporte également l'exemple d'une stratégie rentable dans laquelle des services d'infrastructure sont fournis aux populations les plus démunies.

Les services de téléphonie fixe sont assurés par Bangladesh Telegraph and Telephone Board (BTTB), l'opérateur public inefficace. Le Bangladesh est l'un des pays où le taux d'équipement téléphonique est le plus bas au monde et où le délai d'attente d'installation peut aller de 5 à 10 ans. Les appels locaux sont en réalité subventionnés, mais les tarifs des appels longue distance et internationaux sont élevés. La concurrence privée existe uniquement de la part des opérateurs de services mobiles qui, en raison des faibles capacités de raccordement au principal réseau fixe, proposent essentiellement des services de mobile à mobile dans les zones urbaines. Les entreprises étrangères de télécommunications n'osent se lancer sur ce marché pour la raison « habituelle » : les coûts administratifs élevés – vente des combinés, perception des factures, fourniture de services de maintenance – risquent d'être supérieurs aux recettes potentielles.

Encadré 3.1. **GrameenPhone – Fourniture de services de téléphonie mobile au Bangladesh*** (suite)

En 1997, un opérateur norvégien (Telenor MC), une entreprise locale de microfinancement (Grameen Bank) et d'autres investisseurs forment une entreprise commune appelée GrameenPhone. Grameen Bank crée une organisation indépendante à but non lucratif qui détient des parts de GrameenPhone et n'a donc pas de participation directe dans la société. Telenor fournit l'équipement, la technologie et les compétences en management, et Grameen Bank met à disposition son réseau local étendu, sa compréhension des besoins économiques de la population rurale et un partenaire local pour négocier efficacement avec les pouvoirs publics. L'aide bilatérale et multilatérale contribue à l'installation de 700 stations de base. En 2002, GrameenPhone est le premier investisseur privé du Bangladesh et la deuxième entreprise contribuable.

Jusqu'à ce point, le cas de GrameenPhone présente certes un certain intérêt mais n'a rien d'exceptionnel. Ce qui en fait sa spécificité est son programme de téléphones de village. Dans le cadre de ce programme, une personne, généralement une commerçante, habitant un village situé à proximité d'une station de base, emprunte de l'argent à Grameen Bank pour acquérir un téléphone, puis rembourse son emprunt en vendant des services de téléphonie mobile à la population locale. Cette stratégie concourt à deux objectifs importants en matière de développement : responsabiliser les femmes et fournir des services d'infrastructure aux populations pauvres. Il existe pour l'heure 45 000 « dames du téléphone de village » dans 39 000 villages dans tout le Bangladesh. Ce programme est rentable pour GrameenPhone, même si les tarifs proposés par l'entreprise aux « dames du téléphone » bénéficient d'une remise de 50 %.

Ce programme est également riche d'enseignements en ce qui concerne les synergies qu'il produit entre donneurs et investisseurs. En plus d'avoir alloué de l'APD à l'agrandissement du réseau de stations de base, les donneurs ont partagé les risques commerciaux initiaux avec les investisseurs privés en apportant des garanties financières et des conseils. Ils ont également veillé à ce que ce projet ait une dimension sociale en s'assurant que l'entreprise fasse figurer l'accès aux plus démunis dans son plan stratégique et en réalisant des évaluations des impacts socio-économiques.

* Cette section s'inspire de OCDE (2004).

Le secteur des transports ne représente que 16 % de la totalité des investissements, mais 27 % des projets. La moitié de ces investissements est consacrée aux routes à péage, le reste étant alloué au transport ferroviaire, aux ports et aux aéroports. Contrairement aux télécommunications et à l'énergie,

ce secteur privilégie les concessions, qui sont de loin la forme la plus courante des partenariats public-privé dans ce secteur, en raison notamment des problèmes particulièrement délicats que pose le transfert des actifs publics au secteur privé. Dans les années 90, les trois quarts des concessions des routes à péage portaient sur l'agrandissement ou la rénovation de routes existantes plutôt que sur la construction de nouveaux réseaux. Les cessions d'actifs publics sont rares et ont majoritairement lieu en Chine où plusieurs entreprises publiques de routes à péage ont cédé des participations minoritaires afin de financer la construction de nouvelles routes².

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le manque relatif de projets s'explique à la fois par la réticence des gouvernements partenaires et par le manque d'intérêt des investisseurs. La crainte des remous politiques que pourrait susciter la privatisation et le rôle relativement plus important des administrations infranationales ont mis un frein à l'enthousiasme pour les partenariats public-privé. Les huit projets les plus importants représentent la moitié des investissements et les deux premiers (Aguas Argentinas, Manila Water et Wastewater) près d'un tiers. Comme dans le secteur des transports, les concessions sont la forme la plus courante de partenariats public-privé; elles représentent deux tiers des investissements.

2.2. Les régions et les pays

Le rôle de l'Amérique latine en tant que région d'implantation des partenariats public-privé reflète le degré plus élevé de libéralisme de la région par rapport au reste du monde, et s'explique également par la taille et la prospérité du marché régional. Les investissements privés dans les actifs publics représentaient un tiers de la totalité des investissements en Amérique latine, mais seulement un cinquième en Asie de l'Est. La privatisation était également une composante importante des partenariats public-privé en Europe et en Asie centrale. Une grande partie des cessions d'actifs en Asie de l'Est avait lieu dans le secteur des télécommunications. Dans le secteur de l'énergie en Asie de l'Est, 88 % des investissements dans les partenariats public-privé étaient des investissements entièrement nouveaux et prenaient la forme de producteurs d'énergie indépendants.

L'investissement privé a fait son entrée dans l'infrastructure dans la grande majorité des pays en développement depuis 1990. On remarque toutefois que dans le domaine de l'infrastructure, les bailleurs de fonds du secteur privé privilégient les mêmes pays que la totalité des investisseurs, c'est-à-dire ceux qui sont d'une taille relativement importante et dont les marchés sont prospères ou en croissance rapide. Le tableau 3.2 établit la liste des 25 premières destinations des investissements dans les partenariats public-privé pour l'infrastructure dans les pays en développement et en transition. À eux seuls, ces pays représentent près de 90 % des investissements consacrés

Tableau 3.2. **Les 25 premiers pays en termes de partenariats public-privé, 1990-2003**

	Million USD	%
Brésil	157 098	19.7
Argentine	72 858	9.1
Chine	61 170	7.7
Mexique	59 753	7.5
Malaisie	36 695	4.6
Inde	33 108	4.2
Philippines	31 017	3.9
Indonésie	29 210	3.7
Thaïlande	23 662	3.0
Chili	22 003	2.8
Pologne	18 025	2.3
Turquie	17 719	2.2
Hongrie	17 415	2.2
République tchèque	16 388	2.1
Afrique du Sud	15 959	2.0
Russie	14 784	1.9
Colombie	13 779	1.7
Pérou	13 762	1.7
Maroc	12 812	1.6
Venezuela	11 858	1.5
Pakistan	7 487	0.9
République slovaque	5 837	0.7
Égypte	5 689	0.7
Roumanie	5 321	0.7
Bolivie	4 848	0.6
Total des 25 pays	708 257	88.9

aux partenariats public-privé dans les pays en développement. Quant aux 64 pays les moins bien classés, ils ne représentent qu'un pour cent de ces investissements dans les économies en développement et en transition depuis 1990, soit 8.2 milliards USD.

2.3. Les partenariats public-privé par catégorie

Le tableau 3.3 indique la fréquence sectorielle et régionale de chaque catégorie de partenariat public-privé. Les fréquences les plus élevées des contrats de concession et des cessions d'actifs se trouvent respectivement dans les secteurs des télécommunications et des transports. Les projets entièrement nouveaux sont assez également répartis entre l'énergie et les télécommunications, de même que les contrats de gestion et de location le sont entre les télécommunications et les transports. C'est l'Amérique latine qui compte la proportion la plus importante de concessions et de cessions

Tableau 3.3. **Les partenariats public-privé par catégorie et par secteur et région**

En millions USD; %

	Total	Concessions	Cessions d'actifs	Projets entièrement nouveaux	Contrats de gestion et de location
Catégorie de partenariat public-privé par secteur et région					
Total	785 758	112 653	319 732	352 489	884
Énergie		10%	34%	40%	2%
Télécommunications		5%	62%	45%	44%
Transports		62%	2%	13%	40%
Eau		24%	2%	2%	15%
Asie de l'Est et Pacifique		27%	12%	33%	0,2%
Europe et Asie centrale		5%	18%	15%	8%
Amérique latine		57%	62%	31%	43%
Moyen-Orient et Afrique du Nord		7%	3%	4%	2%
Asie du Sud		1%	1%	11%	0,0%
Afrique subsaharienne		3%	3%	5%	48%
Secteur et région par catégorie de partenariat public-privé					
Total	785 758	14%	41%	45%	0,1%
Énergie	260 224	4%	42%	54%	0,0%
Télécommunications	362 194	1%	54%	44%	0,1%
Transports	123 553	57%	6%	37%	0,3%
Eau	39 787	67%	15%	18%	0,3%
Asie de l'Est et Pacifique	186 729	16%	21%	63%	0,0%
Europe et Asie centrale	118 580	5%	49%	46%	0,1%
Amérique latine	373 592	17%	53%	29%	0,1%
Moyen-Orient et Afrique du Nord	30 958	25%	28%	47%	0,1%
Asie du Sud	45 026	2%	8%	90%	0,0%
Afrique subsaharienne	30 879	12%	34%	53%	1,4%

Source : Base de données du projet Private Participation in Infrastructure de la Banque mondiale.

d'actifs, alors que la répartition des investissements entièrement neufs est beaucoup plus régulière. Près de la moitié (en termes de montants) des contrats de gestion et de location se trouve en Afrique subsaharienne.

Comme on pouvait s'y attendre, les cessions d'actifs et les projets entièrement nouveaux qui comportent des investissements en cours s'arrogent la part du lion des partenariats public-privé (86 % du total), en termes de valeur des contrats. Les projets entièrement nouveaux sont de manière générale plus nombreux dans le secteur de l'énergie, les cessions d'actifs dans celui des télécommunications et les concessions dans les transports, l'eau et les services d'assainissement. Dans les régions, les responsables de l'élaboration des politiques semblent privilégier les projets entièrement

nouveaux qui permettent de construire de nouvelles infrastructures sans forcément engager des réformes structurelles majeures. Ce n'est qu'en Amérique latine et dans les économies en transition que les cessions d'actifs sont plus courantes, ainsi que l'illustrent les grands programmes de privatisation qui ont lieu dans de nombreux pays de ces régions. La prédominance des projets entièrement nouveaux en Asie et des cessions d'actifs en Amérique latine laisse supposer, selon certains observateurs, que l'investissement privé vient compléter les dépenses publiques en Asie, alors qu'il s'y substitue en Amérique latine.

2.4. Les pays et les entreprises qui investissent

La participation du secteur privé à l'infrastructure constitue un marché extrêmement concentré et dominé par de grandes entreprises multinationales. Le nombre des investisseurs prêts à se lancer dans des projets dans plusieurs pays en même temps est en effet limité, en raison premièrement du caractère aléatoire des actifs publics en infrastructure et de l'intensité capitalistique du secteur. Deuxièmement, du côté des entreprises, le nombre des acteurs est relativement restreint et ceux-ci sont répartis dans un très petit nombre de pays. Comme indiqué au tableau 3.4, les cinq premiers pays investisseurs représentent la majorité des investissements privés dans les partenariats public-privé, leur part allant de la moitié dans le secteur des télécommunications, aux trois-quarts dans celui de l'eau et de l'assainissement. Dans certains cas, ces investisseurs privés exercent dans les faits un quasi-monopole dans leur pays.

Comme on pouvait le prévoir, les entreprises domiciliées dans des pays qui entretiennent des liens culturels ou linguistiques étroits – ou qui bénéficient d'une proximité géographique – avec un pays en développement sont davantage susceptibles d'investir dans ce pays. Ainsi, les entreprises françaises, espagnoles et portugaises investissent généralement dans les secteurs des services publics de leurs anciennes colonies, les entreprises allemandes en Europe centrale, et les entreprises japonaises et coréennes dans le reste de l'Asie. L'investissement des entreprises américaines couvre un

Tableau 3.4. **Investissements dans les partenariats public-privé : proportion des entreprises des cinq premiers pays investisseurs, par secteur**

Secteur	Concentration (%)
Eau et assainissement	74
Transports	68
Distribution de gaz naturel	58
Électricité	52
Télécommunications	50

Source : Banque mondiale (2003), diverses pages.

espace géographique plus vaste, même si elles (aussi) ont une prédilection pour le marché régional d'Amérique latine. En plus d'être orientée par ces relations de proximité, la participation du secteur privé dans les projets de services publics témoigne également de la « culture » du pays investisseur en matière d'infrastructure. À titre d'illustration, une étude menée par le FIAS (Service-conseil pour l'investissement étranger dans l'infrastructure) révèle que les entreprises des États-Unis représentent 45 % des apports d'IDE dans le secteur de l'électricité, alors que les investissements français fournissent près de la moitié de l'IDE dans les secteurs des transports et de l'eau. Par ailleurs, les fournisseurs d'infrastructure situés dans les pays en développement sont parfois eux aussi actifs dans leur propre région. Les entreprises chiliennes, par exemple, ont su tirer parti de leurs expériences précoces en matière de privatisation à l'échelon national pour participer à d'autres privatisations en Amérique latine. Bien que cette prédilection régionale soit prononcée dans toutes les régions du monde, l'Asie de l'Est est la seule dans laquelle les entreprises régionales représentent huit investisseurs sur dix dans les partenariats public-privé.

La taille moyenne des projets diffère grandement entre les secteurs et va de 152 millions USD dans l'eau et l'assainissement à 604 millions USD dans les télécommunications. Souvent, un volume important d'investissement va de pair avec la prédominance des acteurs multinationaux dans les projets. Dans les télécommunications, les 20 premiers investisseurs représentent plus de 60 % de l'investissement global, et près de 40 % dans le secteur de l'énergie (tableau 3.5). Ensemble, ils ne représentent qu'un pour cent des investisseurs privés, mais 30 % de l'investissement total. En d'autres termes, les projets d'infrastructure sont dominés par un petit groupe de grandes entreprises. Comme le montre également le tableau 3.5, l'écrasante majorité de ces entreprises sont des multinationales, domiciliées dans des pays de l'OCDE. Les partenariats public-privé sont un vecteur important de l'investissement et de la participation de ces entreprises dans les secteurs des services publics et de l'infrastructure des pays en développement.

Cette situation signifie également que des autorités nationales qui négocient les termes d'une participation privée n'ont pas forcément pour partenaire une myriade de fournisseurs, mais peuvent, dans la pratique, être amenées à traiter avec une entreprise dont le poids sur le marché est comparable au leur. Il convient de garder cette caractéristique à l'esprit lors de l'analyse (ci-dessous) de l'expérience acquise en matière de partenariats public-privé dans les pays en développement.

Tableau 3.5. **Les vingt premiers bailleurs de fonds privés des partenariats public-privé dans les pays en développement**

Millions USD ; %

Entreprise	Pays d'origine	Secteur	Investissement (millions USD)	Proportion de la totalité des partenariats public-privé (%)
Telefonica SA	<i>Espagne</i>	<i>Télécommunications</i>	44 332	3.7
Carso Group	<i>Mexique</i>	<i>Télécommunications</i>	34 394	2.8
Telecom Italia	<i>Italie</i>	<i>Télécommunications</i>	33 774	2.8
Suez	<i>France</i>	<i>Plusieurs secteurs</i>	32 973	2.7
America Movil	<i>Mexique</i>	<i>Télécommunications</i>	19 292	1.6
AES Corporation	<i>États-Unis</i>	<i>Énergie</i>	19 272	1.6
Deutsche Telecom	<i>Allemagne</i>	<i>Télécommunications</i>	17 449	1.4
France Telecom	<i>France</i>	<i>Télécommunications</i>	16 928	1.4
Portugal Telecom	<i>Portugal</i>	<i>Télécommunications</i>	16 578	1.4
Construtora Andrade Gutierrez	<i>Brésil</i>	<i>Plusieurs secteurs</i>	15 025	1.2
Électricité de France	<i>France</i>	<i>Énergie</i>	14 576	1.2
Inepar	<i>Brésil</i>	<i>Plusieurs secteurs</i>	12 767	1.1
Endesa	<i>Espagne</i>	<i>Énergie</i>	12 266	1.0
Enron	<i>États-Unis</i>	<i>Énergie</i>	11 689	1.0
Telecom Malaysia	<i>Malaisie</i>	<i>Télécommunications</i>	11 327	0.9
SBC Communications	<i>États-Unis</i>	<i>Télécommunications</i>	11 022	0.9
Verizon	<i>États-Unis</i>	<i>Télécommunications</i>	10 723	0.9
TeliaSonera	<i>Suède</i>	<i>Télécommunications</i>	10 644	0.9
RWE	<i>Allemagne</i>	<i>Eau</i>	10 602	0.9
Banco Opportunity	<i>Brésil</i>	<i>Télécommunications</i>	9 187	0.8
Total – 20 premiers			364 820	30.2

Source : Base de données du projet Private Participation in Infrastructure de la Banque mondiale.

3. L'expérience en matière de partenariats public-privé

Au bout du compte, la réussite des partenariats public-privé pour le développement soutenus par l'APD se mesure par leur impact sur le développement durable au regard de leur coût pour l'État. Ils ne peuvent toutefois pas être poursuivis sans avoir un taux de rendement positif pour chacun des participants. Ces cinq dernières années en effet, un certain nombre de partenariats public-privé est parti à vau-l'eau dans les pays en développement, suite au mécontentement du public, au désengagement des investisseurs ou à l'insatisfaction des pouvoirs publics. On ignore si ces projets étaient conformes aux objectifs de développement, mais ils ne sont apparemment pas parvenus à satisfaire aux critères de réussite de chacun des participants.

Parmi les bénéficiaires précédemment cités que peuvent générer les partenariats public-privé, les gains d'efficacité et l'apport de fonds

supplémentaires sont ceux que doivent ressentir directement les consommateurs (tout au moins si ces fonds servent à améliorer la diffusion des services) afin de les mettre en balance avec l'augmentation éventuelle des prix et des frais de raccordement. Or, le fait que les consommateurs constituent un groupe hétérogène est une source de difficulté – par exemple, un partenariat public-privé peut entraîner à la fois l'agrandissement de la couverture des services et la hausse des tarifs pour les consommateurs qui en bénéficient déjà. Le critère de réussite des investisseurs ou des fournisseurs privés est quant à lui relativement simple. Ils recherchent la rentabilité, ou, selon les termes qu'ils emploient fréquemment, « un apport de liquidités satisfaisant » pendant une période donnée à compter de leur entrée dans le partenariat, et tiennent en même temps à sauvegarder leur investissement initial.

Le secteur public semble être amené à gérer la combinaison la plus complexe des critères de réussite. D'un côté, certains de ses intérêts se recoupent avec ceux des consommateurs dans le sens où il trouve lui aussi son avantage dans une meilleure mise à disposition des services publics et dans l'amélioration de leur efficacité. De l'autre, il doit évaluer ces considérations au regard de leur poids, non seulement sur le budget de l'État, mais également sur l'accessibilité financière générale des services, sur les aspects des modifications tarifaires qui ont une incidence sur la distribution et sur les éventuels coûts sociaux engendrés par les gains d'efficacité. Dans les zones de faible gouvernance, il faut également compter avec le risque supplémentaire de ne pas parvenir à attirer de nouveaux clients.

3.1. Gains d'efficacité

Les entreprises publiques du secteur de l'infrastructure sont souvent pénalisées par un effectif pléthorique, un certain gaspillage du à une fixation des prix qui ne couvre pas toujours les coûts, un recouvrement des factures insuffisant et une tendance à considérer les pouvoirs publics, et non les usagers, comme leur véritable client. En conséquence, de nombreuses personnes qui vivent dans des zones de couverture des services publics ne peuvent, dans la pratique, y avoir accès, doivent patienter plusieurs années pour être raccordées ou n'en bénéficient que sur une base aléatoire et imprévisible. Une proportion élevée des ressources, dans le secteur de l'eau, par exemple, est également perdue en raison de la mauvaise qualité des infrastructures.

Les investisseurs privés améliorent souvent l'efficacité des services publics de manière non négligeable en réduisant le niveau de l'emploi, en instaurant une politique de tarification durable et en s'aventurant sur les chasses gardées de l'État. Selon les conclusions d'une étude de la Banque mondiale, la présence du secteur privé dans l'infrastructure se traduit par une amélioration de

l'efficacité et souvent de la qualité des services. Les études les plus détaillées font apparaître des gains de prospérité non négligeables et des impacts mesurables sur des indicateurs sociaux importants tels que la mortalité infantile³. Pour le gouvernement partenaire, les avantages budgétaires peuvent être eux aussi significatifs, non seulement en raison de la vente des actifs de l'État et de la diminution des dépenses publiques d'infrastructure, mais également des nouvelles entrées fiscales lorsque les entreprises privées commencent à réaliser des bénéfices, alors qu'avant la privatisation, les pertes pouvaient s'élever jusqu'à cinq ou six pour cent du PIB⁴.

L'ampleur des gains d'efficacité dépend en outre fortement de la structure concurrentielle du marché. Un monopole privé peut être un facteur d'immobilisme tout aussi puissant qu'un monopole public, et un fournisseur public peut lui aussi faire l'objet de tests de marché. Cela dit, les tentatives des pouvoirs publics visant à imposer une discipline du secteur privé aux entreprises du secteur public – que ce soit en « contractualisant » les relations entre les pouvoirs publics et l'entreprise publique ou en permettant aux investisseurs privés d'acquérir des participations minoritaires – se sont souvent soldées par des rejets ou des échecs⁵. À titre d'illustration, des contrats de performances ont été mis en place à titre d'essai dans certains pays, comme le Sénégal, mais les pouvoirs publics ont régulièrement failli à leurs obligations financières et les contrôles étaient faibles⁶. Les exemples globalement positifs de participation privée dans le secteur de l'eau au Sénégal sont passés en revue dans l'encadré 3.2.

De nombreux éléments concrets indiquent que la participation du secteur privé améliore la qualité ou la productivité de la fourniture d'infrastructures. Si certains d'entre eux mettent en évidence les avantages des privatisations – elles-mêmes des substituts de réformes structurelles et réglementaires plus approfondies – par rapport aux partenariats public-privé à proprement parler, ces derniers n'en demeurent pas moins riches d'enseignements. Dans le secteur des transports des pays en développement, les privatisations et surtout les concessions ont incité les entreprises privées à participer à 76 projets ferroviaires, d'un montant total de 29 milliards USD, entre 1990 et 2001. Ces projets ont été à l'origine de gains d'efficacité considérables dans plusieurs régions. Dans la totalité d'entre eux à l'exception d'un seul (en Afrique), la production par employé du secteur ferroviaire a au moins doublé, et dans nombre d'entre eux, a augmenté de 200-300 %. Les prix ont fortement baissé dans de nombreux cas : en Amérique latine, leur niveau a chuté d'entre 8 et 54 %⁷.

Ces gains d'efficacité sont certes importants mais ne sont pas garants de la satisfaction de l'entreprise privée quant à la rentabilité du projet ou de celle des pouvoirs publics et des consommateurs locaux quant au volume et à la qualité des services fournis, ainsi qu'aux coûts sociaux. Pour mieux le comprendre, il convient de se livrer à une inspection plus détaillée du bilan des partenariats public-privé.

Encadré 3.2. La participation privée dans le secteur de l'eau au Sénégal

Depuis dix ans, l'expérience du Sénégal en matière de partenariats public-privé reposant sur un contrat novateur et sur une assistance financière et technique des donneurs internationaux montre de quelle manière les partenariats public-privé peuvent être employés à la fois pour améliorer les services et pour étendre la couverture de l'infrastructure dans les pays à faible revenu. Elle fait également ressortir l'importance pour les pouvoirs publics de s'engager réellement en faveur des réformes et de s'attaquer à la question de l'accessibilité des services d'infrastructure pour les plus démunis.

Au début des années 90, c'est-à-dire avant les réformes, à peine plus de la moitié de la population urbaine du Sénégal était raccordée à l'eau courante. 42 % de la population dépendaient des fontaines publiques et le reste, des vendeurs d'eau. Dans les zones rurales, seulement 65 % de la population avait accès à un approvisionnement en eau sûr et fiable, sous quelque forme que ce soit. Dans les villes, la qualité de l'eau potable était médiocre et l'approvisionnement aléatoire. Les taux peu élevés de recouvrement et une dette croissante privaient l'opérateur public, pourtant relativement efficace selon les normes africaines, des ressources suffisantes pour faire fonctionner et entretenir ses installations et ne permettaient de dégager que des montants modiques pour assurer l'investissement futur.

Depuis les réformes de 1995, le volume de l'approvisionnement en eau a augmenté de 20 % et le nombre des raccordements de 35 %. Les interventions en réponse aux plaintes des consommateurs sont plus rapides, les heures d'approvisionnement plus longues et l'eau de meilleure qualité. Du côté des pouvoirs publics et des investisseurs, les pertes d'eau ont diminué et le recouvrement des factures a augmenté. L'opérateur privé, une entreprise française, a été déficitaire lors des deux premières années mais réalise aujourd'hui des bénéfices. Il s'agit de la première compagnie des eaux d'Afrique à être homologuée ISO 9001:2000, certification attestant que l'entreprise est conforme à un ensemble de normes internationales de gestion de la qualité. La holding publique qui détient les actifs et apporte l'investissement est en passe d'atteindre l'équilibre financier et est parvenue à emprunter sur les marchés privés de capitaux.

La sélection du contrat pour le secteur de l'eau a été le fruit d'un processus d'un an de planification et de conception visant à mettre en place un dispositif novateur composé d'accords, de mesures d'incitation et d'institutions¹. Soutenu par les donneurs internationaux, ce processus a contribué au développement d'une expertise institutionnelle au sein des pouvoirs publics et a permis d'atteindre un consensus sur la participation privée. Afin d'éviter les remous politiques auxquels certains pays ont dû faire

Encadré 3.2. La participation privée dans le secteur de l'eau au Sénégal (suite)

face, les pouvoirs publics ont conservé la propriété des actifs par l'intermédiaire d'une holding publique, ainsi que le pouvoir décisionnel concernant la tarification. La catégorie de partenariat retenue est celle de l'affermage ou de la location hybride dans laquelle l'opérateur privé perçoit une certaine somme pour la quantité d'eau produite et vendue. L'opérateur collecte les recettes et les transmet à l'entreprise financière après déduction de sa rémunération, alors que dans une concession, l'opérateur conserve la totalité des recettes. Les risques commerciaux sont moins élevés dans un contrat d'affermage car la somme forfaitaire est indépendante des niveaux réels des tarifs. Cette somme comporte en outre un élément incitatif, visant à encourager l'opérateur à lutter contre les fuites et à accroître le taux de recouvrement des factures.

L'un des avantages de cette catégorie de partenariat est le fait qu'en théorie il ne nécessite aucun cadre réglementaire élaboré car toutes les dispositions nécessaires sont prévues dans le contrat. En pratique, son fonctionnement n'est toutefois pas aussi simple et nécessite coopération et flexibilité de la part de l'ensemble des parties prenantes. À titre d'exemple, lorsque l'on a découvert que les évaluations d'actifs initiales et les estimations des coûts étaient erronées, des renégociations rapides ont permis à l'opérateur de recouvrer son équilibre financier.

Un objectif important du processus de réforme était l'amélioration de l'accessibilité pour les plus pauvres en ayant recours à des subventions ciblées. Il s'agissait entre autres de subventions au raccordement, de la construction de fontaines publiques dans des régions où le raccordement n'était pas encore possible et de tarifs subventionnés à de faibles niveaux de consommation. Dans ce dernier cas, les tarifs augmentent au fur et à mesure de la consommation d'eau, les ménages bénéficiant de tarifs moins élevés pour les dix premiers mètres cubes d'eau. Dans les faits, les gros consommateurs et les entreprises et administrations clientes subventionnent les petits utilisateurs. Un tel ciblage n'est pas forcément efficace car il est reconnu que la consommation des ménages en eau est un piètre indicateur du niveau de pauvreté². Non seulement les plus pauvres sont toujours dépendants des fontaines publiques, solution relativement coûteuse, mais le risque existe qu'ils partagent un accès à l'eau avec d'autres familles pauvres, faisant ainsi grimper la facture moyenne de celles-ci. Néanmoins, toutes les méthodes de ciblage ont des inconvénients, et celle-ci a au moins l'avantage d'être simple et transparente.

1. Brocklehurst et Janssens (2004), p. 5.
2. Brocklehurst et Janssens (2004), p. 42.

3.2. Échecs et autres limites des partenariats public-privé

Entre 1990 et 2003, 91 projets d'un montant total de 27 milliards USD ont été annulés, ce qui ne représente que trois pour cent de l'ensemble des partenariats public-privé et des investissements globaux, soit une part relativement modeste au regard des crises que doivent affronter de nombreux grands pays en développement depuis le milieu des années 90. Il est possible de dresser un tableau plus complet de la situation en incluant les projets « en danger », c'est-à-dire dont l'interruption a été demandée par au moins un partenaire ou qui sont soumis à un arbitrage international. Les projets annulés et en danger représentent cinq pour cent des projets et neuf pour cent des investissements. L'écart entre ces deux pourcentages tend à suggérer que les plus grands projets sont plus vulnérables aux aléas.

C'est dans le secteur de l'énergie que l'on dénombre le plus de projets en difficulté, devant ceux des routes à péages et des télécommunications (tableau 3.6). En pourcentage de l'investissement total par secteur, les projets concernant l'approvisionnement en eau et l'assainissement se classent au dernier rang : plus d'un tiers des fonds ont été investis dans des projets qui ont été annulés ou se trouve en difficulté. À l'opposé, le secteur des télécommunications enregistre l'un des taux de réussite les plus élevés en termes de montants d'investissement dans les projets en cours.

Tableau 3.6. **Projets annulés ou en difficulté, par secteur et par catégorie, 1990-2003**

Secteur	Projets annulés ou en difficulté		Proportion du total	
	Nombre	Investissements consentis (milliards USD 2003)	Par nombre	Par volume d'investissement
Énergie	59	29.8	5.3 %	11.4 %
Gaz naturel	8	7.1	4.3 %	16.7 %
Électricité	51	22.7	5.5 %	10.4 %
Télécommunications	21	13.4	3.5 %	3.7 %
Transports	47	14.9	6.4 %	12.0 %
Aéroports	3	0.7	3.4 %	5.9 %
Ports	3	0.2	1.4 %	0.1 %
Chemin de fer	4	2.0	4.9 %	7.4 %
Routes à péage	37	11.9	10.3 %	18.9 %
Eau et assainissement	15	14.3	5.7 %	35.9 %
Total	142	72.3	5.2 %	9.2 %
Concessions	37	21.3	6.5 %	18.9 %
Cessions d'actifs	36	28.4	5.8 %	8.9 %
Projets entièrement nouveaux	63	22.0	4.5 %	6.3 %
Contrats de gestion ou de location	5	0.7	4.4 %	0.0 %

Source : Base de données du projet Private Participation in Infrastructure de la Banque mondiale.

S'agissant du nombre des projets, les taux d'échec varient peu et vont de quatre pour cent pour les contrats de gestion et de location, à sept pour cent pour les concessions. Si l'on prend le volume d'investissement comme critère, le taux d'échec des concessions est trois fois plus élevé que celui des projets entièrement nouveaux et deux fois plus que celui des concessions d'actifs. Cela ne signifie pas forcément que les concessions sont plus risquées, mais que ce sont les secteurs les plus sensibles sur le plan politique qui les privilégient car elles permettent aux gouvernements partenaires de rester propriétaires des actifs d'infrastructure. Leur taux d'échec est par conséquent davantage une indication des secteurs qui les emploient le plus que de la forme légale du projet à proprement parler. La plupart des projets qui ont échoué se sont généralement achevés relativement tôt, en moyenne quatre ans et demie après leur bouclage financier.

Les renégociations sont plus fréquentes que les annulations radicales. Elles sont monnaie courante dans le milieu des affaires et peuvent par conséquent, pour une entreprise, être envisagées comme un risque commercial. Cependant, lorsque la partie adverse est une autorité de réglementation, la frontière entre les sphères politique et commerciale risque de devenir floue. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics ont plus fréquemment pris l'initiative d'une renégociation que les entreprises privées. Parmi les facteurs qui influent sur la probabilité d'une renégociation figurent l'opacité du processus initial d'adjudication, le manque d'expertise du secteur public qui ne lui permet pas de prendre rapidement la pleine mesure des termes des contrats et l'absence d'une autorité indépendante de réglementation.

Si l'on exclut les télécommunications, plus de 40 % des concessions en Amérique latine ont été renégociées entre 1989 et 2000, dont plus de 70 % dans le secteur de l'eau⁸. Dans les secteurs de l'eau et des transports de cette même région, 58 % des renégociations ont été engagées par les pouvoirs publics, contre seulement un tiers par les investisseurs privés. On peut il est vrai faire valoir que des contrats d'une durée de 15 à 30 ans doivent faire face à une évolution de leur environnement et à des événements imprévus, mais 60 % de toutes les renégociations ont eu lieu au cours des trois premières années de la concession⁹.

Enfin, le volume d'investissement consacré à des projets qui ont, au cours d'une année donnée, été annulés, interrompus ou soumis à une procédure d'arbitrage international a brusquement chuté d'un montant record de 13 milliards USD en 1997 à seulement 500 millions USD en 2003. Cette diminution tend à suggérer que les crises financières de la fin des années 90 ont cessé d'avoir des répercussions négatives sur la rentabilité des projets.

3.2.1. La concurrence et l'attribution des contrats

Lors des premières phases des projets de partenariat public-privé, l'insuffisance des capacités administratives du pays partenaire est souvent déplorée car elle ne permet pas au pays de gérer convenablement le processus d'évaluation et d'attribution des contrats. Les fonctionnaires ont certes parfois une bonne compréhension technique de leur secteur mais sont peu familiarisés avec des transactions financières complexes telles que celles qui interviennent dans les projets de BOT. Le nombre des projets en cours de négociation est toujours beaucoup plus élevé que celui des projets en phase de démarrage; par ailleurs, de nombreux projets, même pourvus d'un memorandum d'accord, sont abandonnés après de longues négociations. Selon des estimations, sur 860 projets potentiels d'investissements entièrement neufs, seuls 98 (soit 11 %) ont été menés à terme.

Les investisseurs potentiels se heurtent fréquemment à des retards, qui peuvent avoir lieu jusqu'au stade des négociations. Sachant que la phase de développement des projets privés d'infrastructure absorbe entre deux et cinq pour cent des coûts globaux des projets, ces retards peuvent s'avérer coûteux pour les deux parties¹⁰. Une étude récente a démontré que les démarches en direction des investisseurs devaient être précédées d'une préparation rigoureuse des transactions, afin de raccourcir les délais de traitement et de diminuer les coûts auxquels ces délais donnent lieu et qui sont à la charge des investisseurs¹¹.

Il faut par ailleurs compter avec le risque, dû au manque de ressources administratives et à la concentration sectorielle et régionale des entreprises de services publics, que les appels d'offres ne soient pas toujours concurrentiels. Selon une étude de la Banque mondiale sur le secteur des transports, le nombre moyen de soumissionnaires pour une concession ou un projet entièrement nouveau dans ce secteur est de deux ou trois¹². Si la concurrence peut parfois être rude même lorsque les concurrents ne sont qu'au nombre de deux, il est peu probable qu'elle soit toujours suffisante – particulièrement compte tenu du désintérêt croissant qu'éprouvent ces entreprises pour les pays en développement. La présence de soumissionnaires étrangers ne peut, à la limite, que fortement améliorer une telle concurrence.

La phase de construction des projets n'est pas elle non plus à l'abri d'un manque de concurrence. On estime que six entreprises contrôlent 50 % de ce marché et que seize d'entre elles se partagent 90 % des projets de construction¹³. Cependant, comme les entreprises privées construisent souvent des infrastructures pour le secteur public, ce problème éventuel n'est pas le fruit de la participation du secteur privé à proprement parler.

3.2.2. Faiblesse de la demande et insatisfaction des consommateurs

Les échecs purement commerciaux qui proviennent du fait que les investisseurs ont commis une grave erreur de jugement quant au marché ou ont sous-estimé leurs coûts de production sont relativement rares. Il s'agit entre autres de certains projets de grande ampleur dans les secteurs des transports et des télécommunications, dans lesquels les prévisions de demande se sont révélées infondées. À titre d'illustration, plusieurs projets de routes à péage au Mexique ont été annulés après que l'on eut découvert que la fréquentation effective des routes ne s'élevait qu'à la moitié des volumes prévus. Si de tels risques incombent en réalité aux participants privés, ils mettent toutefois en évidence la nécessité d'améliorer le recueil des données, non seulement sur la demande en services spécifiques et sur la structure du réseau, mais également sur le positionnement des concurrents éventuels.

Une fois que l'entreprise a investi, sa première préoccupation a trait aux liquidités et consiste à générer des recettes, à veiller aux recouvrements et à établir des prix qui couvrent l'intégralité de ses coûts. Les investisseurs souhaitent être libres de réaliser des bénéfices sans ingérence des pouvoirs publics, mais comptent sur leur appui s'ils rencontrent des difficultés de recouvrement ou font face à l'hostilité du public vis-à-vis d'une augmentation de leurs tarifs. C'est face à de telles difficultés que l'engagement des pouvoirs publics en faveur de la participation du secteur privé dans l'infrastructure peut jouer un rôle fondamental. Les opérateurs privés ne peuvent assurer efficacement le recouvrement de leurs factures ni augmenter brusquement leurs tarifs, notamment dans le cas d'une crise monétaire, sans le soutien du gouvernement.

L'importance attachée aux liquidités tend à suggérer que les renégociations et les interruptions de partenariat ne sont pas seulement, ni même principalement, dues à un problème de réglementation. Il est reconnu que les investisseurs sont prêts à supporter de nombreuses sources d'insatisfaction dans leurs relations avec les gouvernements partenaires tant que le projet reste suffisamment rentable. Nombre des conflits entre les partenaires public et privé surgissent à l'occasion d'un choc global, tel qu'une dévaluation massive, qui met fin à la rentabilité du projet ou, dans les cas où la rentabilité pour l'investisseur est garantie et indexée sur le taux de change – devient trop onéreuse pour les pouvoirs publics.

Dans les secteurs où les services sont traditionnellement subventionnés et/ou où le contrôle du recouvrement des factures manque de rigueur (ceux de l'électricité ou de l'eau, par exemple) les investisseurs privés se heurtent à une opposition lorsqu'ils augmentent leurs prix et ont des difficultés pour recouvrer leurs factures. S'agissant des niveaux de prix, les plus importantes concessions d'eau dans les pays en développement, à Buenos Aires et Manille,

ont été confrontées à une situation difficile lorsque des dévaluations de grande ampleur ont provoqué des augmentations de tarifs qu'il était impossible, sur le plan politique, de mettre en application¹⁴. À Cochabamba, en Bolivie, des augmentations de tarifs de 35 % ont fait naître une large vague de mécontentement populaire qui a abouti à l'annulation du projet.

3.2.3. Non-respect des termes des contrats

La question de l'opposition publique ne peut, dans la pratique, s'envisager séparément de celle du respect des termes des contrats. Considérons le cas de l'Argentine, l'une des destinations favorites des investisseurs dans les années 90. La concession d'eau octroyée à l'entreprise française Suez fonctionnait convenablement jusqu'à la chute brutale du peso début 2002, à la suite de laquelle Suez s'est retirée et a demandé un arbitrage après que les autorités lui eurent refusé une augmentation de ses prix destinée à compenser la dévaluation¹⁵. Depuis début 2004, l'Argentine a fait face à 28 actions devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), actions motivées principalement par cette dévaluation de la devise nationale¹⁶. Ses séquelles perdurent des années après qu'elle ait eu lieu. Sur les dix investisseurs étrangers du secteur de l'énergie électrique en Argentine, interrogés dans le cadre d'une enquête menée par la Banque mondiale, neuf se sont déclarés très insatisfaits de leur expérience d'investissement dans le pays et un seul s'est estimé satisfait. Ce résultat est à comparer avec celui du Chili voisin où cinq investisseurs sur huit étaient très satisfaits de leur expérience et un seul très insatisfait¹⁷. Des solutions susceptibles de résoudre le problème sérieux du risque de change sont fournies plus tard dans le présent document.

Des problèmes similaires surviennent lorsque le secteur public est le principal client direct des services publics. Les contrats d'achat d'énergie électrique illustrent cette situation, dans laquelle les pouvoirs publics conviennent d'acheter de l'électricité à des tarifs convenus, généralement indexés sur le taux de change. Ces responsabilités éventuelles pour le gouvernement se sont à plusieurs reprises révélées intenable en cas de chocs macroéconomiques, ce qui explique pourquoi les contrats sont souvent renégociés à la suite d'une crise financière. Par ailleurs, dans de nombreux pays, le maintien du contrôle de l'État sur le transport et la distribution ne permet pas aux retombées positives de la participation du secteur privé dans ce secteur de s'exprimer pleinement, notamment en ce qui concerne l'efficacité des activités en aval et l'extension de la couverture dans les régions les plus pauvres.

Les gouvernements partenaires se plaignent eux aussi de la fréquence des conflits avec les opérateurs à propos du respect des clauses prévues au contrat ... de l'abandon de la concession par l'opérateur ou de la reprise de cette

concession par les pouvoirs publics, souvent au détriment de l'intérêt du consommateur, suite à la faillite proclamée de l'opérateur, au mécontentement concernant le niveau des prix et les services, au manque d'attention à l'égard des usagers et en particulier, à la fréquence, perçue comme élevée, des renégociations de contrats peu de temps après l'attribution de la concession¹⁸. Ces problèmes ne sont pas rares dans les pays de l'OCDE non plus. Les fournisseurs d'infrastructure, en particulier dans les cas d'investissements entièrement nouveaux, sous-estiment fréquemment les coûts afin de remporter les contrats et invoquent ultérieurement des « circonstances spéciales » pour demander une révision de leurs termes. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics se prémunissent contre de telles pratiques ou prévoient des clauses de sûreté dans les contrats, mais les autorités des pays en développement risquent d'affronter des difficultés financières ou d'une autre nature si elles tentent d'imiter ces pratiques.

3.2.4. Synthèse

Si de nombreux partenariats public-privé ne sont pas parvenus à satisfaire leurs participants, c'est peut-être parce que les autorités des pays en développement ou les investisseurs (ou les deux) nourrissaient des attentes démesurées quant aux résultats escomptés. Il n'est pas exclu que des contrats aient été attribués dans des circonstances (corruption des pratiques ou assujettissement aux relations entre le gouvernement du pays de l'investisseur et celui du pays partenaire, par exemple) qui les ait rendus vulnérables aux changements de l'environnement politique. Mais la grande majorité des partenariats public-privé réguliers ont eux aussi rencontré ce genre de difficultés.

De nombreux gouvernements des pays en développement ne considèrent les investisseurs privés que comme des sources de financement à utiliser en complément de crédits publics en diminution. Ce faisant, ils n'ont pas conscience des critères minimaux, y compris vis-à-vis des systèmes juridiques et réglementaires, que les entreprises imposent à l'environnement économique et sans la présence desquels il est peu probable qu'elles maintiennent leur engagement. À l'opposé, les entreprises de services publics misent peut-être trop sur les contrats et ne réalisent pas que les autorités des pays en développement ne disposent pas des capacités nécessaires pour assumer les risques importants – notamment les répercussions des chocs macroéconomiques et de mécontentement public – qu'elles considèrent comme naturels dans leurs pays.

Pour améliorer les chances de réussite des partenariats public-privé, les autorités des pays en développement auraient tout intérêt à mieux comprendre les obstacles que ces derniers rencontrent, à prendre des mesures pour les supprimer et à préparer plus efficacement l'ensemble des niveaux

d'administration. Si l'on en croit une étude réalisée par F. Sader (2000) et le Rapport Camdessus, qui portait essentiellement sur les partenariats dans le secteur de l'eau, les principales barrières dans les pays en développement sont les suivantes (leur importance relative a été l'objet de recherches empiriques récentes – encadré 3.3) :

- *L'incompatibilité des objectifs.* Les attentes vis-à-vis des projets de partenariat public-privé sont souvent multiples et portent sur les domaines financiers, macroéconomiques, sociaux et environnementaux. Ce sont généralement les investisseurs, plus que les autorités qui ont pris l'initiative du partenariat, qui pâtissent des réactions de rejet des populations locales et des organisations non gouvernementales face à certains projets.

Encadré 3.3. Recherches récentes sur les facteurs qui influent sur l'échec des partenariats public-privé

En vue de déterminer les structures de partenariat et les caractéristiques nationales qui augmentent les risques de renégociation des contrats, Guasch et al. (2002) ont mené une analyse économétrique des divers facteurs qui, depuis 1989, entrent en jeu dans les renégociations de contrats demandées par les partenaires privés en Amérique latine. Leurs conclusions présentent un intérêt pour définir le rôle que doit avoir l'aide au développement afin de faciliter la réussite des partenariats public-privé. Les renégociations sont plus fréquentes dans les pays qui n'étaient pas dotés d'autorités de réglementation à l'époque de la signature du contrat, dont le tissu institutionnel est faible et la corruption élevée. La présence d'autorités de réglementation spécialisées et expérimentées réduit le risque de commettre des erreurs grossières dans la conception des contrats et témoigne d'un engagement plus prononcé de la part du gouvernement partenaire à l'égard du projet.

Les contrats prévoyant des prix plafonds – à l'image de 75 % des concessions en Amérique latine – risquent davantage d'être renégociés, de même que ceux qui sont financés exclusivement par le secteur privé. Curieusement, la garantie de gains minimums ne parvient pas à réduire la probabilité que l'investisseur privé souhaite un jour renégocier le contrat. Les contrats dont le processus d'attribution opposait plusieurs soumissionnaires sont généralement moins renégociés, ce qui tend à suggérer que, dans ces cas, une plus grande prudence procure des avantages supérieurs au risque d'enchérir. Enfin, les alternances politiques et économiques, telles que les élections et les chocs macroéconomiques, accroissent le risque de renégociation*. Elles pèsent sur la demande et entraînent souvent des dépréciations qui érodent les bénéfices lorsque ceux-ci sont exprimés dans la devise du pays de l'investisseur.

* Citation in Estache et Serebrisky (2004), p. 13.

- *Les procédures d'attribution.* Les procédures d'attribution manquent souvent de transparence et ne reposent pas sur des critères d'évaluation objectifs. La corruption reste un problème, que ce soit dans un contexte global ou dans celui plus spécifique du processus d'attribution. Par ailleurs, certains projets sont pénalisés par le fait que les autorités privilégient la participation locale dans le choix des sous-traitants ou des fournisseurs, ou embauchent une main-d'œuvre locale peu qualifiée.
- *Les cadres réglementaires.* Un environnement juridique peu structuré suscite inévitablement des inquiétudes chez les entités privées chargées d'assurer des contrats de longue durée. Dans de nombreux pays, la législation en vigueur a initialement été conçue pour définir la responsabilité du secteur public dans l'infrastructure et n'est pas adaptée à un contexte de participation privée. En outre, le capital humain ainsi que l'expertise réglementaire nécessaires ne sont pas suffisants dans de nombreux pays qui ne disposent que d'une faible expérience en matière d'exploitation privée des équipements publics.
- *Gouvernance publique.* Nombre d'investisseurs privés ont dû faire face à des conflits entre diverses autorités publiques, par exemple, entre administrations centrales et infranationales, ou entre organismes de réglementation et ministères. Par ailleurs, la fixation des prix et des tarifs est assez aléatoire en l'absence d'autorités de réglementation ou de leur manque d'expérience, inconvenient qu'il aurait été possible d'éviter.
- *Les fournisseurs de services en place.* Lorsque des fournisseurs de services déjà en place, souvent publics, restent sur le marché, ils bénéficient souvent de traitements de faveur. Dans de nombreux pays, cette tendance s'accompagne d'une autre, qui consiste à rechercher une participation privée sans faire montre d'un engagement en faveur d'une libéralisation globale du secteur.
- *Implication des responsables politiques.* Dans les pays où la règle de droit n'est pas solidement ancrée, les gouvernements se sont parfois dédités de contrats signés par des administrations précédentes, ou n'ont pas respecté les termes prévus aux contrats (par exemple, le droit de fixer des tarifs qui couvrent l'intégralité des coûts) face au mécontentement de la population.

4. L'utilisation de l'APD pour garantir la viabilité commerciale des partenariats public-privé

Les théories relatives à l'APD et aux politiques économiques plus générales ont suivi une évolution similaire. Après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années 80, l'aide au développement dans le domaine de l'infrastructure était généralement centrée sur l'infrastructure matérielle, telle que les barrages, les canalisations et les réseaux électriques. L'APD

contribuait au financement de ces ressources matérielles alors que leur production, c'est-à-dire les services, était laissée aux mains du secteur public du pays concerné. L'attention portée au critère d'efficacité, ainsi qu'aux questions de l'accès pour les plus pauvres et de l'environnement était insuffisante – que ce soit de la part du donneur ou de l'entité publique. Dans ce contexte, le projet se transformait souvent en « éléphant blanc » et avait, sur la société et l'environnement, des répercussions contraires à ce qui était initialement prévu, ce qui rejaillissait sur le bilan global de l'aide au développement.

On reconnaît aujourd'hui que le secteur public est souvent un piètre fournisseur de services d'infrastructure, que ce se soit en termes d'efficacité ou d'accès. Le recours de plus en plus fréquent aux privatisations et à la participation privée dans l'infrastructure s'est accompagné d'une révision profonde des moyens d'utiliser l'APD de manière optimale. Les donateurs ont progressivement cessé de financer les entreprises du secteur public et les grands projets indépendants, pour faciliter la participation du secteur privé dans l'infrastructure et veiller au respect des objectifs sociaux et environnementaux. Leur stratégie d'APD est désormais axée sur les résultats – c'est-à-dire sur les objectifs réels des investissements – plutôt que sur les ressources.

Pour cette nouvelle stratégie d'APD, l'instauration d'un environnement propice au développement des partenariats public-privé, dans lequel le champ couvert par l'infrastructure et son efficacité bénéficient d'une attention accrue, est un facteur essentiel. La participation privée dans l'infrastructure nécessite que les gouvernements partenaires se dotent d'une panoplie d'instruments nouveaux sous forme d'organismes autonomes de la réglementation, un domaine dans lequel ces pays manquent d'expérience institutionnelle. Nombre des pays en développement parmi les plus pauvres ne disposent pas des capacités pour créer des entités de réglementation viables, voire parfois pour assurer le simple contrôle du respect, par les investisseurs, de leurs obligations contractuelles.

En conséquence, l'aide au développement a évolué vers une assistance technique, vers le renforcement des capacités et vers le rôle « d'arbitre impartial » entre les secteurs public et privé. Le financement de projets d'infrastructure n'est plus un objectif prioritaire, mais n'a pas entièrement disparu, particulièrement dans les pays les moins avancés. Cependant, dans les situations où les donateurs apportent un financement, cette assistance est désormais destinée à venir en complément de fonds privés, soit en finançant des projets qui n'ont suscité aucun intérêt chez les investisseurs privés, soit en assumant certains des risques auxquels ces derniers sont confrontés, permettant ainsi d'accroître le niveau global des fonds privés.

4.1. Renforcement des capacités institutionnelles

4.1.1. Assistance technique et renforcement des capacités

Face aux nouvelles perspectives qu'offrent les partenariats public-privé en matière de développement des infrastructures, les donateurs multilatéraux et bilatéraux ont lancé une multitude d'initiatives visant à encourager et à accroître la participation du secteur privé par le biais de l'assistance technique et du renforcement des capacités. Parmi celles-ci figure l'initiative multilatérale intitulée Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) décrite à l'encadré 3.4. Au nombre des autres, il est possible de nommer le

Encadré 3.4. La Public-Private Infrastructure Advisory Facility

La Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) a été lancée en juillet 1999. Il s'agit d'un dispositif d'assistance technique à plusieurs donateurs dont l'objectif est d'aider les pays en développement à améliorer leur infrastructure par le biais de la participation du secteur privé. Sa mission est d'acheminer l'assistance technique, et de mettre en lumière, de diffuser et de promouvoir les meilleures pratiques dans des domaines liés aux partenariats public-privé dans ces pays. La PPIAF a été élaborée conjointement par les gouvernements britannique et japonais en collaboration avec la Banque mondiale. Elle bénéficie désormais du soutien de onze gouvernements donateurs et de trois organismes multilatéraux. Son assistance peut porter sur les moyens de faciliter la participation du secteur privé dans le financement, l'appropriation, le fonctionnement, la réhabilitation, l'entretien ou la gestion de services d'infrastructure qui répondent à des conditions requises. Pour veiller à ce que cette assistance soit vraiment à l'écoute de la demande, la PPIAF demande aux bénéficiaires de programmes d'aide par pays de cofinancer le projet ou d'apporter une preuve crédible de leur engagement en sa faveur.

La PPIAF finance des activités de conseil au niveau mondial ou national dans les domaines suivants :

- *Réforme de la réglementation et des institutions* : conseils en matière d'élaboration de stratégies détaillées portant sur la participation du secteur privé, de restructuration des industries afin de faciliter la concurrence et de conception et d'instauration de cadres juridiques, réglementaires et institutionnels.
- *Stratégies de développement des infrastructures* : les rapports cadres par pays sont des examens exhaustifs de l'environnement global d'un pays en matière de partenariats public-privé, et contiennent des recommandations et un plan d'action pour orienter les gouvernements dans la mise en place des lois, des politiques et des institutions nécessaires pour attirer l'investissement privé. Si le rapport final présente certes un grand intérêt, l'expérience montre que ses préparatifs, menés selon un processus participatif, ont eux aussi des retombées positives.

Encadré 3.4. La Public-Private Infrastructure Advisory Facility (suite)

- *Établissement de consensus* : pour promouvoir la compréhension, la coopération et l'engagement chez diverses parties prenantes – consommateurs, fournisseurs de services, agents de l'État, responsables politiques, syndicats, organisations non gouvernementales et investisseurs nationaux et étrangers – la PPIAF organise des ateliers, des séminaires, des visites d'étude et des campagnes de sensibilisation du public.
- *Renforcement des capacités* : la PPIAF évalue les besoins, formule des recommandations détaillées et propose des ateliers et des séminaires aux bailleurs de fonds sur des thèmes spécifiques à un secteur et garantit les investissements initiaux dans les programmes régionaux de renforcement des capacités.
- *Transactions novatrices* : soutenir les transactions et les projets novateurs fait partie de la mission de la PPIAF, mais ne représentait que deux pour cent de ses activités au cours de l'exercice 2003.
- *Nouvelles pratiques exemplaires* : pour mettre en lumière et diffuser les pratiques exemplaires, la PPIAF finance des études de cas, l'élaboration de documents types, des analyses empiriques et des conférences régionales et internationales.

Fin mars 2004, les sommes allouées par la PPIAF au financement de 310 activités dans 88 pays s'élevaient à plus de 70 millions USD. Elles ont fourni les ressources nécessaires pour rédiger 32 textes de loi et réglementations, réaliser 45 transactions, élaborer 14 stratégies de réforme de secteurs, créer ou renforcer 28 institutions et former plus de 1 500 responsables de la réglementation et officiels. L'initiative a également apporté son soutien à 80 ateliers internationaux regroupant plus de 9 000 participants, ainsi qu'au développement de moyens d'action et d'études de cas visant à diffuser les premiers enseignements tirés de la pratique.

Source : www.ppiaf.org/ et Banque mondiale (2004), p. 193.

Energy Sector and Management Advisory Programme et le Water and Sanitation Programme qui apportent tous deux une assistance technique au service de la lutte contre la pauvreté et du développement économique¹⁹.

Parallèlement, la Banque mondiale a approuvé en 2003 un nouveau Plan d'action pour l'infrastructure qui participera à la consolidation du réservoir de connaissances et aux travaux analytiques sur les pays. Dans le cadre de ce plan, une évaluation de l'infrastructure intitulée « Évolution économique récente dans le secteur de l'infrastructure » passera en revue les performances

de l'infrastructure et les besoins en infrastructure des pays en développement. Le Groupe Banque mondiale a par ailleurs créé un département intersectoriel d'économie et de finance des infrastructures afin d'améliorer la compréhension des implications, sur le plan pratique, des travaux analytiques consacrés à l'économie des infrastructures et de renforcer les instruments et les stratégies dans ce domaine. Au sein du département, un groupe consultatif dédié fournit conseil et soutien en matière de conception et d'élaboration efficaces de programmes de partenariats public-privé.

Le coût de l'assistance technique peut être considérable : à titre d'illustration, les montants d'assistance technique consacrés par la Banque mondiale à la réforme des secteurs de l'électricité en Orissa et en Ukraine s'élèvent à respectivement 50 et 100 millions USD²⁰. Cette assistance est par ailleurs souvent plus légitime et fiable lorsqu'elle est liée à un transfert de ressources²¹. Les donateurs multilatéraux pourraient, par exemple, financer le salaire d'un spécialiste sur le terrain qui conseillerait le gouvernement partenaire sur tous les aspects du processus de mise en application du projet. Disposer d'un spécialiste sur place plutôt que de faire appel, au coup par coup, à des consultants externes, favorise les retombées du savoir au sein de l'organisme de réglementation.

Certaines initiatives sont axées sur les 200 organismes de réglementation qui ont été créés depuis le début des années 90 dans 130 pays et dont le nombre est supérieur à 200. La Banque mondiale a mis en place le Forum international sur la régulation des services collectifs (IFUR) en 1996, en tant qu'organisme de coordination des initiatives d'apprentissage et de constitution de réseaux. Ce forum propose des formations de deux semaines visant à renforcer les capacités au sein des organismes de réglementation, mais aussi dans les centres de recherche, les universités et les entreprises du secteur privé qui travaillent en coopération avec ces organismes. Depuis 1997, plus de mille autorités de réglementation de 115 pays y ont participé²². Cette approche a ensuite donné naissance à des programmes de formation ciblés sur l'échelon régional, tels que le Forum pour la régulation de l'infrastructure de l'Asie du Sud (SAFIR) en 1999, initiative qui a bénéficié du soutien financier de la PPIAF. Un Forum pour l'Afrique a été créé en 2000 et un autre pour l'Asie de l'Est en 2003. Un programme complémentaire existe également pour les autorités de réglementation des transports.

Avec ces programmes de formation, l'IFUR participe à la constitution de réseaux d'autorités de la réglementation des services publics, facilitant ainsi le partage permanent d'informations et le soutien mutuel. Sur le plan de l'action, une recommandation essentielle a trait à la reconversion du personnel de l'État. Cela n'implique pas forcément une augmentation de l'assistance et de la coopération techniques apportées par les pays riches,

mais passe par leur prise en charge financière des transferts de compétences et des échanges d'expérience entre les pays pauvres²³.

4.1.2. La sous-traitance des fonctions de réglementation²⁴

De nombreux organismes de réglementation se trouvent face à une courbe d'apprentissage abrupte et l'asymétrie d'information qui existe de fait entre eux et les investisseurs fait de la sous-traitance de certaines fonctions de réglementation une solution rentable sur le court terme. La sous-traitance peut ajouter une certaine crédibilité au processus réglementaire, renforcer le rôle de l'autorité de réglementation lorsque celle-ci traite avec un opérateur plus expérimenté et rassurer les investisseurs sur le fait que les décisions importantes sont prises, ou du moins influencées, par des tiers compétents et indépendants. Dans certains cas, notamment celui d'une concession d'eau et d'électricité au Gabon, les recettes du concessionnaire servent à financer l'achat de conseils indépendants et non contraignants. L'aide apportée par les donateurs est elle aussi parfois utilisée à cette fin.

Une enquête menée récemment auprès de 51 organismes de réglementation du monde entier a révélé que les trois quarts d'entre eux sous-traitent certaines tâches auprès de tiers extérieurs, particulièrement la révision des tarifs, le contrôle du respect de la réglementation et le règlement des différends. Ces avis extérieurs n'avaient une force coercitive sur l'autorité de réglementation que dans 15 % des cas. Les organismes interrogés ont souligné l'importance de la sous-traitance pour améliorer les compétences (92 %), instaurer la confiance avec les principaux intervenants (71 %) et garantir l'indépendance (62 %)²⁵.

Lorsque l'investisseur met en doute l'autonomie et l'indépendance de l'autorité de réglementation vis-à-vis du pouvoir politique, le règlement des différends peut, dans un souci de crédibilité, être sous-traité auprès d'organismes internationaux tels que le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Dans certains cas, plusieurs pays peuvent constituer en commun une autorité de réglementation, telle que la Eastern Caribbean Telecommunications Authority qui officie dans les États des Caraïbes orientales.

Pour lutter contre le problème de la faiblesse de la gouvernance dans le secteur de l'eau des pays en développement, les autorités suisses ont mis au point des principes d'action et des directives de mise en œuvre visant à établir la confiance entre les partenaires et à influencer sur la conception et la mise en application de projets transparents, efficaces, efficients et équitables en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement²⁶. Plutôt que de préconiser le recours à une solution unique pour tous les contrats d'eau, ces principes dressent la liste des dix facteurs les plus importants pour la réussite des projets dans ce domaine.

4.2. Atténuer les risques pour le partenaire privé grâce à l'aide des donateurs

Si de nombreux secteurs de l'infrastructure ne sont plus considérés comme des monopoles à proprement parler, les prix restent souvent les fruits de négociations contractuelles plutôt que du jeu de l'offre et de la demande. Par ailleurs, les services d'infrastructure impliquent généralement des montants importants d'investissements initiaux en matériel, dont l'amortissement est progressif et s'étale sur une longue période. Pour ces raisons, on estime souvent que la participation du secteur privé dans les projets d'infrastructure comporte des risques considérables pour l'investisseur, de même que pour le gouvernement partenaire, ce qui explique en grande partie le retrait relatif des investisseurs privés depuis les crises financières en Asie et en Amérique latine et la fréquence élevée des renégociations.

Ces risques sont décrits à l'encadré 3.5. Leur répartition est définie contractuellement et la vulnérabilité d'un investisseur face à tel ou tel risque dépendra des résultats des négociations. Une mesure visant à atténuer un risque peut parfois entraîner sa réapparition sous une forme nouvelle. Ainsi, la prise en charge par le gouvernement partenaire d'un risque monétaire peut se transformer rapidement en risque politique en cas de dévaluation majeure, si les pouvoirs publics ne peuvent plus honorer leurs engagements. Établir une distinction entre les risques est toutefois utile car cela permet de cibler plus directement l'aide sur les facteurs spécifiques qui influent sur chacun d'entre eux.

Lors d'une conférence sur la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau des pays en développement, les intervenants privés ont demandé aux donateurs et aux institutions financières internationales de prendre en charge tous les risques qui ne sont pas directement liés à l'exploitation des projets, y compris le risque monétaire, le risque lié à la réglementation, le risque de paiement, le risque sub-souverain et le risque d'accessibilité²⁷. Les donateurs ne peuvent se permettre d'assumer la totalité des risques à la place du secteur privé; leur intervention supprimerait purement et simplement certaines des raisons qui justifiaient de promouvoir la participation de ce secteur. Toutefois, face au besoin urgent de financement dont souffrent les projets d'infrastructure, en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et compte tenu des ressources que le secteur privé pourrait consacrer dans ce domaine, il existe de nombreux moyens pour les donateurs de contribuer à atténuer les divers risques auxquels sont confrontés les investisseurs.

Lorsque les deux parties s'engagent hâtivement dans un projet, le risque de renégociation ultérieure est plus élevé. Les donateurs peuvent par

Encadré 3.5. Les risques pour les investisseurs privés dans les pays en développement

Risque de conception et de construction : compte tenu de la taille de nombreux projets d'infrastructure, les dépassements de budget et les retards sont monnaie courante, en particulier lorsque des changements considérables sont apportés à la conception en raison de considérations d'ordre politique ou environnementale. C'est en général le secteur privé qui assume ce risque, même lorsque le projet est destiné, à terme, à être dirigé par une entité publique.

Risque d'exploitation : lorsqu'une entreprise privée reprend les actifs d'un ancien fournisseur, généralement le secteur public, elle ne peut avoir aucune certitude quant à la qualité de ces actifs. Dans le secteur de l'eau, par exemple, la plupart des actifs sont souterrains. Ce risque peut être réduit si l'opérateur privé fait d'abord son entrée sur le marché par le biais d'un contrat d'exploitation et d'entretien avec le fournisseur du secteur public.

Risque commercial : comme dans tout investissement, la demande peut se révéler insuffisante au niveau de prix nécessaire pour garantir une rentabilité à long terme, ou tomber sous le coup d'un choc macroéconomique. Ce risque est à son plus haut niveau dans les régions où il n'existait auparavant aucun fournisseur et où la demande potentielle est par conséquent inconnue, ou dans lesquelles les tarifs étaient auparavant subventionnés et le recouvrement faible. Dans certains partenariats, les autorités se chargent de la collecte des tarifs ou conviennent d'acquiescer le service d'infrastructure dans le cadre du partenariat public-privé à un prix convenu. Si ces manœuvres permettent d'atténuer le risque pour l'investisseur, elles ouvrent également la voie à une renégociation quasiment inévitable si les pouvoirs publics se retrouvent, en raison d'une crise, incapables de faire face à leurs obligations financières.

Risque lié à la réglementation : seuls quelques pays en développement fort peu nombreux sont dotés d'un organisme de réglementation expérimenté et indépendant, capable de traiter les questions qui ont trait à l'infrastructure. En l'absence de précédent pour ces pays, il est impossible de savoir si ces organismes appliquent les réglementations de manière cohérente, en particulier si les lois et les réglementations ne sont pas elles-mêmes très éprouvées.

Risques politiques : le soutien des autorités nationales est souvent cité comme déterminant dans la réussite d'un projet. S'il faiblit face au mécontentement de la population à l'égard du prix de la fourniture privée ou si la nouvelle administration désavoue les mesures prises par l'ancienne, l'opérateur privé peut alors s'apercevoir que les obligations contractuelles du gouvernement ne sont plus honorées. Les risques politiques peuvent également inclure des litiges ou des obstacles bureaucratiques.

Encadré 3.5. **Les risques pour les investisseurs privés dans les pays en développement** (suite)

Risque monétaire : le risque le plus élevé pour la rentabilité d'un projet est probablement le risque de dévaluation. Dans les pays en développement, les projets d'infrastructure sont souvent financés en partie par des emprunts internationaux. Le remboursement de la dette et le paiement des dividendes doivent être effectués en devises étrangères alors que les bénéfices sont souvent perçus dans la monnaie locale. Par conséquent, toute dévaluation subite peut modifier intégralement la rentabilité d'un projet. Ce fut le cas de nombreux partenariats public-privé dans les années 90, notamment en Amérique latine et en Asie du Sud-Est, et explique la désaffection des bailleurs de fonds internationaux pour de tels projets.

conséquent s'impliquer dans les préparatifs des projets en finançant des rapports de pré-faisabilité, ou des études légales, financières et techniques détaillées. Aux Philippines, en dépit d'une expérience considérable dans les BOT dans le secteur de l'énergie, les organismes qui officiaient dans les secteurs des transports et de l'eau ne disposaient pas de l'expertise et des ressources financières suffisantes pour réaliser des études de faisabilité. En conséquence, le financement de ces études a été sollicité au cas par cas auprès des donneurs multilatéraux ou bilatéraux²⁸.

Pour réduire le risque d'un rejet de la population, sans toutefois subventionner la consommation des plus pauvres, les donneurs peuvent financer des études d'impact sur l'environnement ou, par exemple, octroyer des prêts servant à verser des indemnités dans les cas où l'investisseur privé reprend une entreprise du secteur public en sureffectif. Ainsi en Argentine, des prêts de la Banque mondiale aident à financer des indemnités pour les employés du secteur ferroviaire, permettant aux investisseurs de réduire la main-d'œuvre de 80 %²⁹. Les donneurs multilatéraux peuvent également veiller à ce que les négociations prévoient la plus grande transparence possible, en vue de limiter, ultérieurement, les actions en justice et l'opposition de la population.

Une participation multilatérale dans les partenariats public-privé peut également rassurer les investisseurs privés sur le fait qu'ils ne resteront pas sans soutien si le gouvernement modifie sa politique d'infrastructure. En raison d'une perception accrue des risques sur les marchés financiers internationaux consécutive à la ... crise monétaire [en Asie], ces mécanismes d'assistance sont probablement amenés à jouer un rôle encore plus important dans un avenir proche³⁰. Toutefois, ces garanties implicites risquent de ne pas être suffisantes pour sauver tous les projets, ainsi qu'en témoigne la participation

de la Banque mondiale aux partenariats public-privé au Pakistan. Force est cependant de reconnaître que certains projets n'auraient sûrement pas vu le jour sans l'engagement de donateurs multilatéraux³¹. Une évaluation de prêt menée par la Banque mondiale dans le cadre d'un projet énergétique sur l'île Maurice a conclu que le rôle de la Banque en tant que conseiller et « arbitre impartial » a été fondamental pour faciliter le lancement et la mise en application du projet, même si sa contribution financière et son engagement ne sont que minimes³².

L'Agence multilatérale de garantie des investissements ou AMGI permet aux investisseurs de se prémunir contre certains risques politiques. L'assurance de l'AMGI couvre les limitations de transferts de devises et l'inconvertibilité mais pas la dépréciation, l'expropriation, les aléas dus à la guerre ou à des troubles publics et les ruptures de contrat suite à un défaut de paiement des pouvoirs publics ou à l'échec d'un règlement de différend. Le caractère multilatéral de l'AMGI lui donne une certaine influence dans la résolution des litiges entre les partenaires public et privé. Ses garanties sont limitées à 50 millions USD par projet et 225 millions USD par pays. Les organismes bilatéraux, tels que l'US Overseas Private Investment Corporation (OPIC), peuvent également proposer une couverture.

L'AMGI a fourni des garanties à 119 projets d'infrastructure, pour une valeur supérieure à 2 milliards USD. Entre 1990 et 2001, elle a garanti 72 investissements dans 39 projets d'énergie électrique répartis sur 25 pays, la plupart en Amérique latine et, dans une moindre mesure, en Asie de l'Est. Huit de ces projets ont par la suite été l'objet d'une évaluation de la Banque mondiale qui a estimé que la plupart d'entre eux dépendaient d'une assurance contre les risques politiques³³. Ce sont avant tout les investisseurs qui entrent sur un nouveau marché ou qui développent un nouveau modèle d'entreprise – à l'instar des producteurs d'énergie indépendants – qui contractent cette assurance. À ce jour, seules six garanties ont été octroyées au secteur de l'eau, pour un montant de 225 millions USD. L'AMGI a récemment accepté pour la première fois de garantir une obligation liée aux résultats émise par une compagnie des eaux néerlandaise investissant en Équateur. Cette obligation spécifie que l'investisseur doit se conformer à certaines exigences en matière de qualité de l'eau et de couverture de service. L'AMGI quant à elle le protège contre les risques de rachat des obligations par les pouvoirs publics qui lui serait préjudiciable³⁴.

Les agences de crédit à l'exportation proposent elles aussi une couverture du risque politique en garantissant une partie de la dette. Si leur principale vocation est de financer et d'assurer les exportations de matériel des pays investisseurs, elles ont également apporté leur contribution à des projets BOT d'électricité, notamment en Chine, et alloué 75 % des montants de prêts pour un projet BOT en Turquie³⁵.

La PPIAF a financé l'étude de faisabilité d'un nouveau mécanisme destiné à faciliter le financement de l'infrastructure privée en Afrique en permettant aux bailleurs de fonds de se regrouper et d'atténuer les risques en soumettant l'octroi de fonds publics à l'apport d'un financement privé. Le Emerging Africa Infrastructure Fund a ainsi vu le jour début 2002; il finance, sur le long terme, la dette de projets d'infrastructure rentables du secteur privé dans 44 pays d'Afrique subsaharienne. La majorité de ses fonds provenait d'organismes bilatéraux d'aide au développement, particulièrement du ministère du Développement international du Royaume-Uni.

Les mécanismes de garantie des risques permettent d'atténuer les risques et de rassurer les investisseurs et les gouvernements partenaires sur le respect des termes des contrats, y compris l'ajustement des tarifs. Des garanties partielles de crédits couvrent les risques de défaut de paiement d'une partie du financement de prêt. Dans le cadre d'un projet énergétique en Côte d'Ivoire, l'IDA a accordé une garantie partielle de risque d'un montant de 30 millions USD. Ce montant a, pour la première fois, été utilisé pour augmenter le volume et la durée du financement privé du projet³⁶. Dans une enquête menée par la Banque mondiale sur les investisseurs dans le secteur de l'énergie, la possibilité d'améliorer les termes de crédit ou les garanties du gouvernement et des organismes multilatéraux était citée en deuxième place des critères les plus importants pris en compte dans une décision d'investissement dans un pays en développement³⁷.

4.2.1. Risque monétaire

Pour un investisseur étranger, l'un des risques les plus importants est celui d'une dépréciation monétaire rapide. Ses recettes proviennent majoritairement d'une devise locale faible, alors qu'il rembourse sa dette et les intérêts en monnaies fortes. Une dévaluation massive de la devise locale peut saper la rentabilité et exercer une lourde pression sur le projet même le mieux conçu. Dans certains cas, les risques monétaires peuvent être pris en charge par le gouvernement partenaire s'il accepte d'acheter les services d'infrastructure auprès de l'investisseur privé à un prix aligné sur la devise, ou par les consommateurs locaux si les tarifs sont indexés sur le taux de change. Dans le cas de la plupart des crises financières toutefois, les autorités locales doivent faire face à leurs obligations éventuelles au moment où leurs ressources sont à leur plus bas niveau. Les pouvoirs publics se trouvent alors dans l'incapacité d'honorer leurs engagements contractuels et un processus coûteux de renégociation débute. Dans les situations où ce sont les consommateurs qui supportent la charge, l'investisseur fait fréquemment face à l'animosité de la population.

Compte tenu de la durée assez longue des contrats d'infrastructure, une dépréciation de grande ampleur des devises locales semble quasiment

inévitables. Au cours des 25 dernières années, les devises des pays en développement ont perdu en moyenne 72 % de leur valeur par rapport au dollar américain – 99 % pour environ un cinquième d'entre elles³⁸. Les taux d'inflation plus élevés qu'enregistrent ces pays doivent faire tabler sur une dépréciation régulière et progressive. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, les fluctuations monétaires sont subites et abruptes : la devise indonésienne a perdu 80 % face au dollar en seulement un an lors de la crise financière asiatique.

S'il n'est pas possible d'indexer les tarifs sur le taux de change, l'investisseur étranger ne dispose que d'une marge de manœuvre très étroite pour se prémunir contre les fluctuations monétaires. Dans les pays en développement, les opérations de couverture se limitent à un nombre restreint de devises et à des périodes déterminées. Dans certaines grandes économies en développement ou dans les régions – notamment en Asie de l'Est – avec des taux d'épargne élevés, le financement par emprunt est parfois disponible au niveau local, ce qui permet d'éviter les risques de change. Néanmoins, la plupart des pays en développement ne sont pas dotés de marchés des capitaux suffisamment profonds pour se permettre de telles dépenses. Le financement local présente un inconvénient en ce qu'il augmente le coût de l'emprunt initial du fait des taux d'intérêt nominaux plus élevés. Si ce désavantage risque de décourager les acteurs tant publics que privés des partenariats public-privé, les bénéfices qu'il peut procurer sont parfois plus durables et les investissements plus solides que ne peuvent le permettre les aléas des marchés émergents³⁹.

Les donneurs multilatéraux et bilatéraux peuvent contribuer à alléger les risques monétaires. Dans le cadre d'un projet d'électricité au Brésil, par exemple, l'US Overseas Private Investment Corporation (OPIC) a constitué une réserve de liquidités sur laquelle l'investisseur pouvait tirer s'il se retrouvait dans l'incapacité d'assurer le service de sa dette en raison de la dépréciation des taux de change. L'investisseur privé devait, conformément aux termes du contrat de partenariat, vendre de l'énergie à des prix indexés sur l'inflation locale, sans possibilité d'opérer d'ajustement en fonction de l'évolution des taux de change. Le remboursement du prêt de l'OPIC se ferait une fois que l'inflation aurait retrouvé un niveau suffisant pour compenser la dépréciation monétaire⁴⁰.

Le Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau a recommandé la mise en place d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation qui prendrait en charge certaines des obligations en devise étrangère (telles que le service de la dette) de l'investisseur en cas de dévaluation massive. Les montants décaissés dans le cadre de cette facilité constitueraient des prêts à long terme à l'État (soit une dette souveraine) et seraient remboursés progressivement par une surtaxe régulière sur les tarifs de l'eau. En substance,

cette facilité s'apparente à une méthode de réaménagement du service de la dette étrangère « sur une période adaptée aux circonstances politiques et sociales »⁴¹. Sa gestion serait confiée à une institution financière internationale ou à une agence de crédit à l'exportation qui garantirait les emprunts étrangers et financerait le service de la dette supplémentaire. Ce mécanisme n'interviendrait pas en dessous d'un « taux de change abordable ». Il mettrait le projet à l'abri des chocs soudains, dans un secteur où les tarifs ne peuvent être ajustés que progressivement afin d'éviter des remous dans les pouvoirs publics.

4.3. L'aide basée sur les résultats

Il n'est pas toujours rentable pour les entreprises privées de proposer leurs services aux populations les plus démunies ou à des communautés isolées car il leur est difficile, en raison des distances et des faibles densités de population, combinées à un pouvoir d'achat limité et à de faibles taux de recouvrement des factures, de rentabiliser leur investissement. Même dans les régions où l'infrastructure est déjà en place, les partenariats public-privé ne parviennent qu'à grand-peine à fixer des tarifs qui soient à la fois abordables pour les consommateurs et rentables pour les investisseurs. Les donneurs peuvent intervenir par le biais de subventions ciblées visant à inciter les investisseurs étrangers ou locaux, ou les mécanismes communautaires à combler l'écart de tarifs, ou destinées à subventionner la consommation pendant une période de transition jusqu'à ce que les prix couvrent de nouveau l'intégralité des coûts. Cette méthode est qualifiée d'aide basée sur les résultats.

L'aide basée sur les résultats tire son nom du fait qu'elle est davantage ciblée sur les résultats que sur les ressources. Son objectif est d'améliorer la fourniture des services d'infrastructure au moyen de subventions ciblées de manière avisée, dans des situations où la participation du secteur public engendre des externalités positives, notamment lorsque l'investisseur n'est pas suffisamment encouragé à proposer ses services aux consommateurs les plus pauvres. Dans ce cas, l'investisseur est le plus souvent une entreprise privée mais il peut également s'agir d'un opérateur à but non lucratif, d'une organisation non gouvernementale ou de fournisseurs locaux moins importants. L'aide basée sur les résultats peut prendre de nombreuses formes, selon la nature du service et les raisons qui justifient le besoin d'un financement public. Parmi les exemples figurent :

- Des versements d'aide liés au nombre de nouveaux raccordements, en vue d'étendre l'accès aux services de réseau.
- Des subventions à la transition, dont les montants diminuent progressivement afin d'amener les tarifs à couvrir l'intégralité des coûts et d'aligner les prix de vente sur les coûts.

- L'utilisation de titres de consommation afin de renforcer la concurrence, d'améliorer les performances des fournisseurs de services, et de permettre aux consommateurs de choisir leurs fournisseurs.
- Un apport de financement lié à la fourniture de services à des bénéficiaires remplissant certaines conditions, de façon à rendre la consommation courante plus abordable pour un groupe mal desservi⁴².

L'efficacité de l'aide basée sur les résultats dépend largement de la précision de sa conception. Quels sont les résultats souhaités? Quels doivent être la forme, le niveau et la structure des subventions? Toute imprécision et tout manque d'exhaustivité risquent de faire naître un comportement contreproductif ou faussé chez les fournisseurs de services⁴³. Afin d'améliorer la conception et la mise en application dans ce domaine, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats a été créé début 2003. Il s'agit d'un fonds de dépôt à plusieurs donateurs géré par la Banque mondiale. Le Partenariat finance des projets pilotes de démonstration et collecte des données sur les dernières stratégies en matière d'aide basée sur les résultats, qui viennent à l'appui d'une fourniture durable des services fondamentaux. Ces stratégies ont trait notamment au ciblage sur des bénéficiaires qui remplissent des conditions précises, à la définition d'exigences en matière de résultats, à la mise au point de structures de paiement et à la conception de mécanismes de surveillance⁴⁴.

L'aide basée sur les résultats est aujourd'hui mise en œuvre aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. Les autorités suisses ont ainsi conçu un mécanisme de financement des partenariats public-privé reposant sur des dons. L'objectif est de permettre à ces partenariats de fixer des tarifs qui couvrent l'intégralité des coûts, de manière à éviter la surconsommation et le gaspillage, tout en soutenant ceux qui sont le moins capables de payer le prix dans son intégralité. Au niveau multilatéral, la Suisse reconnaît que l'obstacle principal pour les populations pauvres est davantage le coût du raccordement que celui des services d'infrastructure à proprement parler. À cet égard, un projet pilote mis en œuvre à El Alto permet aux populations démunies qui souhaitent être raccordées au réseau électrique ou hydraulique d'obtenir un prêt à taux zéro auprès d'un fonds financé par la Suisse et de rembourser leur emprunt sur une longue période⁴⁵.

De nombreux gouvernements ont eu recours aux techniques de l'aide basée sur les résultats pour étendre la couverture de l'infrastructure ou réduire le risque de rejet à l'égard d'une fourniture privée de ses services. Suite à des privatisations au Chili, les pouvoirs publics ont subventionné les services de téléphonie dans les zones rurales⁴⁶. En Argentine, des donateurs multilatéraux ont versé des indemnités de licenciement aux employés du secteur ferroviaire.

5. Synthèse et expérience acquise

Les partenariats public-privé sont un vecteur fondamental de l'IDE dans les services publics des pays en développement, où des entreprises multinationales ayant leur siège dans les pays de l'OCDE participent à la quasi-totalité des plus importants d'entre eux. La grande majorité des pays en développement gèrent des partenariats public-privé pour l'infrastructure depuis 1990, même si un certain nombre d'entre eux ont adopté des formes de partenariat qui autorisent un transfert d'expertise du secteur privé sans véritable mobilisation des fonds au service de l'investissement (les accords de service, ou les contrats de location, par exemple). Les montants réels d'investissement dans les projets d'infrastructure comportant une participation privée ont décollé au début des années 90 et sont passés de 18 milliards USD en 1990 à un montant record de 131 milliards USD en 1997.

Toutefois, la participation du secteur privé dans l'infrastructure régresse depuis 1997. Cela s'explique en partie par le désengagement des entreprises suite aux crises financières de la seconde moitié des années 90, mais également par le désenchantement plus général des investisseurs et des autorités publiques. Un grand nombre de projets en cours ont été interrompus ou se trouvent « en difficulté », à moins que leurs termes n'aient dû être renégociés de force.

Les raisons pour lesquelles les performances d'un partenariat public-privé apparaissent parfois comme décevantes par rapport aux attentes diffèrent d'un cas à l'autre. Toutefois, les pays partenaires déplorent fréquemment que les investisseurs se dédisent de leurs obligations contractuelles, en particulier celles qui concernent la couverture des services. Les entreprises quant à elles se plaignent du fait que les autorités publiques ne parviennent pas à instaurer un environnement qui leur permettrait de proposer leurs services conformément aux conditions du marché. Ce dernier problème prend souvent la forme d'un manque de volonté de la part des autorités publiques d'accepter les coûts, sur les plans social et politique, des mesures prises par les opérateurs pour stimuler la productivité et fixer des tarifs au niveau du marché. Par ailleurs, les contrats de partenariat public-privé sont souvent mal rédigés, le respect de leur application peu contrôlé (en raison de la faiblesse du cadre juridique dans le pays partenaire), et leur attribution et leur mise en œuvre suivent des processus opaques, voire entachés de corruption. En conséquence, les investisseurs privés doivent souvent, en plus du risque commercial des projets de services publics, prendre également en charge les risques politiques (tels que la réticence de la population et des opérateurs en place) qui auraient, dans la plupart des cas, été supportés par les autorités du pays partenaire.

L'APD peut améliorer l'environnement des partenariats public-privé et leur permettre d'avoir des retombées plus satisfaisantes sur les plans social et commercial selon les trois axes suivants :

- *L'assistance technique et le renforcement des capacités.* L'APD peut être utilisée pour financer des programmes pédagogiques et d'échanges d'expériences destinés à mieux former les autorités à la gestion des partenariats public-privé. Plusieurs initiatives d'agences bilatérales et multilatérales sont en cours, dont la Public-Private Infrastructure Advisory Facility, le Energy Sector and Management Advisory Programme et le Water and Sanitation Programme. S'il est certes possible de développer des capacités en interne, une autre solution consiste à encourager la sous-traitance des fonctions réglementaires auprès de spécialistes extérieurs. Une étude récente révèle que les trois-quarts des autorités nationales de réglementation externalisent certaines fonctions auprès de tiers extérieurs.
- *L'atténuation des risques.* La plupart des investisseurs étrangers ont déjà accès, par l'intermédiaire de leurs agences nationales de crédits à l'exportation et d'agences multilatérales telles que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), à des instruments d'assurance fondés sur les mécanismes du marché pour se prémunir contre des risques tels que les « expropriations de fait ». Toutefois, les risques auxquels ils sont confrontés sont bien plus nombreux que ceux couverts par ces agences et sont parfois si élevés qu'ils conditionnent l'existence des partenariats à la mise à disposition de subventions destinées à atténuer les risques. Depuis les crises financières des années 90, le risque monétaire attire particulièrement l'attention. Des arguments existent en faveur de l'amélioration de la couverture des risques par les organismes d'aide au développement, fondés essentiellement sur le fait qu'ils sont les partenaires directs des autorités des pays en développement (contrairement aux autres dispositifs d'assurance qui reposent davantage sur le marché).
- *L'aide basée sur les résultats.* Même s'il est possible d'apporter une réponse efficace à la question des capacités réglementaires des pays partenaires et des risques associés à ces pays, certains projets d'infrastructure demeureront non rentables même si leurs retombées économiques sont positives. L'APD peut remédier à ce décalage, notamment au moyen de subventions ciblées sur les fournisseurs de service ou en subventionnant la consommation pendant une période transitoire jusqu'à ce que les prix couvrent de nouveau l'intégralité des coûts. Cette aide « fondée sur les résultats » peut se révéler extrêmement efficace pour atteindre des objectifs spécifiques – sous réserve de clarté des objectifs et de la conception du projet. Pour améliorer la conception et la mise en application dans ce domaine, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats a été créé en 2003. Plusieurs organismes d'aide au développement ont mis au point

des instruments fondés sur des subventions de façon à promouvoir une fixation des prix couvrant l'intégralité des coûts tout en soutenant ceux qui sont le moins capables de payer le prix dans son intégralité.

En résumé, l'aide publique au développement peut jouer un rôle essentiel en contribuant à doter les pays partenaires des capacités institutionnelles nécessaires pour tirer pleinement profit des partenariats public-privé, en atténuant les risques pour les investisseurs et en mettant au point des incitations adaptées à l'ensemble des parties de manière à permettre à l'infrastructure de répondre aux questions cruciales de réduction de la pauvreté et de développement durable. L'amélioration de la réglementation dans les pays partenaires aura pour effet, à son tour, de rassurer les populations locales sur le fait que les pouvoirs publics ne « cèdent pas sur tous les plans » devant les investisseurs privés. L'APD peut également contribuer à atteindre un équilibre entre la rentabilité privée et l'acceptation de la population, parfois au moyen de subventions ciblées, parfois en assumant une partie du risque pour l'investisseur ou par la création d'une facilité de trésorerie destinée à prémunir l'investisseur contre des dépréciations rapides de la devise locale. Les exemples de projets réussis décrits dans le présent document laissent à penser que l'APD peut faciliter le renforcement des capacités et l'instauration de la confiance, et ainsi ouvrir la voie à une plus grande participation du secteur privé dans les services publics et l'infrastructure.

Notes

1. Tous les montants en dollars cités dans la présente section sont exprimés en dollars 2002.
2. Silva (2000), p. 2.
3. Clive (2003) cité dans Perset (2004), p. 21.
4. Kikeri et Nellis (2002), p. 1.
5. Voir Kikeri et Nellis (2002) pour une analyse de ces solutions.
6. Brocklehurst et Janssens (2004), p. 2.
7. Banque mondiale (2004b), pp. 201-202.
8. Guasch *et al.* (2002), p. 5.
9. Il convient en outre de faire remarquer que la plupart des concessions étant toujours en vigueur, la proportion des contrats renégociés au moins une fois sera très probablement amenée à augmenter avec le temps.
10. Sader (2000), p. 28.
11. Lamech et Saeed (2003), p. 4.
12. Estache et Serebrisky (2004), p. 24.
13. Estache et Serebrisky (2004), p. 24.

14. Izaguirre (2004), p. 3.
15. CNUCED (2004), p. 63.
16. CNUCED (2004), p. 194.
17. Lamech et Saeed (2003), p. 7.
18. Guasch et al. (2002), p. 5.
19. Voir Banque mondiale (2004a), p. 216 pour une brève description de ces programmes.
20. Manibog et al. (2003), p. 43.
21. Goldin et al. (2002), p. xvii.
22. Banque mondiale (2004a), p. 75.
23. PNUD (2003), p. 118.
24. Pour une analyse plus détaillée de la sous-traitance, consulter Bertollini (2004).
25. Bertollini (2004), p. 3.
26. Rothenberger et al. (2004), p. 4.
27. OCDE/Banque mondiale (2003), p. 4.
28. Sader (2000), p. 68.
29. Sader (2000), p. 64.
30. Sader (2000), p. 95.
31. Sader (2000), p. 95.
32. Manibog et al. (2003), p. 47.
33. Manibog et al. (2003), p. 27.
34. « MIGA and Water », www.miga.org/.
35. Sader (2000), p. 44.
36. Manibog et al. (2003), p. 34.
37. Cité à égalité avec la discipline et le respect des consommateurs en matière de paiement et derrière le cadre juridique définissant les droits et les obligations des investisseurs privés. Lamech et Saeed (2003), p. 9.
38. Gray et Irwin (2003a), p. 1.
39. Gray et Irwin (2003b), p. 4.
40. Gray et Irwin (2003b), p. 4.
41. Camdessus (2003), p. 41.
42. www.gpoba.org/.
43. Brook et Petri (2003), p. 7.
44. www.gpoba.org/.
45. Observation du seco.
46. Kikeri et Nellis (2002), p. 19.

Bibliographie

- Banque mondiale (1994), « Une infrastructure pour le développement », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Banque mondiale (2003), *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001*, Washington.
- Banque mondiale (2004a), « Making Services Work for Poor People », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Banque mondiale (2004b), *Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation, and Competition*, Washington.
- Banque mondiale (2005), « Un meilleur climat de l'investissement pour tous », *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Bertolini, Lorenzo (2004), « Regulating Utilities: Contracting Out Regulatory Functions », *Public Policy for the Private Sector* note n° 269, avril, Banque mondiale, Washington.
- Brocklehurst, Clarissa et Jan Janssens (2004), « Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal », *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series* n° 1, Banque mondiale, Washington.
- Brook, Penelope et Murray Petrie (2003), « Output-based aid: precedents, promises and challenges », www.gpoba.org/.
- Commission européenne (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles, mars.
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED – 2004), *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Genève.
- Conseil mondial de l'eau (2003), *Financer l'eau pour tous*, Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau (« Rapport Camdessus »), Genève.
- Department for International Development – DFID (2002), *Making Connections: Infrastructure for Poverty Reduction*, Londres.
- Drees, Franz, Jordan Schwartz et Alexander Bakalian (2004), « Output-Based Aid in Water: Lessons in Implementation from a Pilot in Paraguay », *Public Policy for the Private Sector* note n° 270, Banque mondiale, Washington, avril.
- Estache, Antonio et Tomas Serebrisky (2004), « Where do we stand on transport infrastructure deregulation and public-private partnership? », *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, juillet.
- Goldin, Ian, Halsey Rogers et Nicholas Stern (2002), *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, Banque mondiale, Washington, mars.
- Gray, Philip et Timothy Irwin (2003a), *Exchange Rate Risk: Public Policy for the Private Sector* note n° 262, Banque mondiale, Washington, juin.
- Gray, Philip et Timothy Irwin (2003b), « Exchange Rate Risk: Allocating Exchange Rate Risk in Private Infrastructure Projects », *Public Policy for the Private Sector*, note n° 266, Banque mondiale, Washington, décembre.
- Gruber, Werner (2003), « Développer les infrastructures dans les pays en développement par des partenariats public-privé », *La Vie économique*, mai.

- Guasch, J.-Luis, Jean-Jacques Laffont et Stéphane Straub (2002), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America », *Document de travail*, Banque mondiale, Washington.
- Harris, Clive, John Hodges, Michael Schur et Padmesh Shukla (2003), « Infrastructure Projects: A Review of Cancelled Private Projects », *Public Policy for the Private Sector* note n° 252, janvier, Banque mondiale, Washington.
- Hesselbarth, Susanne (2004), « Donor Practices and the Development of Bilateral Donor's Infrastructure Portfolio », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, OCDE, Paris, mars.
- Izaguirre, Ada Karina (2004), « Private Infrastructure: Activity down by 13% in 2003 », *Public Policy for the Private Sector* note n° 274, Banque mondiale, Washington, septembre.
- Kikeri, Sunita et John Nellis (2002), « Privatisation in Competitive Sectors: The Record to Date », *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, juin.
- Lamech, Ranjit et Kazim Saeed (2003), « What international investors look for when investing in developing countries », *Energy and Mining Sector Board Discussion Paper* n° 6, Banque mondiale, Washington, mai.
- Manibog, Fernando, Rafael Dominguez et Stephan Wegner (2003), *Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector*, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington.
- Organisation de coopération et de développement économiques – Banque mondiale (2003), « Facing a crisis of confidence in private sector participation in the water sector: Measures to overcome obstacles to more effective PSP », Conférence sur la participation du secteur privé dans les services urbains de l'eau en Europe et en Asie centrale, Vienne, 2-3 juillet.
- OCDE (2004), « Nouvel éclairage sur le partenariat GrameenPhone: les investisseurs participent à la lutte contre la pauvreté », Comité d'aide au développement, Paris, août.
- Perset, Karine (2004), « On Least Developed Countries and the Role of Public-Private Partnerships in Infrastructure to Develop Productive Capacity », juillet.
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD – 2003), *Rapport mondial sur le développement humain*, Vienne.
- Rothemberger, Dieter, Urban Frei et Fritz Brugger (2004), « Policy Principles and Implementation Guidelines for Private Sector Participation in the Water Sector – A Step towards better Results », Secrétariat d'État à l'économie suisse, Berne.
- Sader, Frank (2000), *Attracting Foreign Direct Investment into Infrastructure: Why is it so difficult?*, Service conseil pour l'investissement étranger (FIAS), Washington.
- Silva, Gisele (2000), « Toll Roads: Recent trends in private participation », *Public Policy for the Private Sector* note n° 224, Banque mondiale, Washington, décembre.