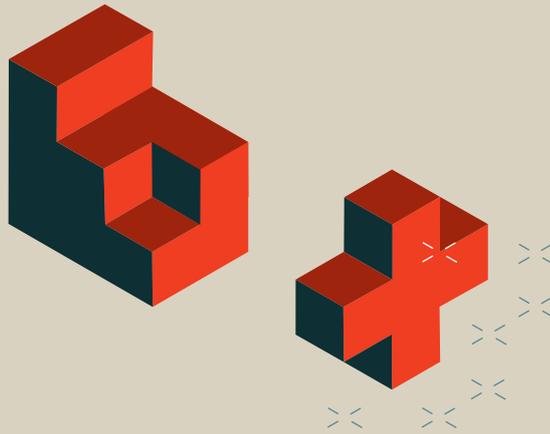


# Pourquoi les partenariats public-privé ne fonctionnent toujours pas

Décembre 2020



european network on  
debt and development



### **Remerciements**

Commissionné par EPSU et Eurodad

Rédigé par Jane Lethbridge (PSIRU) et Pippa Gallop

Coordonné par Richard Pond (EPSU) et María José Romero (Eurodad)

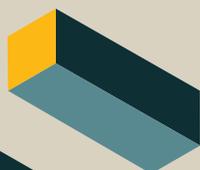
Relecture et correction par Vicky Anning

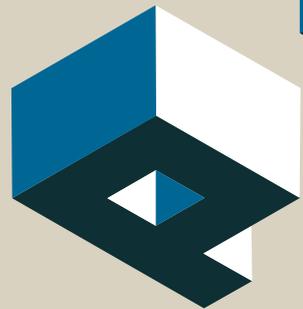
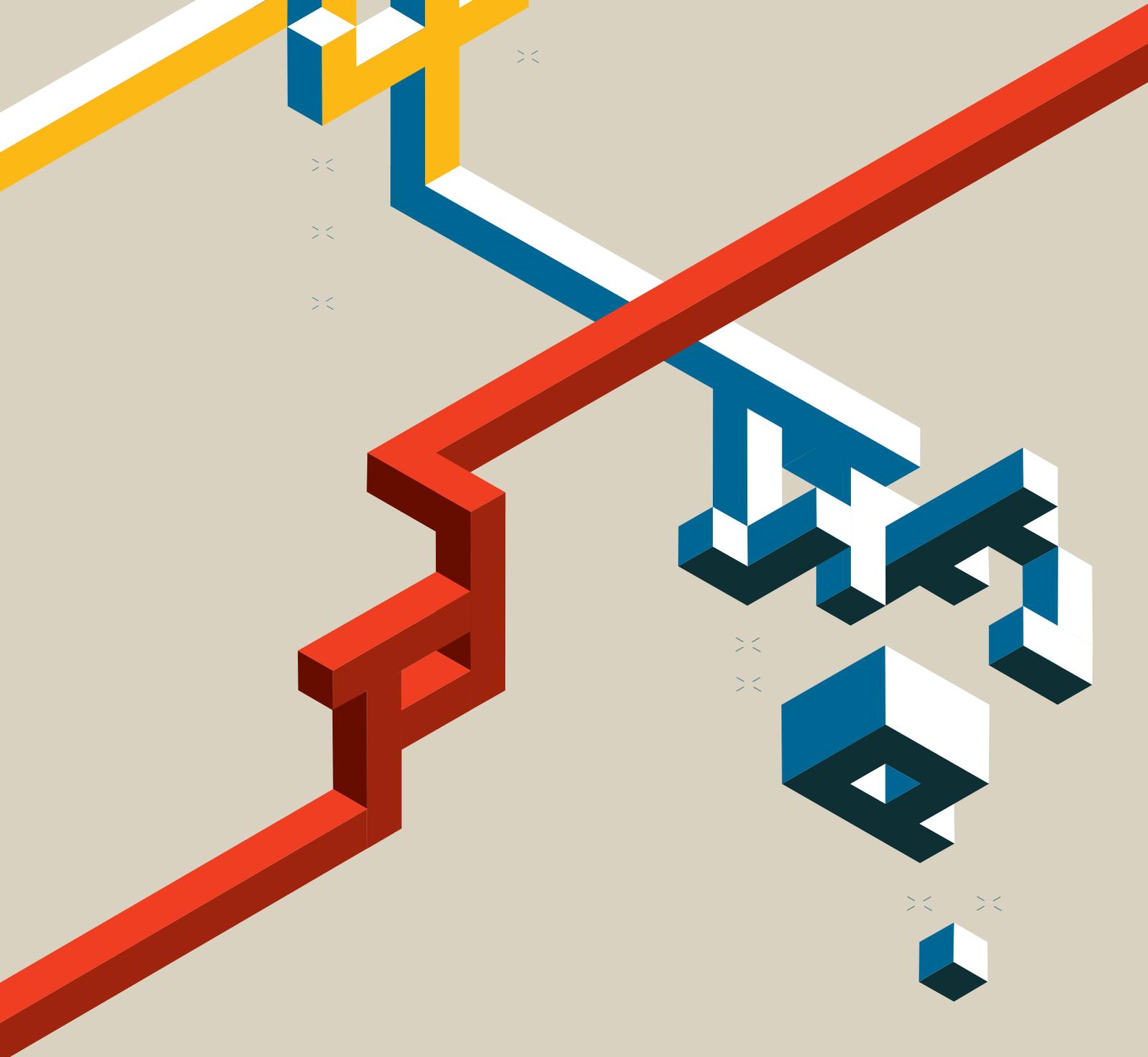


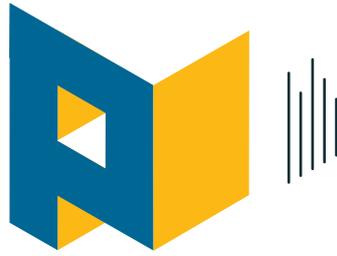
**Les partenariats public-privé (PPP)** sont des accords contractuels à long terme dans lesquels le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui ont traditionnellement été directement financés par les gouvernements, tels que les hôpitaux, les écoles, les prisons, les routes, les ponts, les tunnels, les chemins de fer, l'eau et les installations d'assainissement, et où il existe également une forme de partage des risques entre le secteur public et le secteur privé.

## INDEX

Introduction	5
1. Les PPP créent des dettes cachées	9
2. Coûts de financement plus élevés	11
3. Les pouvoirs publics assument le risque	12
4. Incapacité d'offrir un bon rapport qualité-prix	16
5. La réduction des coûts conduit à faire des raccourcis	20
6. Aucune garantie de livraison à temps et conforme au budget	23
7. L'opacité contribue à la corruption	25
8. Fausser les priorités des politiques publiques	27
Conclusion	29
Notes	31







# Introduction

L'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable a fixé des objectifs de développement durable (ODD) ambitieux et universels dans des domaines clés tels que les infrastructures, la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, et l'égalité des genres, entre autres. L'accord de Paris sur le climat appelle à une action urgente et immédiate pour atténuer et s'adapter au changement climatique, en particulier dans le domaine des infrastructures, des systèmes alimentaires et de l'énergie. Malgré l'apparente impulsion que cela devrait donner à l'investissement dans les services publics, en réalité, les objectifs ont encore intensifié le débat sur l'implication du secteur privé dans les projets de développement, à la fois dans les pays du Nord et dans ceux du Sud.

L'épidémie de COVID-19 a clairement exposé les répercussions de décennies de politiques d'austérité qui ont déstabilisé et privatisé les services publics - notamment la santé - et entravé les progrès en matière de protection sociale universelle. Elle a également révélé la profondeur des inégalités au sein des pays et entre les pays, la crise induite par la pandémie pesant le plus lourdement sur les communautés marginalisées et les plus vulnérables.

Depuis plusieurs mois, les gouvernements et les institutions de l'UE débattent de la manière d'assurer une sortie durable de la crise créée par la pandémie de COVID-19, au niveau national et à l'étranger. Le plan de relance de la Commission européenne souligne « la nécessité d'investissements massifs à grande échelle et à grande vitesse, notamment des investissements publics et privés substantiels au niveau national<sup>1</sup> ». Cependant, l'expérience de la dernière crise financière mondiale (2007-2008) montre que cela est plus facile à dire qu'à faire. En réalité, l'investissement public n'est jamais complètement revenu aux niveaux d'avant la crise, ni n'a compensé des années de sous-investissement. Le mouvement syndical européen et la société



civile ont lancé des appels vigoureux pour augmenter le financement public afin de renforcer les services publics plutôt que de dépendre du financement privé<sup>2</sup>.

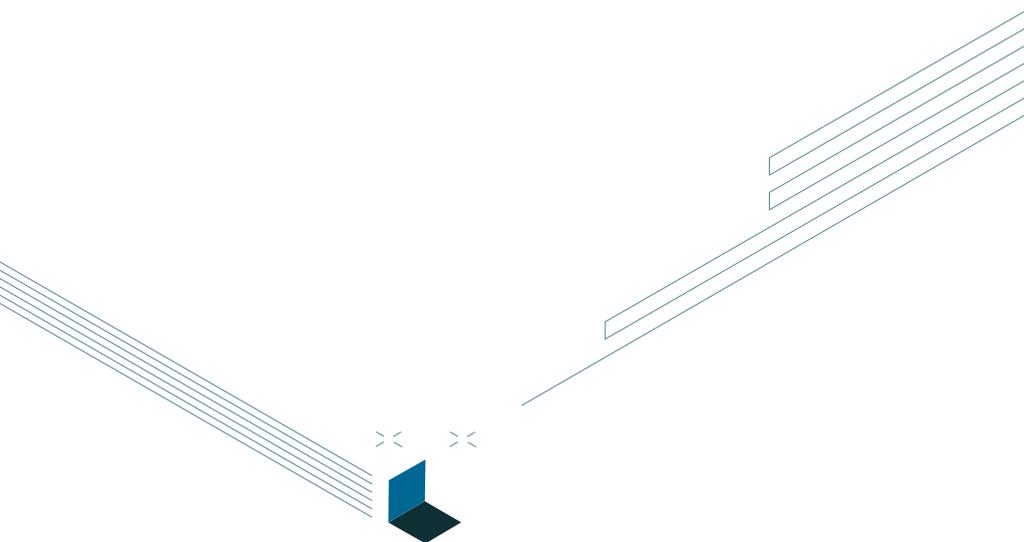
De nombreux gouvernements d'Europe et d'ailleurs, des consultants et des institutions internationales dans lesquels les pays européens s'engagent activement, affirment que les ressources et les institutions publiques doivent être utilisées pour attirer des financements privés afin de combler un « déficit de financement » perçu, et ont activement promu les partenariats public-privé (PPP) dans l'UE et dans les pays en développement. Il s'agit notamment de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), du Groupe de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La BEI, en tant qu'organe de prêt de l'Union européenne, finance de grands projets d'infrastructure à travers l'Europe et au-delà. Elle a financé directement les PPP et ce, par le biais du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSl) - le pilier financier du plan d'investissement pour l'Europe (également connu sous le nom de plan Juncker<sup>3</sup>). Son successeur - InvestEU<sup>4</sup> - fera de même.

La banque jumelle de la BEI, la BERD, est détenue majoritairement par les pays de l'UE et par l'UE elle-même, et promeut une transition vers une économie de marché en Europe centrale et orientale, ainsi que dans d'autres pays. Malgré une étude financée par la BERD qui a conclu que les PPP étaient « séduisants sur le papier mais médiocres en pratique<sup>5</sup> », la banque continue d'être active en tant que financier et conseiller en PPP, même dans les pays où la corruption est élevée et l'application de la loi faible<sup>6</sup>.

Résultat de la dernière crise économique, il existe désormais un risque que l'histoire se répète, l'investissement privé étant également utilisé pour combler un soi-disant « déficit de financement » dans le cadre de la reprise post COVID-19.

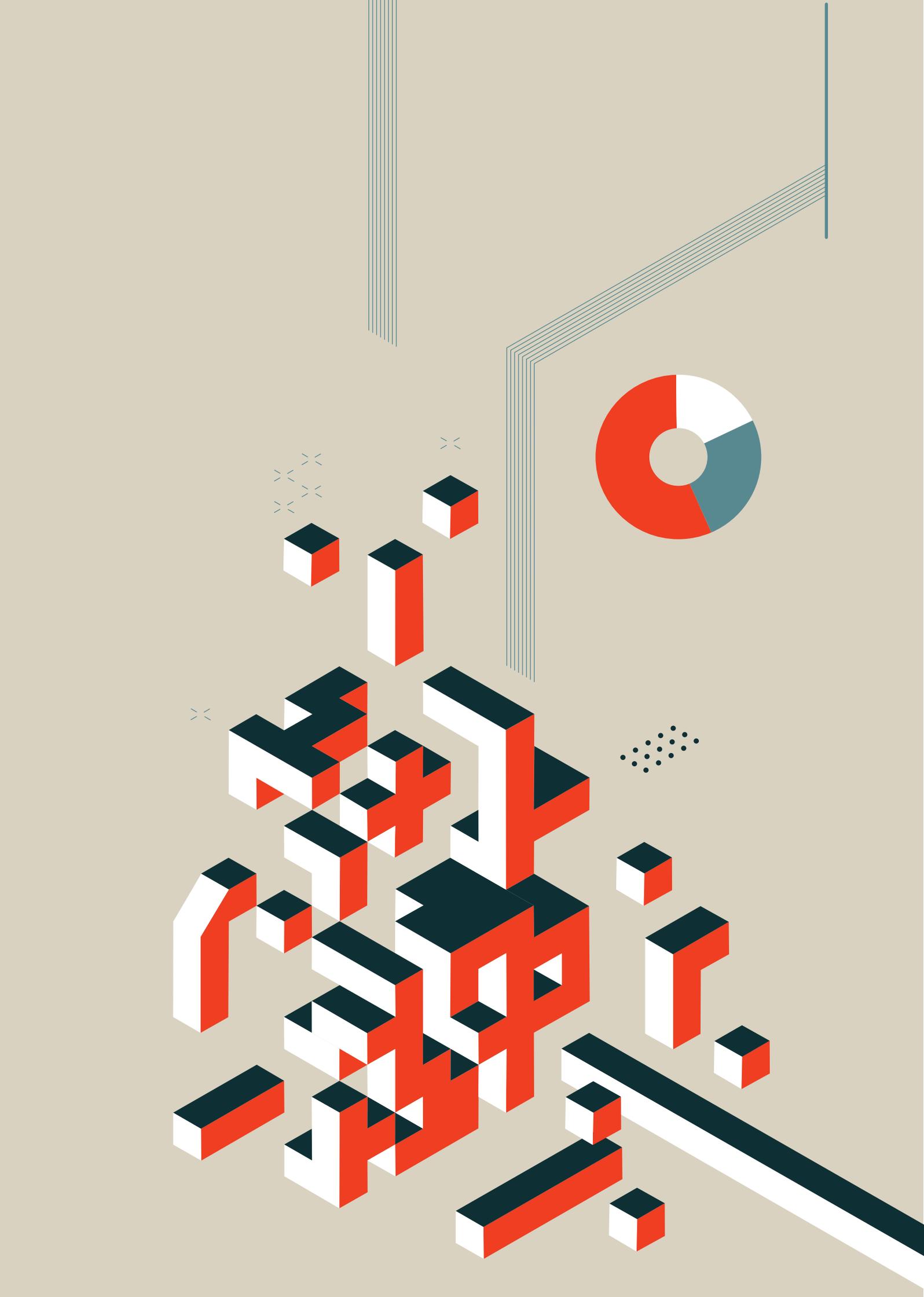
Ce document d'information rédigé conjointement par la FSESP et Eurodad, s'appuie sur un nombre croissant de preuves à travers l'Europe, montrant que les PPP se révèlent être d'un mauvais rapport qualité-prix et que, loin d'être uniquement concentrés au démarrage, nombre de ces problèmes s'aggravent avec le temps.

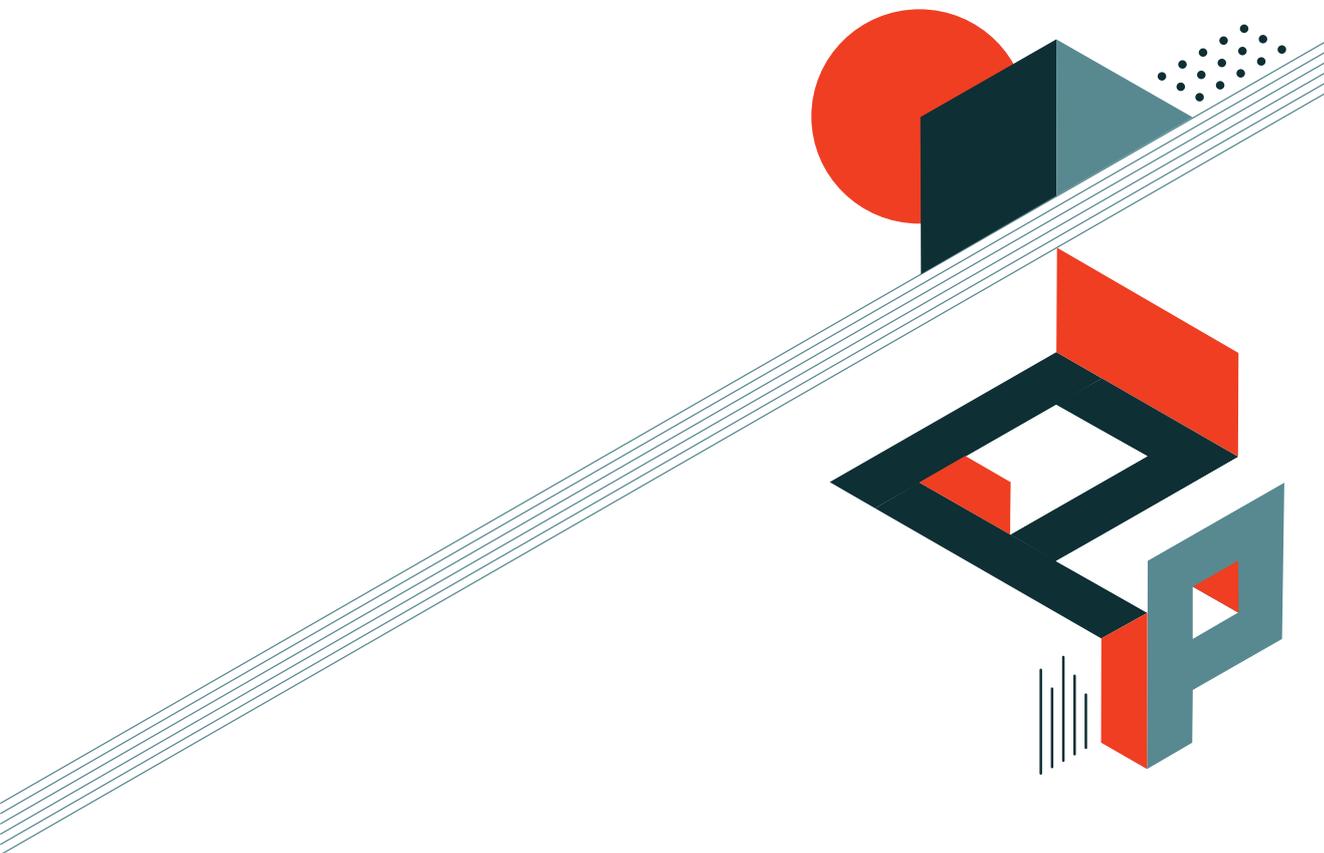


Des conclusions selon lesquelles les PPP se révèlent être d'un faible rapport qualité-prix ont également été tirées, entre autres par La Cour des comptes européenne (CCE)<sup>7</sup>, la Cour des comptes française<sup>8</sup>, le Bureau national d'audit du Royaume-Uni (NAO)<sup>9</sup>, la Cour des comptes albanaise<sup>10</sup>, la Cour des comptes allemande<sup>11</sup>, les commissions parlementaires nationales, un consortium britannique d'enquêteurs<sup>12</sup>, des réseaux de la société civile tels que CEE Bankwatch<sup>13</sup>, Counter Balance<sup>14</sup> et Eurodad<sup>15</sup>, et de nombreux universitaires<sup>16</sup>, qui ont également conclu que les PPP se révélaient être d'un mauvais rapport qualité-prix. En 2017, un Manifeste de campagne contre les PPP<sup>17</sup> a été lancé avec le soutien de plus de 150 organisations et syndicats du monde entier pour faire la lumière sur les risques liés aux PPP.

Les partisans des PPP affirment qu'ils apportent du financement, de l'efficacité et de l'innovation. Mais l'expérience de la vie réelle révèle une image différente. Les points suivants décrivent huit raisons pour lesquelles les PPP ne fonctionnent pas :

1. Les PPP n'apportent pas d'argent neuf - ils créent une dette cachée
2. Le financement privé coûte plus cher que les emprunts publics
3. Les pouvoirs publics supportent toujours le risque ultime d'échec du projet
4. Les PPP ne garantissent pas un meilleur rapport qualité-prix
5. Les gains d'efficacité et l'innovation de conception peuvent donner lieu à des raccourcis indésirables
6. Les PPP ne garantissent pas que les projets respectent les délais ou le budget
7. Les accords de PPP sont opaques et peuvent contribuer à la corruption
8. Les PPP faussent les priorités des politiques publiques et obligent les services publics à réduire les coûts





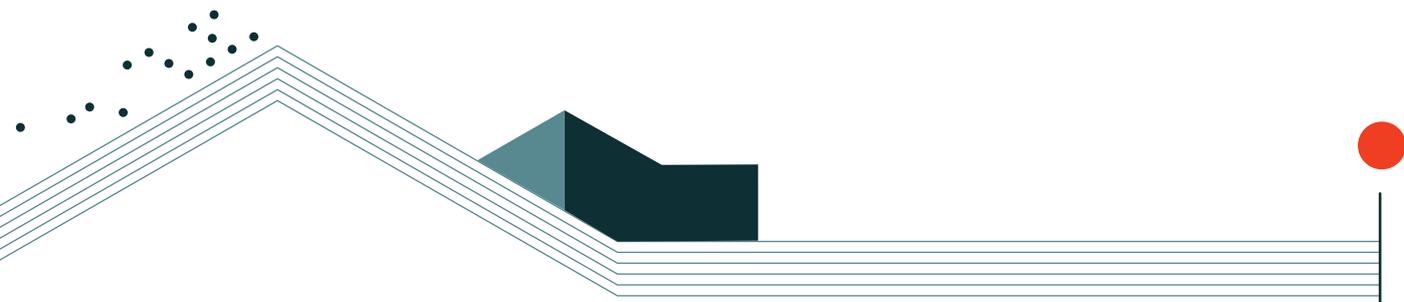
# 1. Les PPP créent des dettes cachées

Un moteur clé de l'utilisation des PPP est d'éviter des augmentations visibles de la dette publique. Cependant, cela entraîne plutôt des dettes cachées. Dans un PPP, au lieu que l'autorité publique prenne un prêt pour payer un projet, le secteur privé organise le financement et construit l'infrastructure, puis le secteur public paie une redevance fixe pendant la durée du contrat du PPP. Dans certains cas, les utilisateurs paient également une partie ou la totalité de la redevance directement à l'entreprise du secteur privé (par exemple les routes à péage).

Ainsi, alors que les PPP peuvent sembler évoquer de nouvelles sources d'argent dans la mesure où le secteur privé contracte des prêts au lieu du gouvernement, le financement du projet provient toujours des budgets gouvernementaux et/ou des utilisateurs finaux - c'est simplement que le calendrier de paiement est étiré sur une période plus longue.

Pour cette raison, les projets PPP sont généralement enregistrés hors bilan de l'État et n'ont donc pas d'incidence sur les chiffres de la dette. Cela génère une fausse incitation à utiliser les PPP, même s'ils sont généralement plus chers – c'est un peu comme payer une nouvelle infrastructure avec une carte de crédit. Cela a conduit à de graves problèmes dans plusieurs pays.

**Au Royaume-Uni**, par exemple, les PPP - sous la forme de l'Initiative de financement privé (PFI) - étaient vus comme la seule option possible pour la construction de nouvelles infrastructures à la fin des années 1990 et 2000, car des budgets publics insuffisants limitaient la possibilité d'envisager un financement public<sup>18</sup>. En conséquence, à la fin de 2016, plus de 700 projets étaient

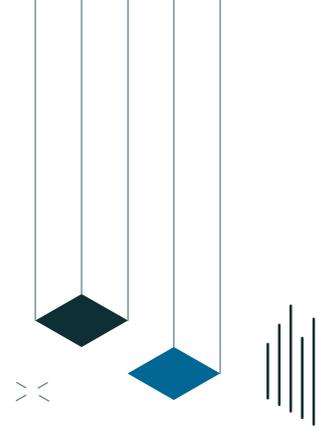
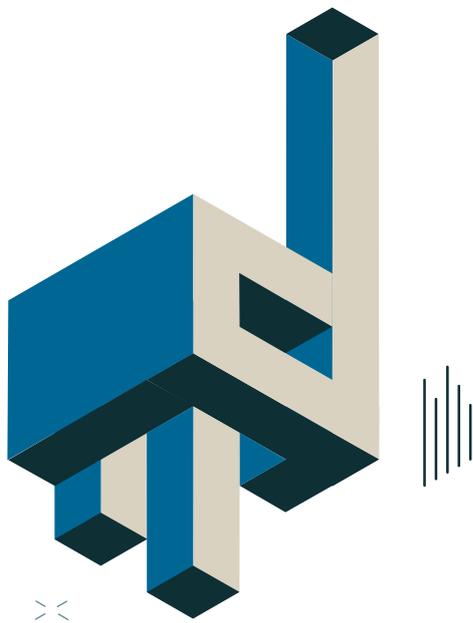


en cours dans le cadre de la PFI1 et de son successeur la PFI2, avec des charges annuelles de 10,3 milliards de livres sterling en 2016-2017<sup>19</sup>.

Les redevances futures - qui se prolongent jusqu'aux années 2040 - s'élèvent à 199 milliards de livres<sup>20</sup>, illustrant à quel point les PPP obligent les générations de futurs gouvernements à payer pour des infrastructures qu'ils n'auraient peut-être jamais choisies eux-mêmes. Même la PFI2 - introduite après des années de critiques de la PFI - est toujours hors bilan et les coûts d'investissement initiaux ne sont pas inclus dans les budgets des ministères<sup>21</sup>.

**La Hongrie** était une fervente utilisatrice des PPP avant que la crise financière n'éclate en 2007-2008, mais a cessé de signer de nouveaux accords par la suite. Plus de 100 PPP ont été signés dans divers secteurs, des projets autoroutiers aux petites installations sportives, mais une fois que la crise financière a éclaté, le gouvernement a décidé que les aspects négatifs des PPP l'emportaient sur les aspects positifs<sup>22</sup>. Depuis lors, il a revu certains de ses projets en cours - bien que dans une moindre mesure qu'initialement annoncé<sup>23</sup> - et évité de nouveaux projets hors bilan<sup>24</sup>.

**Au Portugal**, du milieu des années 1990 à 2010, les autorités ont signé des dizaines de contrats PPP<sup>25</sup>, principalement dans le secteur routier. Afin de réduire les dépenses et de bénéficier de l'aide du Fonds monétaire international (FMI) et de l'UE, le gouvernement a annoncé au début de 2011 un gel des PPP. À la fin de l'année, il avait examiné 36 contrats et s'était engagé à en renégocier certains<sup>26</sup>. Après la renégociation, en 2017, le gouvernement portugais était en mesure de réduire les paiements futurs de 18% en moyenne du paiement total par concession. Cependant, comme ses remboursements se poursuivront au moins jusqu'en 2039<sup>27</sup>, les conséquences des décisions prises par des gouvernements disparus depuis longtemps sont loin d'être terminées.



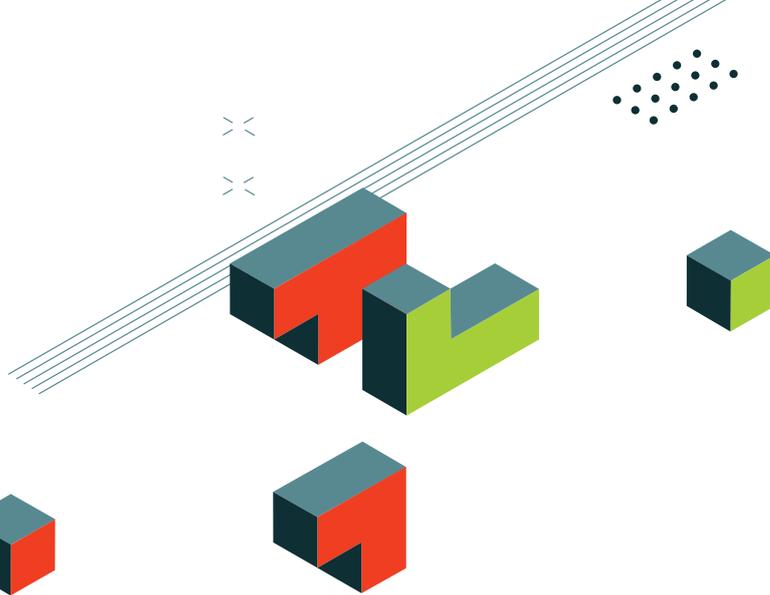
## 2. Coûts de financement plus élevés

Le coût du financement privé par rapport à l'emprunt public est l'un des points les plus faibles des PPP. L'OCDE et le FMI ont averti que les gouvernements peuvent presque toujours mobiliser des capitaux à un coût inférieur à celui du secteur privé<sup>28,29</sup>.

En 2011, le *Financial Times* a calculé que cela signifie que le contribuable britannique « paie bien plus de 20 milliards de livres sterling de coûts d'emprunt supplémentaires - l'équivalent de plus de 40 nouveaux hôpitaux de taille importante - pour les 700 projets que les gouvernements successifs ont acquis dans le cadre de l'initiative de financement privé (Private Finance Initiative) <sup>30</sup>. »

Un examen réalisé en 2015 par le **Bureau d'audit national (Cour des comptes) du Royaume-Uni** a révélé que le taux d'intérêt effectif de toutes les opérations de financement privé (7% à 8%) était le double de celui de tous les emprunts publics (3% à 4%)<sup>31</sup>, alors que l'étude de projets routiers en PPP mis en œuvre à partir de 1999-2014 au Royaume-Uni et en Espagne a montré des résultats similaires pour le Royaume-Uni. La différence constatée pour l'Espagne était beaucoup plus faible, mais tout de même importante : un taux d'intérêt moyen de 5,1% pour les emprunts publics contre 5,5% pour les emprunts privés<sup>32</sup>.

Un exemple particulièrement frappant est le **PPP du Palais de justice de Paris**, signé en 2012, qui prévoyait un investissement de 725,5 millions d'euros et pas moins de 642,8 millions d'euros de frais de financement. La Cour des comptes française a constaté que le taux d'intérêt des emprunts pour le PPP était de 6,4%, tandis qu'en 2012, le taux moyen pondéré des emprunts d'État à moyen et long terme était de 1,86%<sup>33</sup>. À la suite du scandale qui a suivi, le ministère de la Justice a décidé de cesser d'utiliser les PPP à l'avenir<sup>34</sup>.



# 3. Les pouvoirs publics assument le risque

Les partisans des PPP soutiennent qu'ils sont capables de transférer les risques du projet du secteur public au secteur privé, mais en réalité les autorités publiques supportent toujours le risque ultime d'échec du projet. Il existe trois principaux risques associés aux PPP :

- Risque de construction : par ex. livraison tardive, non-respect des spécifications et augmentation des coûts
- Risque lié à la demande : par ex. moins de personnes que prévu utilisent l'infrastructure
- Risque de disponibilité : par exemple l'infrastructure est construite mais le service ne peut pas être fourni tel que convenu, que ce soit en raison de la nécessité d'un entretien supplémentaire, de problèmes de personnel ou pour d'autres raisons.

Le risque de construction et le risque de disponibilité sont plus susceptibles d'être assumés par le partenaire privé, car il a plus de contrôle sur eux que le partenaire public, alors que les gouvernements sont plus susceptibles d'assumer le risque lié à la demande. Ce dernier est plus difficile à anticiper ou à évaluer, ce qui expose les gouvernements au risque de devoir couvrir des coûts imprévus non inclus dans le contrat PPP<sup>35</sup>.

Les règles établies par l'agence statistique de l'Union européenne, Eurostat, en 2010 et 2016 stipulent que, pour qu'un PPP soit enregistré hors du bilan public, plusieurs conditions doivent être remplies. Le partenaire privé doit assumer les risques de construction et le risque de disponibilité ou de demande, ou bien les deux.



Ce qui est nouveau par rapport aux règles précédentes, c'est que le partenaire privé ne peut pas répercuter ces risques sur le gouvernement via des financements, des garanties ou des clauses de remboursement anticipé, si le projet doit être exclu du bilan<sup>36</sup>. On ne sait pas si ces changements ont conduit à inclure davantage de PPP dans les bilans gouvernementaux, car le nombre total de PPP en Europe a considérablement diminué depuis la dernière crise financière. En 2019, seuls 29 PPP dans l'UE et les pays en voie d'adhésion ont atteint le stade de la signature de contrats de financement<sup>37</sup>, contre un pic de 144 projets en 2006<sup>38</sup>.

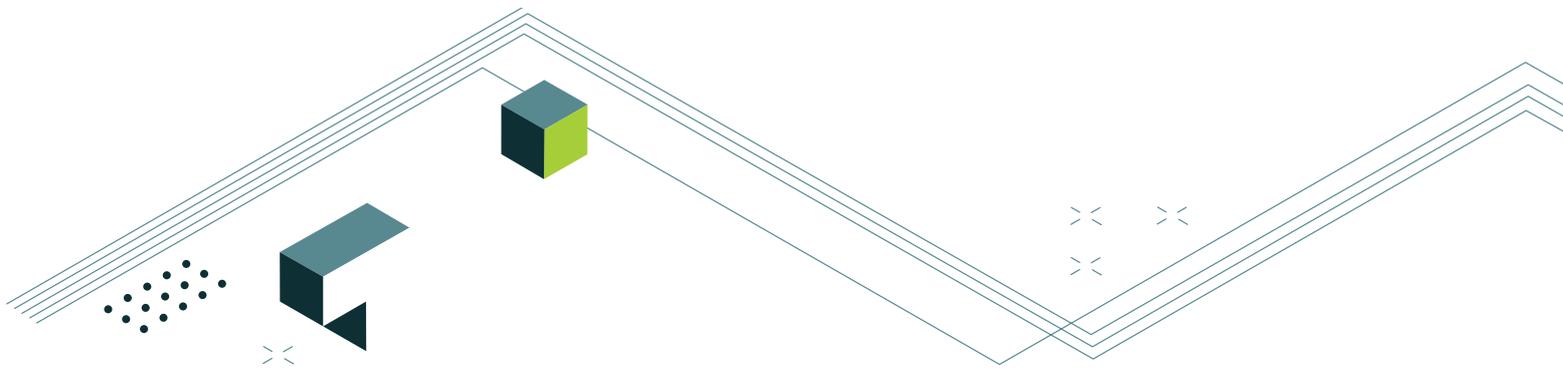
En réalité, le transfert des risques dans les PPP est très limité. Étant donné que les services publics doivent continuer sans interruption, les gouvernements ont du mal à refuser les demandes supplémentaires du partenaire privé ou à imposer des pénalités en cas de mauvaise performance, car l'ensemble du PPP peut échouer - le partenaire privé a donc une position de négociation forte.

L'échec de l'énorme PPP du métro londonien et l'effondrement du géant de la construction Carillion au Royaume-Uni, illustrent tous deux comment les risques ne sont jamais vraiment transférés au secteur privé dans les PPP, même lorsque les gouvernements résistent à la tentation de fournir des fonds supplémentaires au partenaire privé au cas où surviennent des coûts imprévus.

Le **PPP du métro de Londres** a été initialement critiqué pour sa complexité, son coût et son *manque* de transfert de risque, mais une fois que les consortiums du projet ont rencontré des difficultés financières et ont demandé des fonds supplémentaires, le gouvernement a tapé du poing sur la table et la société publique Transport for London a repris le PPP en 2007 et 2010<sup>39</sup>. L'effondrement de **Carillion** en 2018 a laissé deux grandes constructions d'hôpitaux britanniques inachevées, conférant ainsi au gouvernement la responsabilité ultime de s'assurer de leur achèvement<sup>40</sup>.

Lorsque les risques sont effectivement transférés, le consortium de PPP s'attend à en être généreusement rémunéré dans le cadre du contrat. Le secteur privé demande aussi souvent un soutien du secteur public sous forme de subventions ou de garanties pour compenser le risque lié à la demande (voir les exemples ci-dessous). C'est particulièrement le cas dans les PPP de transport, où la surestimation de la demande a été courante, entraînant des coûts supplémentaires pour le partenaire public.

Il existe peu d'incitations à une analyse rigoureuse de la demande tant du côté du secteur privé que du secteur public, car l'objectif principal est généralement de faire avancer le projet et



L'on rencontre souvent ce que l'on appelle le « biais d'optimisme ». C'est un problème pour les projets d'infrastructure en général, mais il est particulièrement important dans les PPP, où le paiement par utilisateur a lieu<sup>41</sup>.

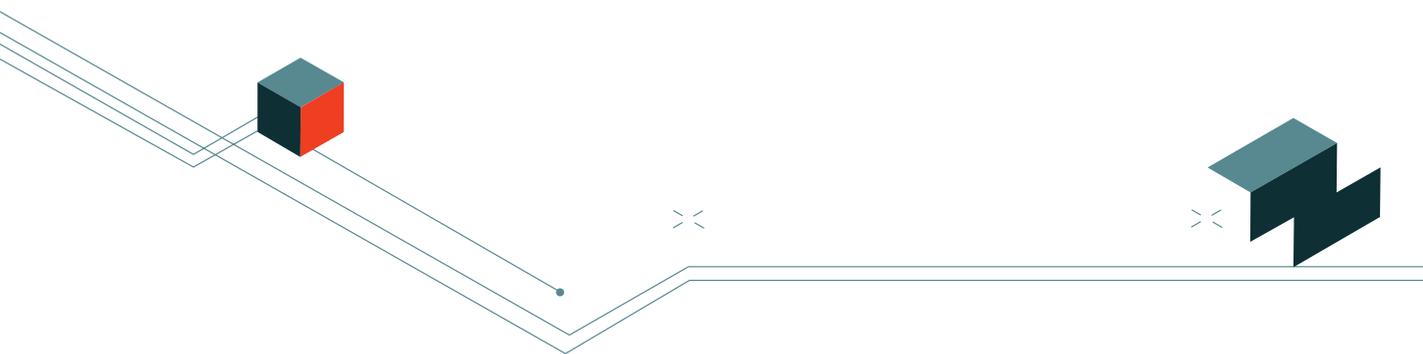
Certains PPP autoroutiers ont pris la forme de concessions d'autoroutes, tandis que d'autres - en particulier au Royaume-Uni et en Espagne, et dans une certaine mesure au Portugal - ont utilisé un modèle de « péage virtuel ». Cela signifie que les utilisateurs ne paient pas directement, mais que le gouvernement paie au concessionnaire une redevance par véhicule empruntant la route. Ces deux modèles ont été largement discrédités, mais leur remplacement n'a jamais résolu la question de savoir comment le secteur privé peut réellement assumer des risques dans les projets de transport.

Aujourd'hui encore, les autoroutes à péage posent toujours des problèmes. Un tronçon modernisé de l'autoroute A1 entre Hambourg et Brême en Allemagne a été ouvert en 2012. Cependant, en août 2017, le **consortium de PPP A1 Mobil**, qui exploite l'autoroute, a déclaré qu'il se trouvait dans une « *situation qui menaçait son existence*<sup>42</sup> », et a tenté d'obliger l'État à payer des dommages-intérêts d'un montant d'environ 700 millions d'euros, en raison de revenus inférieurs aux prévisions des péages pour les poids lourds. En novembre 2019, le tribunal régional supérieur de Celle a jugé que l'État n'avait pas à payer car A1 Mobil assumait l'intégralité du risque lié à la demande dans le contrat<sup>43</sup>.

À première vue, cela semble avoir été un transfert de risque réussi. Mais que se passe-t-il si A1 Mobil fait en réalité faillite ? C'est ce qui s'est passé avec l'autoroute M1/M15 en Hongrie. La demande pour la route a été inférieure de 50% aux prévisions<sup>44</sup> et la route a été renationalisée et transférée à une entreprise du secteur public à vocation spéciale en 1999<sup>45</sup>.

Dans la plupart des pays d'Europe, depuis le début des années 2000, les PPP reposent soit sur des paiements de disponibilité, payés uniquement sur base du bon fonctionnement de l'installation, soit sur des péages soutenus par des garanties publiques au cas où la demande ne serait pas aussi élevée que prévue, ou une combinaison des deux. Dans les deux cas, le seul risque réel que le partenaire privé doit assumer est le risque de construction. Après cela, ses revenus sont garantis pour le reste de la période de concession, à condition qu'il fasse l'entretien de base.

En réalité, même le risque de construction n'est pas toujours entièrement répercuté sur le partenaire privé. En 2014, la Cour des comptes régionale de Galice en Espagne a constaté que les PPP d'autoroutes à péage virtuel avaient subi des variations de prix comprises entre 9 et 29 pour cent, qui avaient été couvertes par des paiements directs par le gouvernement régional. Pourtant, comme la Cour des comptes l'a découvert, ces changements étaient liés aux risques



de construction que le concessionnaire devait assumer et à d'autres questions qui auraient dû être résolues avant la signature du contrat<sup>46</sup>.

La liaison ferroviaire **Perpignan-Figueras** de 44 km reliant la France et l'Espagne a également fini par répercuter son risque de construction sur le secteur public. En 2004, un contrat PPP avait été signé avec le consortium TP Ferro - composé d'Eiffage en France et d'ACS-Dragados en Espagne - et les travaux achevés en 2009. Le budget initial du projet avait été fixé à 952 millions d'euros en 2003, mais était passé à un coût final de près de 1,2 milliard d'euros. Les gouvernements espagnol et français (et dans une moindre mesure l'UE) ont contribué à hauteur de 636 millions d'euros sous forme de subventions directes et de 44 millions d'euros sous forme de financement supplémentaire pour assurer la viabilité de la concession<sup>47</sup>.

Le projet illustre également comment l'État peut en fin de compte être responsable des risques liés à la demande, même dans les projets sans péage. Une liaison ferroviaire attenante qui devait augmenter la demande sur l'itinéraire, n'a ouvert qu'en 2013. Il est immédiatement apparu que la demande avait été surestimée. En 2014, TP Ferro prévoyait de faire circuler 24 trains par jour, mais la demande ne s'élevait pas à plus de 12, même en haute saison.

En conséquence, TP Ferro a enregistré des pertes de 112,9 millions d'euros pour cette année-là. ACS a demandé au gouvernement espagnol une compensation au titre d'une disposition contractuelle relative à la responsabilité du gouvernement. Cependant, les deux gouvernements ont refusé une compensation. En 2016, les créanciers du projet ont demandé la liquidation de TP Ferro et l'activation de la responsabilité de l'État. Cela a été fait et la concession a été annulée<sup>48</sup>.

Dans certains cas, comme l'**autoroute Trakia en Bulgarie** et l'**autoroute Horgoš-Požega en Serbie**, la prise de conscience que l'État devrait indemniser le partenaire privé pour des niveaux de circulation inférieurs aux prévisions, a conduit à s'opposer aux projets. Les contrats ont finalement été annulés, en partie à cause de cela<sup>49</sup>. L'autoroute Trakia a ensuite été achevée via des marchés publics<sup>50</sup>, tandis que l'autoroute Horgoš-Požega se construit par étapes<sup>51</sup>.

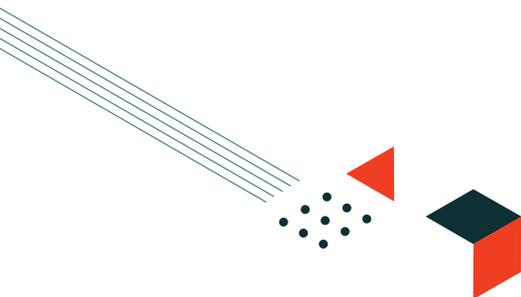
En pratique, la crise économique induite par le COVID-19 peut entraîner une baisse sans précédent des revenus de nombreux projets d'infrastructure mis en œuvre via des PPP, tels que les aéroports et les routes, déclenchant ainsi des garanties publiques pour compenser les pertes subies par les entreprises privées. Selon une étude de l'Institut transnational, les pays pourraient devoir faire face à des poursuites judiciaires visant à indemniser les entreprises du secteur privé pour les effets des mesures prises par les gouvernements pour protéger la santé publique en pleine pandémie<sup>52</sup>.



## 4. Incapacité d'offrir un bon rapport qualité-prix

Les partisans des PPP soutiennent qu'en utilisant les ressources et l'expertise du secteur privé, les PPP ont le potentiel d'améliorer la quantité et la qualité de la prestation de services, créant ainsi un meilleur « rapport qualité-prix » par rapport aux marchés publics traditionnels. Avant d'être autorisées, les propositions de PPP doivent normalement être analysées avec un outil appelé « comparateur du secteur public (CSP) » - c'est-à-dire un modèle du projet s'il était mis en œuvre par le biais de marchés publics traditionnels. Cependant, cette analyse - ou son absence - a été fortement critiquée.

Les rapports<sup>53</sup> de la Cour des comptes (**National Audit Office**) britannique ont révélé qu'au Royaume-Uni, ces comparaisons ont été mal effectuées, n'ont pas été exposées à des objections et à des débats appropriés, et ont systématiquement été biaisées en faveur des PPP. En conséquence, en décembre 2012, le Trésor britannique a retiré sa feuille de calcul et ses directives d'évaluation de l'optimisation des ressources et a promis de publier une version mise à jour. Cependant, en janvier 2018, cela n'avait pas été fait<sup>54</sup>. Plus tard dans l'année, le gouvernement britannique a annoncé qu'il n'utiliserait plus le soi-disant modèle PFI2 (c'est-à-dire PPP) pour les nouveaux projets<sup>55</sup>, de sorte que ces directives n'étaient plus nécessaires.



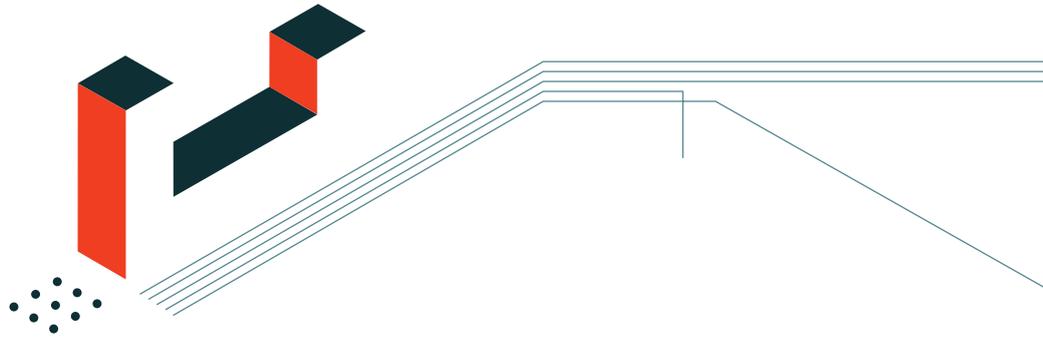
De même, en **Irlande**, une analyse de 2011 des PPP dans le secteur de l'eau, a révélé que la préférence du gouvernement pour les PPP dans certains cas, a conduit les autorités locales à rejeter leurs propres évaluations de l'optimisation des ressources ou leurs rapports préliminaires lorsqu'ils se sont avérés privilégier les méthodes d'approvisionnement traditionnelles<sup>56</sup>.

En 2014, la Cour des comptes fédérale allemande a également critiqué les calculs d'optimisation des ressources pour cinq des six projets autoroutiers, affirmant qu'elle « *estimait que les précédents projets de PPP n'étaient pas rentables* ». Elle a constaté que les projets PPP, d'un coût de 5,1 milliards d'euros, coûteraient probablement 1,9 milliard d'euros de plus que les projets conventionnels.

Le Ministère fédéral des transports avait précédemment signalé des avantages de coût allant jusqu'à 40% pour ces projets par rapport aux versions du secteur public. La Cour des comptes n'était pas convaincue que les avantages macroéconomiques de la variante du PPP invoqués par le ministère, pouvaient compenser les inconvénients liés aux coûts supplémentaires constatés de 1,9 milliard d'euros. La Cour a également estimé que les différences de temps de construction sur lesquelles le ministère avait fondé la comparaison des variantes n'étaient pas convaincantes<sup>57</sup>.

La plupart des évaluations de l'optimisation des ressources ne sont pas accessibles au public, mais un résumé d'une évaluation du **PPP autoroutier D1 en Slovaquie** montre à quel point elles peuvent être facilement manipulées. En avril 2009, des données du ministère slovaque des transports comparant une version publique et une option PPP pour le projet ont été publiées. Certaines des hypothèses retenues pour justifier la version PPP semblent très douteuses, notamment « *l'apparition précoce de retombées socio-économiques sélectionnées* », d'une valeur considérable de 593 millions d'euros, et le « *transfert de risques* » d'une valeur de 221 millions d'euros<sup>58</sup>.

En 2010, un niveau supplémentaire de confusion est apparu, puisqu'une comparaison du ministère des Finances publiée en mars contredit les données du ministère des transports sur lesquelles elle était censée se fonder. Les données du ministère des transports avaient



également changé depuis l'année précédente, prévoyant désormais pas moins de 665 millions d'euros « *d'apparition précoce de certains avantages socio-économiques*<sup>59</sup> ». En tout état de cause, les coûts et avantages réels du projet PPP n'ont jamais été révélés, car la clôture financière du projet a été retardée à plusieurs reprises et, à l'été 2010, un nouveau gouvernement slovaque a décidé de ne plus accorder de prolongations pour la date limite de financement, provoquant l'effondrement du PPP.

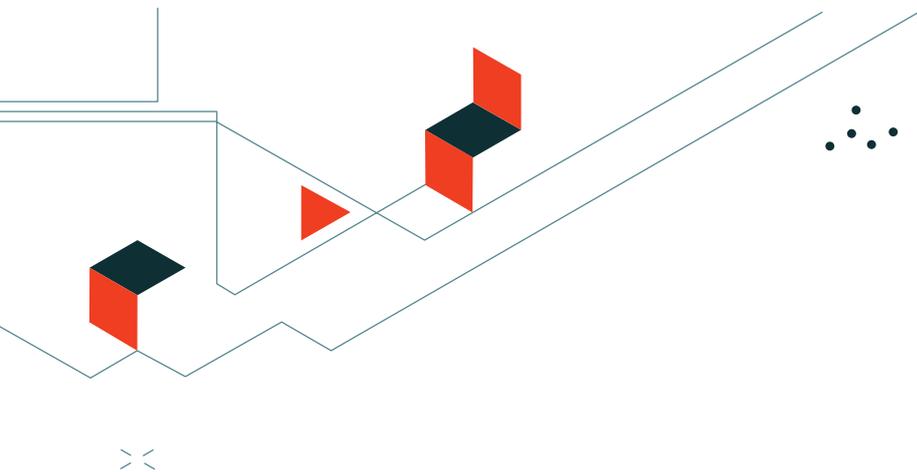
Un rapport de 2018 de la **Cour des comptes européenne** (CCE) confirme que les calculs d'optimisation des ressources constituent un problème majeur. La Cour a examiné 12 PPP cofinancés par l'UE en France, en Grèce, en Irlande et en Espagne dans le domaine du transport routier et des technologies de l'information et de la communication (TIC), mis en œuvre entre 2000 et 2014. Le rapport constate que les PPP « *n'ont pas fourni un rapport qualité-prix adéquat.* » Et qu'il « *existait un manque d'analyses adéquates sur le potentiel des PPP à offrir un meilleur rapport qualité-prix, ainsi qu'un manque de stratégies adéquates sur l'utilisation des PPP et des cadres institutionnels et juridiques*<sup>60</sup>. »

Indépendamment du fait que les calculs soient effectués à l'avance, il existe de nombreux exemples de PPP qui n'offrent pas en réalité un bon rapport qualité-prix.

Les péages fantômes pour le **programme espagnol Madrid M-45** et le **programme Navarre Autovia del Camino** ont tous deux remboursé le coût en capital des projets dans les 10 ans suivant l'ouverture<sup>61</sup>, le reste de la période contractuelle finançant les coûts de maintenance et les bénéfices du partenaire privé.

De même, pour la **station d'épuration des eaux usées de Zagreb en Croatie**, financée par la BERD : « *la rentabilité du concessionnaire est bien supérieure à la moyenne du marché (...). Cette rentabilité excessive est due à la formule de compensation, qui aggrave la situation de la ville et sera probablement renégociée*<sup>62</sup>. »

Le choix de construire un nouveau **palais de justice de Paris** - également mentionné ci-dessus - en tant que PPP était discutable dès le départ, car le « comparateur du secteur public » a montré que ce ne serait pas l'option la moins chère. Cependant, la loi française a permis de prendre en compte d'autres critères, dont la complexité et l'urgence, et un PPP a néanmoins été choisi<sup>63</sup>. En 2012, un contrat de 2,3 milliards d'euros, prévu jusqu'en 2044, a été signé avec le consortium Arélia pour un investissement de 725,5 millions d'euros. Les autres coûts ne représentaient pas moins de 642,8 millions d'euros de frais de financement et 960 millions



deuros de frais de fonctionnement, tous deux supérieurs à ce qu'aurait nécessité un projet public<sup>64</sup>.

Une contestation judiciaire de la décision d'utiliser un PPP a été lancée par l'association *La Justice dans la Cité*, mais a été rejetée. Cependant, en 2017, la Cour des comptes française a recommandé que les PPP ne soient pas utilisés pour les prisons ou l'immobilier<sup>65</sup>, et comme indiqué ci-dessus, le ministère de la Justice a décidé de cesser d'utiliser les PPP à l'avenir<sup>66</sup>.

L'un des problèmes notables concernant l'optimisation des ressources est le manque d'évaluations disponibles qui surveillent systématiquement le rapport qualité-prix des PPP dans la réalité. Même au Royaume-Uni, qui a le plus grand et le plus long programme de PPP, le gouvernement n'a pas procédé à une évaluation systématique des résultats. Ce n'est qu'en 2018, après des décennies d'utilisation des PPP, que le ministère de l'Éducation a finalement commencé à collecter des données pour comparer les écoles privées et publiques<sup>67</sup>.

De plus, les procédures d'appels d'offres des PPP prennent plus de temps et coûtent plus cher que les marchés publics normaux, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour les gouvernements et les entreprises. La complexité des PPP entraîne des dépenses juridiques et comptables très élevées tant pour le gouvernement que pour les entreprises, avec des délais d'appels d'offres d'une durée moyenne de 34 mois<sup>68</sup>.

Une étude de la BEI sur les projets PPP à travers l'Europe a révélé que les coûts d'achat représentaient en moyenne plus de 10% de la valeur totale de chaque contrat<sup>69</sup>. Les coûts de transaction pour le PPP du métro de Londres au Royaume-Uni ne représentaient que 2,8% de la valeur du projet - mais le projet lui-même était si coûteux que ces coûts d'approvisionnement s'élevaient à pas moins de 455 millions de livres sterling<sup>70</sup>.

En raison de ces coûts élevés de préparation des projets, il y a souvent peu de concurrence, ce qui conduit à un rapport qualité-prix encore plus faible qu'il ne pourrait en être autrement.

Le PPP de l'**hôpital Nya Karolinska Solna (NKS) de Stockholm**, signé en 2010, n'a attiré qu'un seul candidat, bien qu'il y ait eu de nombreuses manifestations d'intérêt. De nombreuses entreprises suédoises n'étaient pas disposées à prendre les risques liés au projet. La construction devait coûter 1,4 milliard d'euros, mais a connu des dépassements de budget et en 2015, le coût avait atteint 2,4 milliards d'euros, ce qui l'a amené à être surnommé « *l'hôpital le plus cher du monde*<sup>71</sup> ».



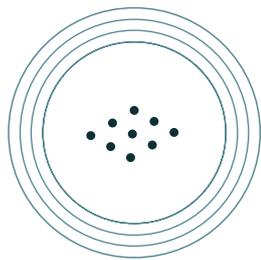
## 5. La réduction des coûts conduit à faire des raccourcis

Les promoteurs de PPP soutiennent que les entreprises du secteur privé intègrent de l'efficacité dans la fourniture des infrastructures et des services publics. Les gains d'efficacité peuvent provenir d'améliorations dans la conception, la construction et l'exploitation.

Comme l'a résumé le FMI en 2004, « une grande partie des arguments en faveur des PPP repose sur l'efficacité relative du secteur privé. Bien qu'il existe une littérature abondante sur ce sujet, la théorie est ambiguë et les preuves empiriques sont mitigées<sup>72</sup>. »

Un rapport de la Banque mondiale de 2009 a montré que, si des gains d'efficacité opérationnelle et de productivité du travail avaient été réalisés dans les PPP dans les secteurs de la distribution d'électricité et de l'eau, ceux-ci n'avaient pas nécessairement entraîné des gains pour les utilisateurs finaux ou entraîné une augmentation des investissements. Les auteurs ont conclu que : soit les services avaient été tellement sous-évalués au départ que les gains d'efficacité n'étaient pas suffisants pour justifier une baisse des prix, soit que les gains d'efficacité étaient simplement convertis en bénéfices pour le secteur privé<sup>73</sup>.

Dans certains cas, les gains d'efficacité ont un prix à payer, comme, entre autres, celui de supprimer des emplois ou de rendre les conditions de travail précaires en réduisant les coûts. Par



exemple, l'**hôpital en PPP d'Alzira** en Espagne a entraîné des changements dans les contrats entre employés et employeur qui ont aggravé les conditions de travail, « *avec moins de sécurité d'emploi, des niveaux de salaire plus bas et des heures de travail plus longues*<sup>74</sup> ».

Les hôpitaux en PPP pourraient également favoriser une réduction de la durée moyenne de séjour dans les hôpitaux, une mesure utilisée par l'industrie de la santé pour mesurer l'efficacité. Cependant, cette mesure ne signifie pas nécessairement de meilleures pratiques hospitalières et peut affecter de manière disproportionnée la santé et le bien-être des femmes, car elles sont souvent chargées de s'occuper de membres de leur famille malades à domicile<sup>75</sup>.

L'expérience suggère également que les PPP ne créent pas nécessairement de meilleures conceptions que l'approvisionnement normal. En 2011, le **Parlement britannique** a rapporté que « *dans le domaine de l'innovation de conception et de la qualité des constructions, nous avons eu la preuve que l'Initiative de financement privé (IFP) fonctionne moins bien que les constructions obtenues traditionnellement*<sup>76</sup> ».

Cela s'est avéré être un euphémisme dramatique lorsque, en janvier 2016, neuf tonnes de maçonnerie sont tombées des bâtiments de l'école primaire Oxgangs à Édimbourg, en Écosse, lors d'une tempête. En conséquence, 16 autres écoles ont été immédiatement fermées pendant plusieurs mois lorsque des inspections d'urgence ont également révélé des défauts de construction<sup>77</sup>.

Si une enquête indépendante a conclu qu'il n'y avait aucune raison inhérente pour laquelle les PPP ne peuvent pas aboutir à des installations sûres et bien construites, elle a montré que l'examen indépendant des travaux intégrés dans le contrat n'était pas bien défini ni doté des ressources adéquates<sup>78</sup>. Il semble raisonnable de suggérer que la complexité des contrats PPP facilite la survenue de telles omissions graves.

L'**usine régionale de traitement des eaux usées de Dublin, en Irlande**, ouverte en 2003, montre que les innovations des PPP ne fourniront pas nécessairement de meilleurs services



municipaux. Bien que l'amélioration du traitement des eaux usées ait apporté des avantages pour la mer d'Irlande, les odeurs persistantes ont affecté les résidents locaux pendant plusieurs années, en raison de l'utilisation d'une technologie non éprouvée et de niveaux de tolérance des odeurs incorrectement spécifiés dans le contrat. L'usine a également prouvé dès le premier jour qu'elle était sous-dimensionnée par rapport à la quantité réelle d'eaux usées qu'elle devait traiter, en partie en raison de la non-prise en compte correcte des locaux commerciaux lors de la planification<sup>79</sup>. Le conseil municipal de Dublin a versé 35,6 millions d'euros à Celtic Anglian Water pour tenter de résoudre les problèmes<sup>80</sup>.

L'**hôpital NKS de Stockholm** a tenté d'introduire de nouveaux éléments de conception dans le processus PPP en organisant un concours de conception préliminaire, qui visait à générer de nouvelles idées. Cependant, le personnel de l'hôpital a signalé des conséquences négatives pour les patients et le personnel, notamment : des pannes informatiques menaçant gravement la sécurité des patients, des blocs opératoires non adaptés aux opérations, un risque de destruction des médicaments en raison de la température excessive des salles de médecine, et des médecins devant transporter du matériel administratif dans des sacs à dos en raison du manque d'espace pour les tâches administratives<sup>81</sup>.

Comme le souligne une analyse récente du projet, « l'expérience de la recherche dans différentes disciplines, ainsi que dans la construction et la pratique des soins de santé, aurait pu être utilisée pour examiner de vagues promesses d'innovation, de qualité et de contrôle des coûts avancées par des groupes d'intérêt privés<sup>82</sup> ». Bien qu'aucun des problèmes ci-dessus ne soit propre aux PPP, il est clair que le niveau élevé de complexité, ainsi que l'intérêt du partenaire privé à réduire les coûts autant que possible, peuvent facilement entraîner des raccourcis indésirables.

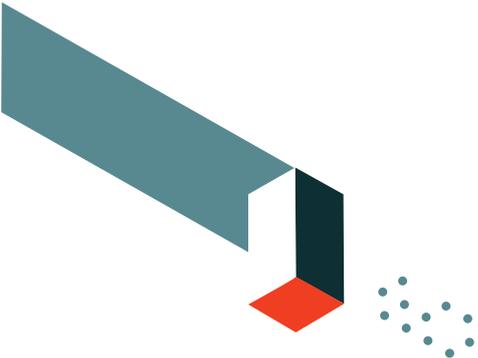


## 6. Aucune garantie de livraison à temps et conforme au budget

Il est généralement admis que les entreprises du secteur privé sont meilleures que le secteur public pour exécuter les projets dans les délais et le budget. Cependant, les preuves n'appuient pas cette affirmation.

Tout d'abord, la complexité de la conception et de l'appel d'offres des contrats PPP rend les processus très longs, comme nous l'avons vu ci-dessus - souvent beaucoup plus que pour les marchés traditionnels. Un rapport de 2011 du Comité parlementaire du Trésor du Royaume-Uni a conclu « *qu'il n'existe aucune preuve convaincante suggérant que les projets IFP soient livrés plus rapidement et à un coût de sortie inférieur à celui des projets utilisant des méthodes conventionnelles d'achat. Au contraire, la longueur du processus de passation des marchés fait qu'il est probable qu'un bâtiment IFP prendra plus de temps à être livré, si l'on tient compte de la longueur de l'ensemble du processus*<sup>83</sup>. »

Cependant, si nous ne regardons que la phase de construction, les PPP utilisent des « contrats clés en main », ce qui signifie qu'aucun argent n'est payé tant que le projet n'est pas complètement prêt. Ces contrats sont plus chers que les contrats ordinaires, mais incitent fortement le partenaire privé à terminer le bâtiment à temps. Si il est important de s'assurer que l'entrepreneur assume le risque de construction, il est possible d'utiliser des contrats clés en main dans les achats normaux, sans avoir de contrat de PPP pendant plusieurs décennies<sup>84</sup>.



Malgré la forte incitation soi-disant offerte par les PPP, la réalité a montré que de nombreux projets, dont plusieurs mentionnés dans ce document tels que le PPP du Palais de justice de Paris<sup>85</sup> et celui de l'hôpital NKS de Stockholm, ont été livrés en retard et/ou ont dépassé le budget prévu.

L'**hôpital NKS** en est un exemple particulièrement flagrant. Il devait être achevé en 2015 mais a été retardé jusqu'en 2019. Le coût total de la construction devait s'élever à 1,4 milliard d'euros, mais en était passé à plus de 2,4 milliards d'euros<sup>86</sup> en 2015.

Le rapport 2018 de la Cour des comptes européenne sur les PPP, mentionné ci-dessus, a également révélé que sept des neuf projets achevés et audités, ont connu des retards allant de deux à 52 mois<sup>87</sup>.

De plus, un montant supplémentaire de près de 1,5 milliard d'euros de fonds publics a été nécessaire pour achever les cinq autoroutes auditées en Grèce et en Espagne, dont environ 30% ou 422 millions d'euros ont été fournis par l'UE. En Grèce, le coût par kilomètre de trois autoroutes évaluées a augmenté jusqu'à 69%, tandis que dans le même temps la portée du projet avait été réduite de 55%. Ceci est principalement dû à la crise financière et à une mauvaise préparation des projets par le partenaire public, ce qui se traduit par des contrats prématurés et insuffisamment efficaces avec les concessionnaires privés<sup>88</sup>.

# 7. L'opacité contribue à la corruption

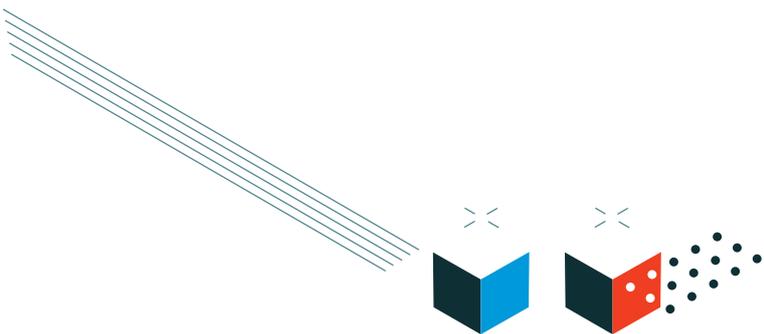


Si les PPP ne peuvent pas du tout être compatibles avec l'appropriation démocratique et les stratégies nationales de développement, alors un niveau élevé de transparence et d'engagement des citoyens est nécessaire tout au long du cycle de vie du projet<sup>89</sup>. C'est un problème dans tous les grands projets d'infrastructure, mais la complexité des PPP le rend particulièrement difficile.

Les entreprises privées insistent sur le fait que de nombreux aspects des PPP sont tenus secrets, y compris généralement les contrats eux-mêmes. Dans le **PPP de Berlin sur l'eau**, le contrat que Berlin et les deux compagnies des eaux (RWE et Vivendi (Veolia)) avaient signé en 1999 était confidentiel et même le Parlement ne pouvait pas le voir. Une combinaison de la hausse des prix de l'eau et du secret entourant les contrats a conduit à une mobilisation publique contre la privatisation de l'eau. Après un référendum réussi en 2011, les contrats ont été rendus publics et ont révélé que les prestataires privés s'étaient vu garantir un rendement des capitaux propres de 8%<sup>90</sup>. Cela a conduit au rachat du PPP en 2012 et 2013<sup>91</sup>. Par ailleurs, le PPP de l'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS) de Stockholm et le PPP du palais de justice de Paris ont également été interrogés sur leur manque de transparence<sup>92</sup>.

En particulier, un rapport de 2011 du Comité parlementaire britannique sur les comptes publics concluait que : « *la transparence sur l'ensemble des coûts et des avantages des projets IFP pour les secteurs public et privé a été obscurcie par les ministères et les investisseurs se cachant derrière la confidentialité commerciale*<sup>93</sup> ». Même si les contrats - et leurs annexes souvent nombreuses - sont divulgués, leur immensité signifie que peu de gens sont susceptibles de les lire ou de les comprendre.

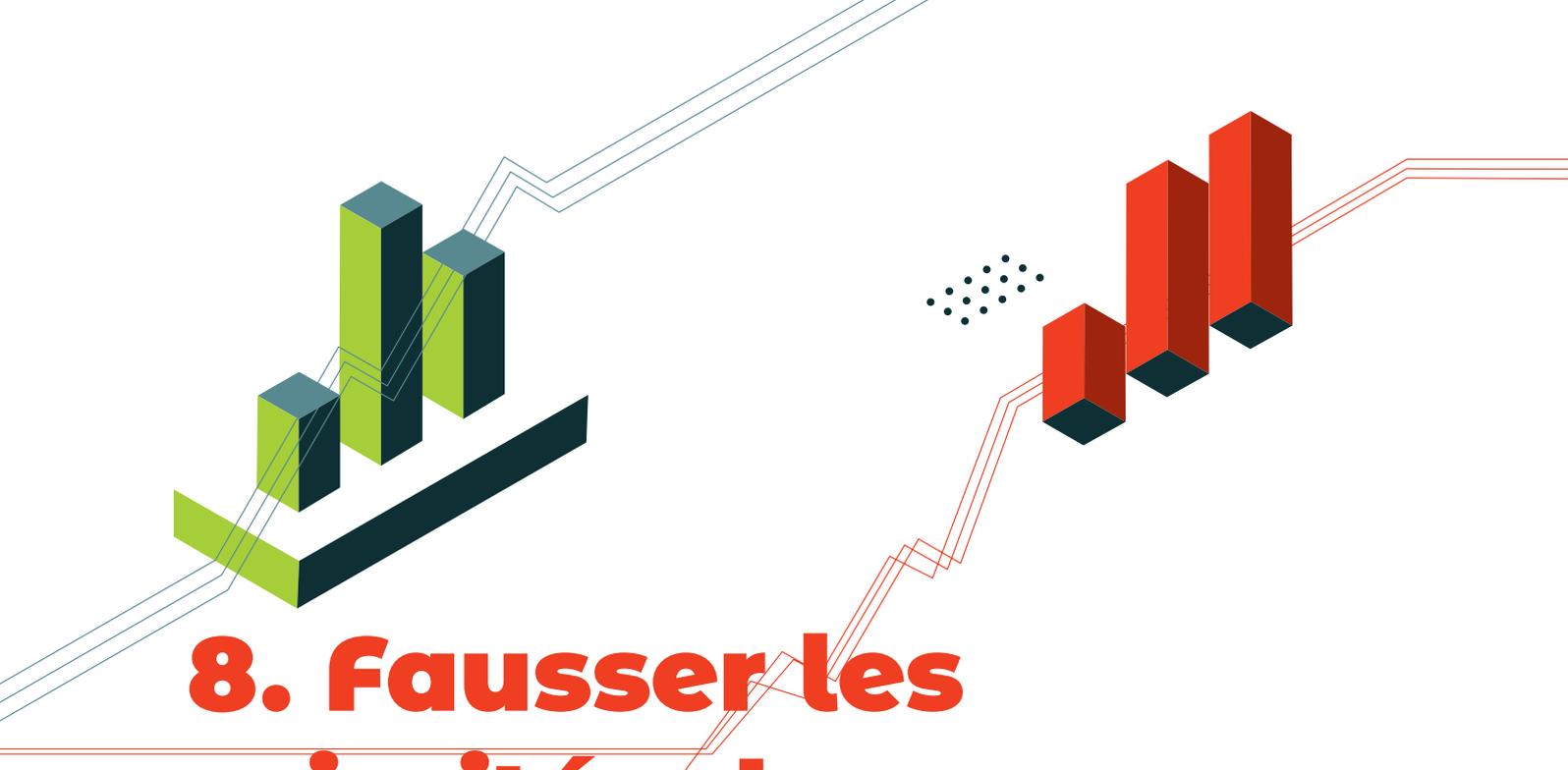
Le manque de transparence et de contrôle public augmente les possibilités de comportement corrompu. Les PPP sont susceptibles de corruption à trois étapes différentes : la phase de décision, la phase de soumission et pendant l'exécution du contrat<sup>94</sup>. La possibilité de bloquer 25 à 30 ans de financement soutenu par le gouvernement pour un projet spécifique, pour lequel les risques sont généralement très faibles après la phase de construction, crée des incitations supplémentaires pour s'assurer que le projet est réalisé sous forme de PPP.



Il est également impératif de remporter l'appel d'offres, car il y aura moins d'opportunités de sous-traitance plus tard que dans un projet public standard. Le manque de concurrence dans de nombreux PPP mentionnés ci-dessus rend cela plus facile à garantir. Au cours des négociations finales du contrat et pendant l'exécution du contrat, il existe des possibilités supplémentaires de renégociation, et les autorités publiques sont fortement contraintes d'accepter les modifications proposées afin d'éviter d'avoir à recommencer le processus.

L'exemple d'**Apa Nova, en Roumanie**, montre comment la pression exercée pour fournir des services publics et des profits peut entraîner la corruption. En 2015, « *des procureurs de la Direction nationale anticorruption (DNA), la principale agence de répression du pays* », a déclaré Bruno Roche, PDG français d'Apa Nova de 2008 à 2013, « *ont ouvert des comptes bancaires secrets et créé des contrats fictifs. Ceux-ci ont ensuite été utilisés pour transférer des millions d'euros aux hauts responsables de Bucarest, qui ont en retour approuvé des augmentations importantes des factures d'eau*<sup>95</sup>. »

Depuis 2000, le prix de l'eau du robinet a augmenté de plus de 1 400% et les revenus d'Apa Nova ont été multipliés par 28, passant de moins de 6 millions d'euros en 2000 à 167 millions d'euros en 2014<sup>96</sup>. En 2017, la police française a enquêté pour savoir si Veolia avait connaissance de ses pratiques prétendument corrompues d'Apa Nova. Entre-temps, neuf personnes avaient été poursuivies en Roumanie - Bruno Roche et son successeur Laurent Lalague, quatre membres roumains de la direction d'Apa Nova, un homme politique, un ancien conseiller à la mairie et un homme d'affaires<sup>97</sup>.



## 8. Fausser les priorités des politiques publiques

Les PPP doivent être commercialement viables, faute de quoi les entreprises privées n'y participeront pas. Cela fausse les décisions politiques : certains projets ne sont pas sélectionnés parce qu'ils ne sont pas commercialement viables; d'autres sont sélectionnés parce qu'ils semblent commercialement viables; et certains sont ajustés pour les rendre plus attractifs pour le secteur privé, même si cela signifie une diminution du niveau de service.

Par exemple, selon le plan officiel de gestion des déchets de **Belgrade, en Serbie**, les déchets municipaux doivent être prétraités et recyclés, le reste devant être brûlé. Pourtant, lors d'un processus de dialogue compétitif pour une usine de valorisation énergétique des déchets organisé par la Société financière internationale (SFI), les entreprises intéressées ont été autorisées à choisir d'inclure ou non un élément de recyclage dans leurs offres.

Aucun d'entre eux n'a choisi de se compliquer la vie en incluant le recyclage, et une concession pour un incinérateur de 340 000 tonnes par an a été signée avec un consortium Suez-Itochu en septembre 2017. En conséquence, la Serbie aura sans doute de sérieuses difficultés à atteindre ses objectifs de recyclage dès son entrée dans l'UE, et devra faire face à une pollution atmosphérique supplémentaire<sup>98</sup>.

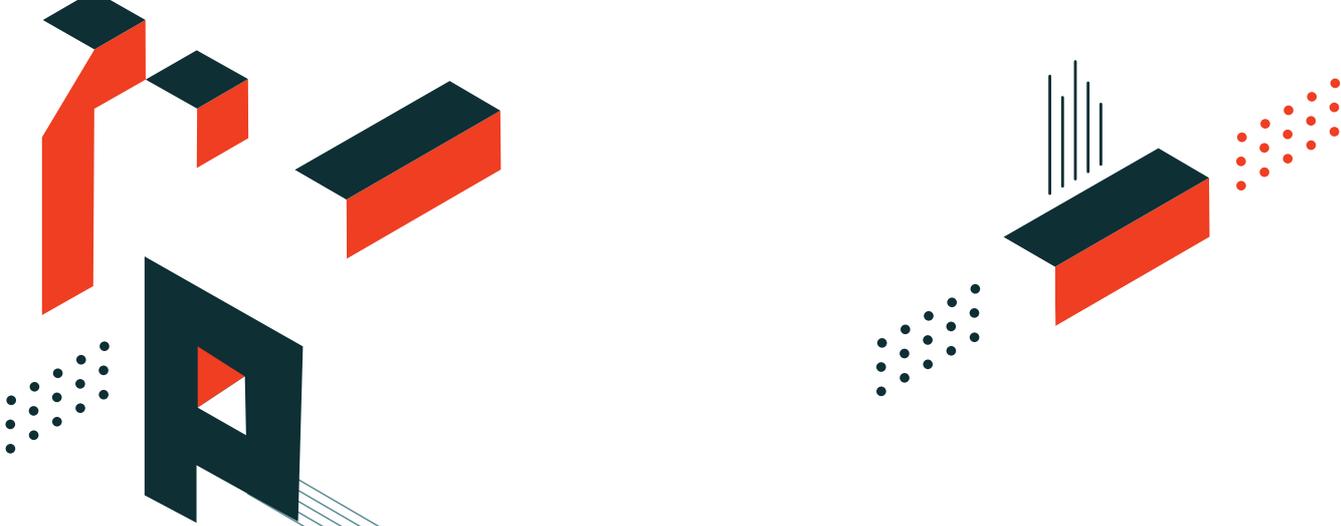
Une analyse de 2008 a révélé que les priorités des PPP dans le **secteur de la santé en Italie** faussaient les besoins de santé publique de base. Les fonds fiduciaires de soins de santé «...n'ont pas fait de calcul pour pondérer leurs futurs coûts et revenus liés au projet, ni pris en



compte les conséquences sociales pour la communauté. Ils ont simplement suivi les exigences légales et préparé un plan financier du point de vue du partenaire privé.<sup>99</sup> » On aurait pu s'attendre à ce que les autorités publiques aient procédé à une évaluation de l'intérêt public, mais en réalité les méthodologies des PPP n'ont été structurées que du point de vue du secteur privé<sup>100</sup>.

Lorsqu'il y a des demandes politiques de réduction des dépenses publiques, les PPP peuvent exacerber les implications sociales des crises financières et économiques majeures, en raison de leurs contrats inflexibles à long terme et de leurs coûts élevés. Lorsqu'il y a des demandes politiques de réduction des dépenses publiques, les services publics qui ne relèvent pas d'un contact PPP sont plus susceptibles d'être ceux qui subissent des coupes. Ainsi, par exemple, lorsque des mesures d'austérité ont été introduites au Royaume-Uni, d'une part les hôpitaux non-PPP ont été contraints de réduire leurs dépenses, et d'autre part, il y a eu peu de possibilités d'ajuster les paiements des hôpitaux PPP<sup>101</sup>. Cela a été confirmé par une note du Département des finances publiques du FMI en 2018, déclarant que : « si les dépenses consacrées aux investissements publics traditionnels peuvent être réduites si nécessaire, les dépenses en PPP ne le peuvent pas. Les PPP rendent donc plus difficile pour les gouvernements d'absorber les chocs budgétaires, à peu près de la même manière que la dette publique.<sup>102</sup> »

Le manque de flexibilité des projets PPP, par rapport aux non-PPP, a un impact significatif sur les priorités des politiques publiques, qui à leur tour ont des implications sexospécifiques. En période d'austérité, cette pression supplémentaire sur les budgets publics affecte de manière disproportionnée les femmes, soit par des augmentations de leur travail non rémunéré, soit par des réductions de leur emploi dans le secteur public.



# Conclusion

Face aux problèmes soulevés ci-dessus, les institutions et les gouvernements promouvant les PPP sont souvent enclins à réclamer des investissements accrus dans le renforcement des capacités des autorités publiques pour mieux les gérer, le développement de contrats standardisés ou d'autres outils qui devraient aider les PPP à mieux fonctionner. Ce que des décennies d'expérience ont montré, cependant, c'est que les PPP ont un coût élevé et n'apportent pas les avantages escomptés. Ce qui est nécessaire n'est pas d'obtenir plus de temps pour renforcer les capacités, mais plutôt de repenser complètement le concept.

L'expérience des PPP en Europe devrait servir de leçon aux pays qui envisagent ou réexaminent leurs approches PPP. Les gouvernements européens, que ce soit au niveau bilatéral ou par leur engagement dans les institutions et processus internationaux, ne devraient pas exporter un modèle qui a échoué chez eux.

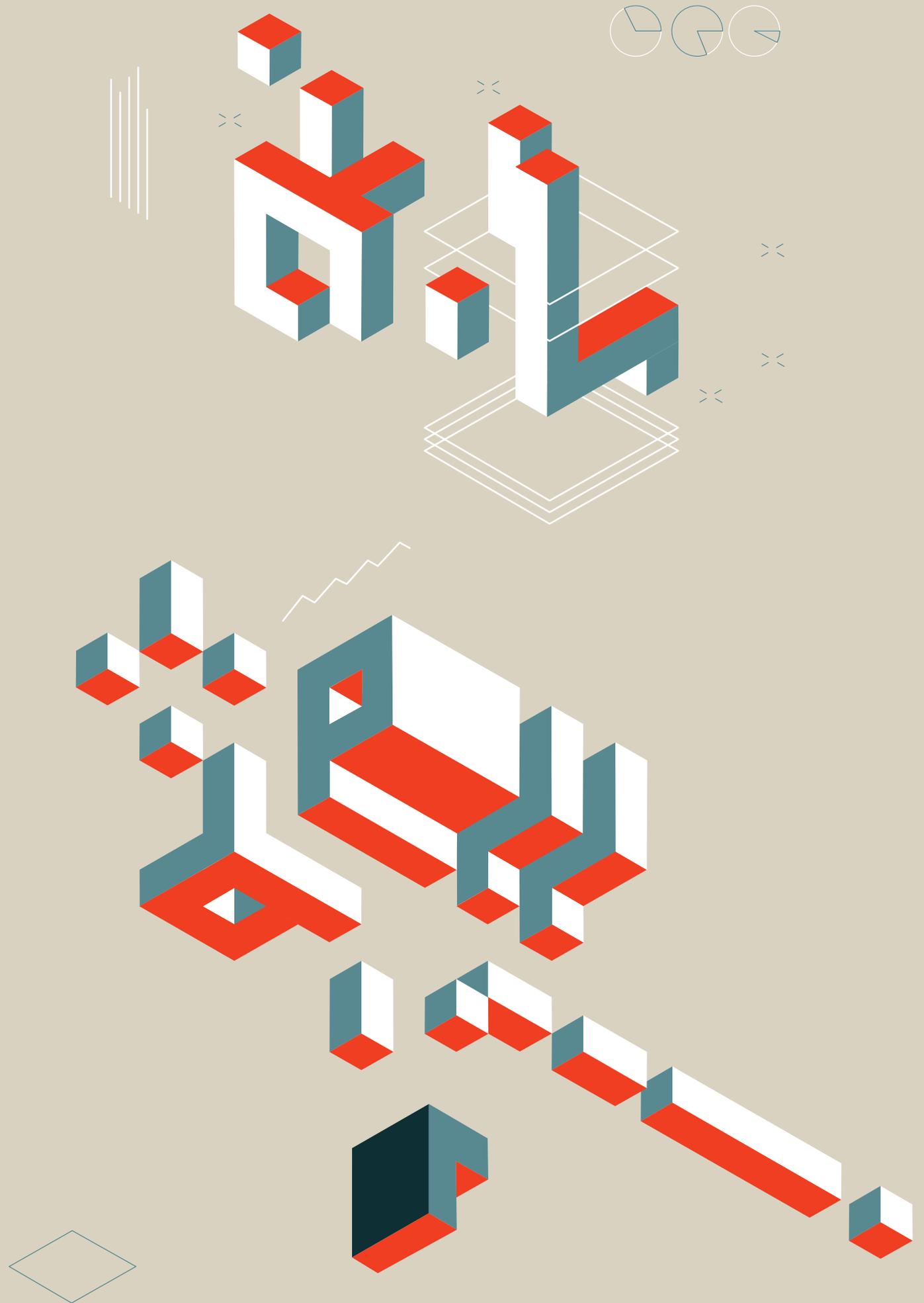
**« Si vous êtes un bon secteur public, vous ne devriez pas avoir besoin de PPP. Si vous êtes mauvais, vous ne devriez pas vous en approcher. <sup>103</sup> »**

Un PPP ne peut pas plus sauver un projet d'infrastructure de mauvaise qualité qu'il ne peut sauver une autorité publique à la performance médiocre. La manière de réaliser de meilleurs projets d'infrastructure est d'améliorer la planification stratégique, la transparence et la participation du public dans les processus de planification, et non de regrouper les projets dans des contrats trop compliqués, inflexibles, opaques et longs.

Pour cette raison, la FSESP et Eurodad demandent :

- 1) l'arrêt des PPP dans les secteurs sociaux, notamment ceux de la santé, de l'éducation et de l'eau
- 2) une augmentation des investissements publics dans les services publics, à financer par une fiscalité progressive.

Ce n'est qu'en suivant ces recommandations que les citoyens d'Europe et du monde entier auront accès aux services publics universels et de haute qualité qu'ils méritent, comme les soins de santé, l'éducation et l'eau.



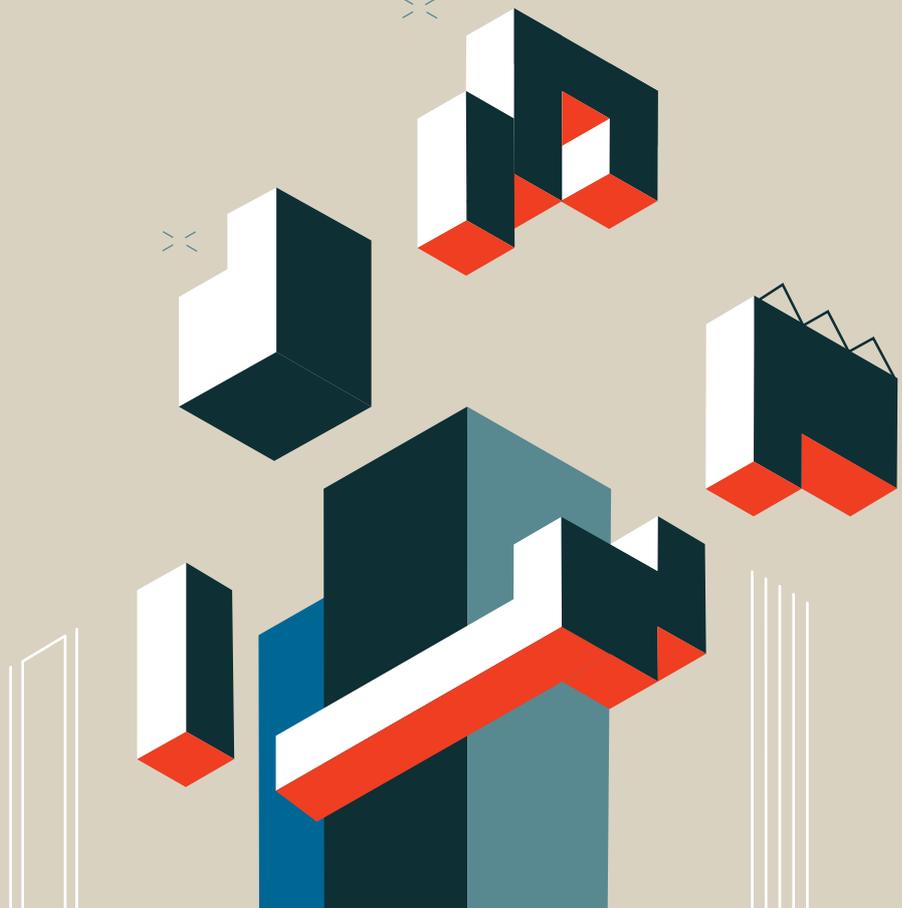
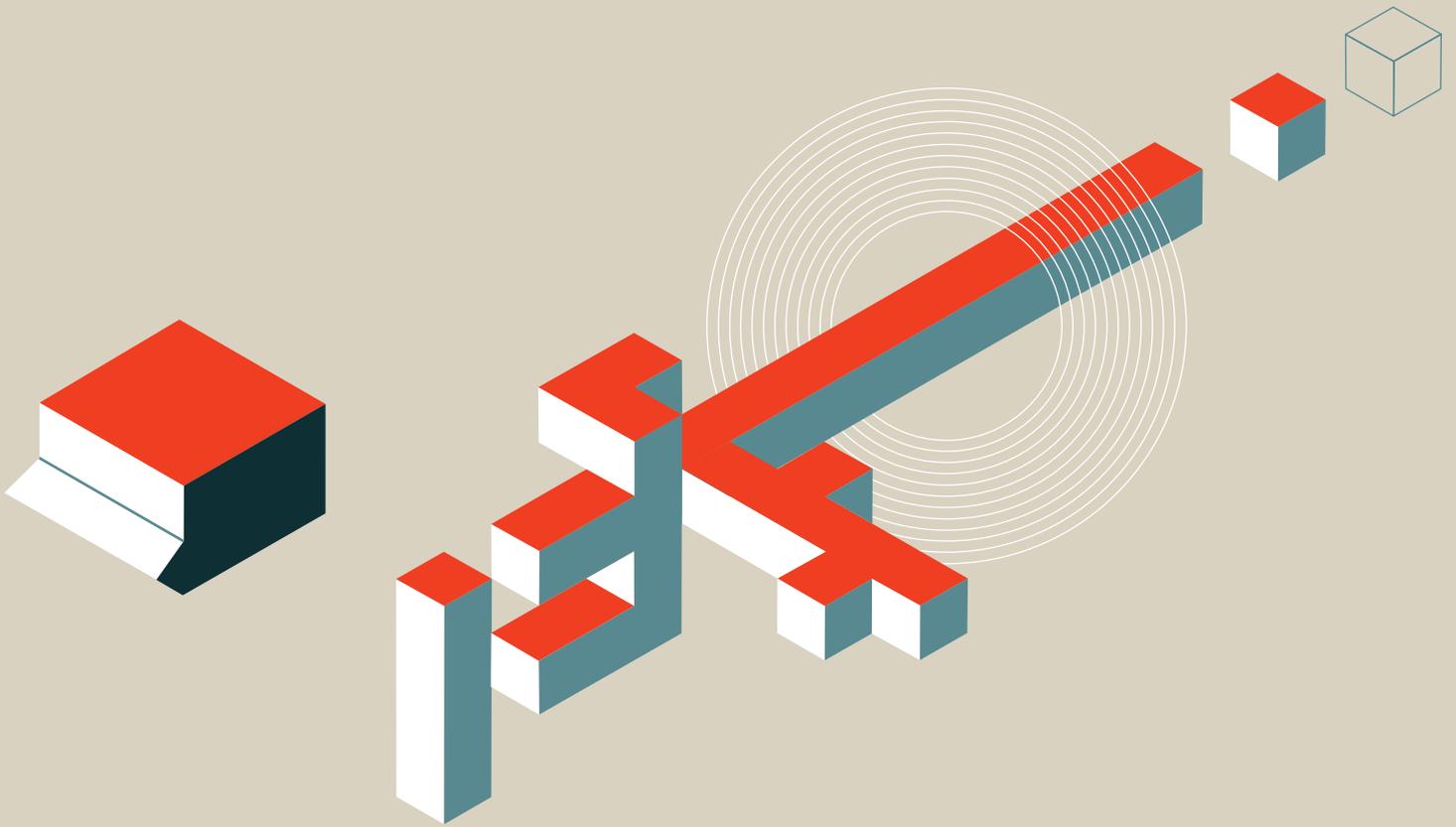
# Notes

- <sup>1</sup> voir : Commission européenne, Plan de relance pour l'Europe: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en#documents)
- <sup>2</sup> voir : Union européenne de la fonction publique, [Un investissement public est nécessaire pour réaliser le socle des droits sociaux, déclarent les syndicats au Sommet social tripartite](#), 2018; Counter Balance, [Quelles nouveautés pour le plan d'investissement de l'Europe ? La routine habituelle ou une vraie innovation ?](#) 2016.
- <sup>3</sup> voir : Commission européenne, Plan d'investissement pour l'Europe, [https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe_en)
- <sup>4</sup> voir : Commission européenne, Et maintenant ? Le programme InvestEU (2021-2027) : [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/whats-next-investeu-programme-2021-2027\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/whats-next-investeu-programme-2021-2027_en)
- <sup>5</sup> voir : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, [Joli sur le papier mais médiocre en pratique : les PPP d'infrastructures, une lutte pour les gouvernements d'Europe de l'Est et de la CEI](#), BERD, 18 Juillet 2013.
- <sup>6</sup> voir : BERD, Partenariats Public-Privé <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com> (consulté le 1er décembre 2020).
- <sup>7</sup> Cour des comptes européenne, [Rapport spécial 09/2018 : partenariats public-privé au sein de l'UE : lacunes généralisées et avantages limités](#), 20 March 2018.
- <sup>8</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [la Cours des comptes française réitère l'échec des partenariat](#)
- <sup>9</sup> UK National Audit Office (Bureau national d'audit du Royaume-Uni), [PF1 and PF2](#), NAO, janvier 2018.
- <sup>10</sup> van Gerven Oei, Vincent W.J., [Haute institution de contrôle de l'Etat : le gouvernement a produit des comptes bidons, les concessions sont hors de contrôle](#), *Exit News*, 22 octobre 2019.
- <sup>11</sup> Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Présidents des bureaux d'audit fédéral et étatique), [Rapport d'expérience conjoint sur la rentabilité des projets PPP](#), 14 septembre 2011.
- <sup>12</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [Escalade des coûts des partenariats public-privé au Royaume-Uni](#), Eurodad, 13 novembre 2019.
- <sup>13</sup> CEE Bankwatch, [Surévalués et garantis : les coûts cachés des partenariats public-privé](#).
- <sup>14</sup> Counter Balance. [Le plan Juncker n'est pas – encore ? – prêt d'être célébré, le plan d'investissement pour l'Europe. Une analyse critique du "Plan Juncker" 2019](#); et Counter Balance. [Le Plan Juncker Plan et la promotion de partenariats public-privé: leçons apprises pour les futures mesures de relance économique ?](#) 2020.
- <sup>15</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>16</sup> Cepparulo, A.; Eusepi, G.; Giuriato, L. [Partenariat public-privé et illusion fiscale : une revue systématique](#). Journal d'Infrastructure, de Politique et de Développement, p. 288-309, déc. 2019; Languille, S. [Partenariats public-privé en matière d'éducation et de santé dans les pays du Sud](#)
- <sup>17</sup> [Partenariats public-privé : manifeste de la campagne mondiale](#), octobre 2017.
- <sup>18</sup> Comité de sélection du Trésor britannique, [17è rapport – Initiative de financement privé](#), Chambre des communes, 18 juillet 2011.
- <sup>19</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, janvier 2018.
- <sup>20</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, janvier 2018.
- <sup>21</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 and PFI 2](#), NAO, janvier 2018.
- <sup>22</sup> Gouvernement de Hongrie : [Utilisation des PPP relève du pouvoir discrétionnaire exclusif de l'Etat-membre](#), site Internet du gouvernement, 7 septembre 2011.
- <sup>23</sup> Leonard Marias, [Pertes financières et interventions politiques : leçons tirées de trois projets de PPP hongrois](#), Fondation DemNet pour le développement des droits démocratiques, 2019.
- <sup>24</sup> CMS Legal Services EEIG : [Evaluation des partenariats public-privé 2017-2018](#), BERD, 2018.

- <sup>25</sup> 35 selon Sarmento, J.M., et Renneboog, L., [Renégocier les partenariats public-privé](#), Institut européen de gouvernance d'entreprise, Document de travail sur les finances N° 461/2016, février 2016, mais la lettre d'intention du Portugal au FMI de décembre 2019 citée ci-dessous, suggère qu'il en existe au moins 36, plus au moins 24 concessions.
- <sup>26</sup> Gouvernement du Portugal : [Portugal : lettre d'intention, Mémoire de politiques économiques et financières et Mémoire d'accord technique](#), FMI, 9 décembre, 2011.
- <sup>27</sup> Ricardo Ferreira Reis et Joaquim Miranda Sarmento : [Réductions de coûts draconiennes : l'expérience portugaise en matière de renégociation des partenariats public-privé pour les autoroutes pendant la crise financière](#), publié à l'origine le 29 juillet 2017, et plus tard dans *Transportation*, Volume 46, issue 1, 285-302, février 2019.
- <sup>28</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, [Partenariats public-privé : à la recherche du partage des risques et de l'optimisation des ressources](#), OCDE, juin 2008.
- <sup>29</sup> Fonds monétaire international, [Partenariats public-privé](#), FMI, 12 mars 2004.
- <sup>30</sup> Nicholas Timmins et Chris Giles, [Le financement privé coûte 20 milliards de livres Sterling aux contribuables \(paywall\)](#), *Financial Times*, 8 août 2011.
- <sup>31</sup> National Audit Office, [Le choix du financement pour l'investissement en capital](#), le trésor de Sa Majesté, 2015.
- <sup>32</sup> Acerete B., Gasca M. et Stafford A., [Deux décennies de routes CCFD \(conception-construction-financement-exploitation\) au Royaume-Uni et en Espagne : une évaluation de la performance financière](#), *Annales d'économie publique et coopérative*, 90(2) : 269-289, juin 2019 (publié pour la première fois le 14 décembre 2018).
- <sup>33</sup> Cour des Comptes française, [La politique immobilière du ministère de la justice - mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, décembre 2017.
- <sup>34</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se RéPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018
- <sup>35</sup> Vega A., [Eurostat, droit mou et mesure de la dette publique](#), *Revue européenne d'études juridiques* 6(2) : 96-118, Automne/Hiver 2013/14.
- <sup>36</sup> Eurostat : [Manuel de déficit et de dette publics : mise en oeuvre Système européen des comptes 2010](#), Manuels et lignes directrices d'Eurostat, 2016.
- <sup>37</sup> Centre européen d'expertise européen sur les PPP : [Analyse des mises à jour du marché européen des PPP en 2019](#), Banque européenne d'investissement, 23 mars 2020.
- <sup>38</sup> Andreas Kappeler et Mathieu Nemoz, [Partenariats public-privé en Europe – avant et pendant la récente crise financière](#), Rapport économique et financier de la BEI 2010/04, juillet 2010.
- <sup>39</sup> CEE Bankwatch Network, [PPP du métro londonien](#), consulté le plus récemment le 4 octobre 2020.
- <sup>40</sup> Simon Goodley, [Les quatre contrats qui ont achevé Carillion](#), *The Guardian*, 15 janvier 2018.
- <sup>41</sup> Bull M., Mauchan A. et Wilson L., [Illusion, distorsion, et malédictions : biais dans les prévisions de circulation](#), PPIAF/ Banque mondiale/Note d'information sur le mécanisme d'infrastructure mondiales, décembre 2016.
- <sup>42</sup> David Böcking, [Le désastre autoroutier public-privé](#), *Der Spiegel*, 23 août 2017.
- <sup>43</sup> Tribunal régional supérieur de Celle, [Extension du BAB 1: le gouvernement fédéral n'a pas à payer une rémunération plus élevée](#), 26 novembre 2019.
- <sup>44</sup> Reimer-Kaliszewska A. & Kaliszewska A., [Les Etats baltes se tournent vers les partenariats public-privé pour solutionner les problèmes de lancement des projets de transport](#) *Journal des transports baltes* 5, 26-28, janvier 2005.
- <sup>45</sup> CEE Bankwatch Network, [Autoroutes M1/M15 et M5 de Hongrie](#), non daté. Dernière consultation le 4 octobre 2020.
- <sup>46</sup> Acerete B., Gasca M. et Stafford A., [Deux décennies de routes CCFD \(conception-construction-financement-exploitation\) au Royaume-Uni et en Espagne : une évaluation de la performance financière](#), *Annales d'économie publique et coopérative*, 90(2) : 269-289, juin 2019 (publié pour la première fois le 14 décembre 2018).
- <sup>47</sup> Bel et al., [PPP myopes : répartition des risques et responsabilité cachées pour les contribuables et les usagers](#), *Volume de politique des services publics* 48: 147-156, octobre 2017.
- <sup>48</sup> Bel et al., [PPP myopes : répartition des risques et responsabilité cachées pour les contribuables et les usagers](#), *Volume de politique des services publics* 48: 147-156, octobre 2017.
- <sup>49</sup> CEE Bankwatch Network, [Peu importe le bilan](#), novembre 2008.
- <sup>50</sup> KPMG, [Investissement en Bulgarie 2028](#), KPMG en Bulgarie, 2018.
- <sup>51</sup> Centre de missions d'enquête en Serbie (CINS), [Autoroute Horgoš-Požega](#), CINS, 29 octobre 2018.
- <sup>52</sup> voir : <https://longreads.tni.org/pandemic-profiteers>

- <sup>53</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 et PFI 2](#), NAO, Janvier 2018.
- <sup>54</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 et PFI 2](#), NAO, Janvier 2018.
- <sup>55</sup> Philip Hammond, Discours sur le budget 2018, gouvernement britannique, 29 octobre 2018.
- <sup>56</sup> Reeves E., [Une seule option possible : les partenariats public-privé dans le secteur irlandais des services de l'eau](#), Revue économique et sociale, Vol. 42, No. 1, 95–111, Printemps 2011.
- <sup>57</sup> Cour des comptes fédérale, [Rapport à la commission du budget du Bundestag sur les partenariats public-privé dans la construction autoroutière fédérale](#), Juin 2014.
- <sup>58</sup> CEE Bankwatch Network, [Autoroute D1, Phase une, Slovaquie](#), Note d'information pour la réunion annuelle de la BERD, Mai 2010.
- <sup>59</sup> CEE Bankwatch Network, [Autoroute D1, Phase une, Slovaquie](#), Note d'information pour la réunion annuelle de la BERD, Mai 2010.
- <sup>60</sup> Cour des comptes européenne, [Partenariats public-privé dans l'UE : lacunes généralisées et bénéfices limités](#), Rapport 9 de la Cour des comptes européenne, 2018.
- <sup>61</sup> Acerete B., Gasca M. et Stafford A., [Deux décennies de routes CCFD \(conception-construction-financement-exploitation\) au Royaume-Uni et en Espagne : une évaluation de la performance financière](#), *Annales d'économie publique et coopérative*, 90(2) : 269-289, juin 2019 (publié pour la première fois le 14 décembre 2018).
- <sup>62</sup> Département de l'évaluation de la BERD : [Participation du secteur privé dans les projets d'infrastructure municipale et environnementale – examen et évaluation](#), étude spéciale, mai 2014.
- <sup>63</sup> Cour des Comptes française, [La politique Immobilière du ministère de la justice - mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, décembre 2017.
- <sup>64</sup> Cour des Comptes française, [La politique Immobilière du ministère de la justice - mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, décembre 2017.
- <sup>65</sup> Cour des Comptes française, [La politique Immobilière du ministère de la justice - mettre fin à la fuite en avant](#), Rapport Public Thématique, décembre 2017.
- <sup>66</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>67</sup> Bureau national d'audit du Royaume-Uni, [PFI 1 et PFI 2](#), NAO, Janvier 2018.
- <sup>68</sup> Iossa E. et Martimort D., [Répartition des risques et coûts et avantages des partenariats public-privé](#), document de travail CEPREMAP no. 1104, 2011.
- <sup>69</sup> Dudkin G. et Vällilä T., [Coûts de transaction dans les partenariats public-privé : première analyse des données factuelles](#), rapport économique et financier de la BEI 2005/03, 2005.
- <sup>70</sup> Comité des comptes publics de la Chambre des communes, [Les partenariats public-privé du métro londonien](#), dix-septième rapport de session 2004–05, 9 March 2005.
- <sup>71</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>72</sup> Fonds monétaire international, [Partenariats public-privé](#), FMI, 12 mars 2004.
- <sup>73</sup> Katharina Gassner, Alexander Popov et Nataliya Pushak, [La participation du secteur privé améliore-t-elle la performance en matière de distribution d'électricité et d'eau ?](#) Banque mondiale/PPIAF, 2009.
- <sup>74</sup> Basilio Acerete, Anne Stafford, et Pamela Stapleton, [Partenariats public-privé dans le secteur de la santé en Espagne : le « modèle Alzira »](#), *Perspectives critiques sur la comptabilité* 22, no. 6, 533-49, août 2011.
- <sup>75</sup> Elson D., [Sensibilisation au genre dans la modélisation de l'ajustement structurel](#), *World Development*, Volume 23, Numéro 11, 1851-1868, novembre 1995; et Gideon, J. (Ed), *Manuel sur le genre et la santé*, Edward Elgar, 2016.
- <sup>76</sup> Comité de sélection du Trésor britannique, [17ème rapport – Initiative de financement privé](#), Chambre des communes, 18 juillet 2011.
- <sup>77</sup> John Cole CBE, Stewart Macartney, et Chris Phillips, [Rapport de l'enquête indépendante sur la construction d'écoles à Edimbourg](#), février 2017.
- <sup>78</sup> John Cole CBE, Stewart Macartney, et Chris Phillips, [Rapport de l'enquête indépendante sur la construction d'écoles à Edimbourg](#), février 2017.
- <sup>79</sup> Consultants économiques DKM et Centre d'études industrielles, [Évaluation ex post des projets d'investissement cofinancés par le Fonds européen de développement régional \(FEDER\) ou le Fonds de cohésion \(FC\) pendant la période 1994-1999: traitement des eaux usées de Dublin](#), préparée pour la Commission européenne Direction générale de la politique régionale, 5 septembre 2012.

- <sup>80</sup> Hearne R. [Néolibéralisme réellement existant : partenariats public-privé dans le service public et la fourniture d'infrastructures en Irlande](#) extrait de McLaran A. & Kelly S. (Eds.) *Politique urbaine néolibérale et transformation de la ville*, 157-173, janvier 2014.
- <sup>81</sup> Basilio Acerete, Anne Stafford, et Pamela Stapleton, [Partenariats public-privé dans le secteur de la santé en Espagne : le « modèle Alzira »](#), *Perspectives critiques sur la comptabilité* 22, no. 6, 533-49, août 2011.
- <sup>82</sup> Alexandra Waluszewski, Hakan Hakansson, et Ivan Snehota, [Le désastre du partenariat public-privé \(PPP\) d'un nouvel hôpital – Modèles d'interaction politique et commerciale attendus \(sur demande des auteurs\)](#) *Revue de marketing commercial et industriel*, 3 juin 2019.
- <sup>83</sup> Comité de sélection du Trésor britannique, [17ème rapport – Initiative de financement privé](#), Chambre des communes, 18 juillet 2011.
- <sup>84</sup> Comité de sélection du Trésor britannique, [17ème rapport – Initiative de financement privé](#), Chambre des communes, 18 juillet 2011.
- <sup>85</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>86</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>87</sup> Cour des comptes européenne, [Partenariats public-privé dans l'UE : lacunes généralisées et bénéfices limités](#), Rapport 9 de la Cour des comptes européenne, 2018.
- <sup>88</sup> Cour des comptes européenne, [Partenariats public-privé dans l'UE : lacunes généralisées et bénéfices limités](#), Rapport 9 de la Cour des comptes européenne, 2018.
- <sup>89</sup> María José Romero : [Ce qui ne se voit pas : une évaluation critique des PPP et de leur impact sur le développement durable](#), Eurodad, juillet 2015.
- <sup>90</sup> Transnational Institute et al., [Pourquoi tant de villes choisissent-elles de mettre fin à la privatisation et de revenir au service public de l'eau ?](#) Point presse, avril 2015.
- <sup>91</sup> Philipp Terhorst, [Remunicipalisation à Berlin après le rachat : de la dé-privatisation aux revendications de démocratisation](#), Institut transnational, 23 juin 2014.
- <sup>92</sup> Réseau européen sur la dette et le développement, [L'histoire se réPPPète](#), Eurodad, 3 octobre 2018.
- <sup>93</sup> Comité des comptes publics du Royaume-Uni, [44ème rapport – leçons apprises de l'IFP et d'autres projets](#), Chambre des communes, 18 juillet 2011.
- <sup>94</sup> Iossa E. et Martimort D., [La corruption dans les partenariats public-privé](#), décembre 2011, aussi dans *Routledge Companion sur les partenariats public-privé (paywall)*, Routledge, février 2013.
- <sup>95</sup> Dale-Harris, Luke, [Un cadre de la filiale roumaine du géant français de l'eau Veolia inculpé dans une enquête sur la corruption en Roumanie](#), *Politico*, 9 octobre 2015, mis à jour 16 janvier 2018.
- <sup>96</sup> Dale-Harris, Luke, [Un cadre de la filiale roumaine du géant français de l'eau Veolia inculpé dans une enquête sur la corruption en Roumanie](#), *Politico*, 9 octobre 2015, mis à jour 16 janvier 2018.
- <sup>97</sup> RFI, [Veolia sous examen en France pour des accusations de corruption en Roumanie](#), RFI, 2 juin 2017.
- <sup>98</sup> Ksenija Radovanović, [Partenariat public-privé pour les déchets solides à Belgrade](#), CEE Bankwatch Network, décembre 2019.
- <sup>99</sup> Barretta A. & Ruggiero P., [Évaluation ex-ante des IFP dans le secteur de la santé italien : quelle est le fondement de ce PPP ?](#) (*paywall*), *Politique de la santé* 88(1), 15-24, octobre 2008.
- <sup>100</sup> Barretta A. & Ruggiero P., [Évaluation ex-ante des IFP dans le secteur de la santé italien : quelle est le fondement de ce PPP ?](#) (*paywall*), *Politique de la santé* 88(1), 15-24, octobre 2008.
- <sup>101</sup> Vivek Kotecha, [Faire face à l'héritage des IFP – options pour les décideurs](#), Centre pour la santé et l'intérêt public, septembre 2018.
- <sup>102</sup> Timothy C Irwin, Samah Mazraani et Sandeep Saxena, [Comment contrôler les coûts budgétaires des partenariats public-privé ?](#), Notes pratiques du FMI, octobre 2016.
- <sup>103</sup> Personne interviewée citée dans Robert Bain, [Examen des leçons tirées des projets PPP achevés et financés par la BEI](#), Banque européenne d'investissement, mai 2009.





EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

La **FSESP** est la **Fédération européenne des syndicats de la fonction publique**. Il s'agit de la plus grande fédération de la CES et elle comprend 8 millions de fonctionnaires de plus de 260 syndicats à travers l'Europe. La FSESP regroupe les travailleurs des secteurs de l'énergie, de l'eau et des déchets, de la santé, des services sociaux et des administrations locales, régionales et centrales, dans tous les pays européens, y compris le voisinage oriental de l'UE. C'est l'organisation régionale reconnue de l'Internationale des services publics (PSI).

[www.epsu.org](http://www.epsu.org)



european network on  
debt and development

**Eurodad** est un réseau de 49 organisations de la société civile de 20 pays européens, qui œuvre pour des changements transformateurs et spécifiques à apporter aux politiques, institutions, règles et structures mondiales et européennes, afin de garantir un système financier et économique contrôlé démocratiquement et écologiquement durable, qui agit pour éradiquer la pauvreté et garantir les droits humains pour tous.

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