



# L'histoire se réPPPète

Comment les partenariats public-privé échouent-ils

Octobre 2018 • Un rapport coordonné par Eurodad

LIBÉRIA

INDE

ESPAÑA

SUÈDE

LESOTHO

FRANCE

PÉROU

COLOMBIE

INDONÉSIE



## Remerciements

Ce rapport a été produit par des organisations de la société civile (OSC) dans le monde entier.

Chaque étude de cas a été rédigée par ses auteurs et relève de leur responsabilité. Les auteurs estiment que tous le contenu de ce rapport sont exacts au 25 septembre 2018.

Nous tenons à remercier tout particulièrement plusieurs personnes qui nous ont apporté un soutien et des conseils inestimables à différentes étapes de la production de ce rapport : David Boys, Adrian Chikowore, Penny Davies, Bodo Ellmers, Henrik Ennart, Aida Gamboa, Jesse Griffiths, Jörg Haas, Tim Jones, Fredrik Mellgren, Patricia Miranda, Ashina Mtsumi, Lidy Nacpil, Stefano Prato, Xavier Sol, Sandra Vermuyten, Luiz Vieira et Lidija Zivcic.

L'ensemble du rapport a été coordonné par Cécilia Gondard ; il a été édité par María José Romero et Julia Ravenscroft (Eurodad).

Design et graphisme : James Adams

Révision : Vicky Anning et Julia Ravenscroft

En collaboration avec la Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

# Contents

Résumé	Introduction	<b>L'histoire se réPPPète</b>		
4	7			
1 Le programme de promotion de l'éducation au Libéria - LEAP	2 Le projet de centrale thermique à très grande puissance de Tata Mundra	3 Le projet de stockage de gaz en mer de Castor	4 L'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS)	5 Le Queen Mamohato Memorial Hospital
9	12	15	18	21
6 Le nouveau Palais de Justice de Paris en France	7 L'aéroport international de Chinchero – Cuzco	8 La navigabilité de la rivière Magdalena	9 L'approvisionnement en eau de Jakarta	10 Le projet de renforcement de l'approvisionnement en eau de Khandwa
25	28	31	33	36
Comment les partenariats public-privé échouent-ils		Conclusions et recommandations	Notes	
		39	41	

# Résumé

Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus souvent présentés comme la solution au manque de financement nécessaire pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Les infrastructures, telles que les chemins de fer, les routes, les aéroports et les ports, mais aussi des services essentiels tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'électricité sont fournis par le biais de PPP, tant dans le Nord que dans le Sud.

Bien que la participation du secteur privé à la prestation de services publics ne soit pas nouvelle, les PPP suscitent actuellement un vif intérêt politique en tant que moyen d'obtenir des financements privés. Les gouvernements donateurs et les institutions financières, comme le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et d'autres banques multilatérales de développement (BMD), ont mis en place de multiples initiatives pour promouvoir les partenariats publics privés : incitation à la mise en place de cadres réglementaires nationaux pour la mise en place de PPP, fourniture de conseils et financement de projets PPP.

Depuis 2004, les sommes investies dans les PPP dans les pays en développement ont connu une croissance rapide. Bien que la tendance soit volatile depuis 2012, les efforts déployés par les BMD pour obtenir des financements privés dans les économies émergentes et à faible revenu se sont poursuivis - par exemple, par le biais de l'approche « Cascade » développée par la Banque Mondiale, selon laquelle l'utilisation des financements privés doit être prioritaire par rapport aux financements publics ou concessionnels. Cela relève d'une volonté de réduire les risques afin que les investisseurs privés participent au financement.

De nombreux projets ont pris la forme de PPP simplement pour contourner les contraintes budgétaires et retarder la prise en compte des coûts fiscaux. Ainsi, certaines pratiques comptables permettent aux gouvernements de maintenir « hors bilan » le coût du projet et ses passifs éventuels. Cela finit par exposer les finances publiques à des risques budgétaires excessifs. Les mesures d'austérité actuelles et les politiques économiques orthodoxes qui encouragent un faible déficit budgétaire, créent également une incitation perverse en faveur des PPP.

Ce rapport présente une analyse approfondie et factuelle de l'impact de 10 projets PPP sur quatre continents, tant dans des pays développés que dans des pays en développement. Ces études de cas s'appuient sur des recherches menées par des experts de la société civile ces dernières années et ont été rédigées par des personnes qui travaillent

souvent avec et autour des communautés touchées par ces projets.

Les pays concernés sont : la Colombie, l'Espagne, la France, l'Inde, l'Indonésie, le Lesotho, le Libéria, le Pérou, et la Suède. Les secteurs qu'ils couvrent sont : l'éducation, l'énergie, la santé, les transports, l'eau et l'assainissement.

L'intention n'est pas de généraliser nos conclusions à tout l'univers complexe des PPP. Cependant, ces 10 cas illustrent les problèmes les plus courants rencontrés par les PPP. Par conséquent, ils contestent la capacité des PPP servir l'intérêt public.

Nous avons ainsi constaté que :

**Chacun des 10 projets présentés a entraîné un coût financier** élevé pour les deniers publics, **a fait peser un risque excessif sur le secteur public et, par conséquent,** a créé **une lourde charge pour les citoyens**. Par exemple, l'hôpital Queen Mamohato au Lesotho a eu d'importantes répercussions financières négatives et imprévisibles sur les budgets publics. Selon les derniers chiffres, les coûts annuels du PPP pour le gouvernement sont deux fois plus élevés que ce qui avait été prévu par le gouvernement du Lesotho et la Banque mondiale (BM), qui l'avait conseillé lors de la mise en place du contrat. Parmi les facteurs qui contribuent à l'escalade des coûts, mentionnons un modèle financier inapproprié qui gonfle les coûts unitaires chaque année et fait croire excessivement le risque de défaut de remboursement des prêts. En Suède, le coût de construction total de l'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS) a explosé – passant de 1,4 à 2,4 milliards d'euros – et a été assailli par des pannes techniques. Il est aujourd'hui reconnu comme « l'hôpital le plus cher du monde ».

**Chaque PPP étudié était plus risqué pour l'État que pour les entreprises privées concernées, car le secteur public était tenu d'intervenir et d'assumer les coûts lorsque les choses tournaient mal.** Un exemple significatif est le cas de Jakarta Water en Indonésie, où deux contrats de PPP ont entraîné des pertes importantes pour

PAM Jaya, le service public de l'eau. En 2011, il a enregistré une perte financière de 18 millions \$US. Selon les estimations, les pertes s'élèveront à 2,4 milliards \$US si l'accord de coopération se poursuit comme prévu jusqu'à sa date d'échéance en 2022.

**Cinq des 10 PPP examinés ont eu un impact négatif sur la pauvreté et ont contribué à creuser le fossé entre riches et pauvres.**

Par exemple, dans le cas de l'hôpital Queen Mamohato au Lesotho, le coût croissant et inflexible de l'hôpital PPP a compromis les investissements nécessaires dans les soins de santé primaires et secondaires dans les zones rurales, où les taux de mortalité augmentent et où vivent les trois quarts de la population. A Jakarta, l'approvisionnement en eau par l'intermédiaire d'opérateurs privés (Jakarta Water) a entraîné une augmentation très importante des factures mensuelles, qui sont inabordables pour de nombreuses familles pauvres. Ainsi, les résidents dépendent souvent de l'eau souterraine des puits communautaires ou se voient contraints d'acheter de l'eau dans des jerricans, ce qui peut leur coûter jusqu'à la moitié de leur revenu quotidien.

**Trois des PPP ont eu de graves répercussions sociales et environnementales.** Une mauvaise planification et une surveillance inadaptée expliquent certains de ces problèmes. Par exemple, sur la côte de Mundra, au Gujarat, en Inde, où un projet de centrale thermique a été réalisé, de graves violations sociales et environnementales ont été commises dès le début du projet. Suite à des analyses d'impact incorrectes, la qualité de l'eau et les populations de poissons se sont détériorées ; les émissions atmosphériques ont eu des effets sur la santé des communautés autochtones ; l'accès aux sites de pêche et de séchage a été bloqué ; il y a eu des déplacements forcés de pêcheurs. Cela a également eu un impact sur la vie des femmes. Les jeunes filles, en particulier, ont été retirées de l'école pour effectuer des travaux physiques et domestiques pour assurer leur propre survie. En Colombie, le projet PPP visant à améliorer la navigabilité du fleuve Magdalena a été mal planifié. Bien que le projet ne soit jamais entré dans sa phase finale de construction - il s'est échoué en raison de l'incapacité de l'entreprise à obtenir le financement nécessaire à sa mise en œuvre. Les travaux préliminaires déjà réalisés ont eu un impact négatif sur l'environnement du fleuve et de ses alentours.

**Neuf projets sur dix ont manqué de transparence et/ou n'ont pas fait l'objet de consultation pas les communautés concernées, et posent un problème de responsabilité démocratique.** L'absence de publication des clauses des contrats est d'autant plus problématique vue l'ampleur des risques que le secteur public s'est vu contraint d'assumer. Dans la petite ville indienne de Khadwa, par exemple, où un PPP a été lancé pour la fourniture municipale d'eau, il a fallu quatre ans avant que la population ne soit informée de la situation. Plus de 10 000 ménages ont formulé des objections contre le projet dans un délai de 30 jours et ce, dans une ville où le nombre de branchements d'eau individuels standards s'élevait à 15.000. Au Libéria, où le gouvernement a externalisé ses écoles maternelles et primaires publiques, initialement à Bridge International Academies Ltd (BIA), la procédure n'a pas respecté le principe de mise en concurrence. Les communautés locales n'ont pas été correctement consultées et la transparence a fait défaut.

**Chaque cas a démontré que les PPP étaient complexes à négocier et à mettre en œuvre,** et qu'ils nécessitaient des compétences administratives spécifiques pour négocier dans l'intérêt public, y compris pendant le processus de renégociation. Au Pérou, le processus de renégociation pour la construction d'un nouvel aéroport dans le cadre d'un PPP à Chinchero a entraîné une modification de l'ensemble de la structure de financement du projet. Après un rapport critique du contrôleur général faisant état de dommages économiques pour l'État, et au milieu d'un scandale national sur le projet, le gouvernement péruvien a finalement dû annuler le contrat au nom de l'intérêt national. La construction d'un palais de justice à Paris s'est avérée si complexe, coûteuse et controversée que la nouvelle ministre française de la Justice a décidé que son ministère ne s'engagerait plus dans des PPP.

**Trois des contrats de PPP ont dû être annulés en raison d'un échec évident lié à la procédure,** y compris une gestion appropriée dans l'analyse d'impact. Par exemple, le Projet Castor – considéré comme la plus grande unité de stockage de gaz en mer d'Espagne – a été arrêté après que les injections de gaz aient causé plus de 1 000 tremblements de terre. Bien qu'il n'ait jamais été utilisé, le Projet Castor a déjà coûté 3,28 milliards d'euros, qui devraient entraîner une augmentation des factures de gaz.

Ce rapport conjoint des OSC formule les recommandations suivantes à l'intention de la Banque Mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres banques publiques de développement, ainsi que des gouvernements des pays riches qui jouent un rôle de premier plan dans ces institutions :

**Mettre un terme à la promotion agressive et à l'incitation aux PPP pour le financement des infrastructures sociales et économiques**, et reconnaître publiquement les risques financiers et autres risques majeurs que les PPP comportent.

**Aider les pays à trouver la meilleure méthode de financement pour les services publics et les infrastructures publiques sociales et économiques**, qui soient responsables, transparentes, viables sur le plan environnemental et économique, et conformes à leurs obligations en matière de droits humains. Donner la priorité aux revenus de source fiscale, tout en les complétant, si besoin, par des financements à long terme, extérieurs et/ou nationaux, concessionnels et/ou non concessionnels.

**Veiller à ce qu'une bonne gouvernance démocratique soit en place avant de poursuivre le développement d'infrastructures ou de services à grande échelle**. Cela devrait se faire par le biais d'une consultation documentée, ainsi qu'une large participation et d'un suivi par la société civile, et en impliquant en particulier des populations locales, des syndicats et d'autres parties prenantes. Il faut faire respecter le droit au consentement préalable, libre et éclairé, et garantir le droit à réparation pour toutes les communautés affectées. Les droits des populations affectées devraient être pris en compte.

**Veiller à l'application de normes de transparence strictes**, en particulier en ce qui concerne l'utilisation de fonds publics - la valeur contractuelle du PPP et ses implications budgétaires à long terme doivent apparaître dans les comptes nationaux. Les contrats et les rapports sur le rendement des projets d'infrastructure sociale et économique devraient être publiés systématiquement. L'intérêt public doit primer sur les intérêts financiers privés.

Enfin, nous exhortons tous ceux qui se sentent concernés par la justice, l'égalité, le développement durable et les droits humains à résister à la mise à mal de ces principes par les PPP et à faire pression en faveur de services publics de qualité, financés par des fonds publics, contrôlés démocratiquement, et responsables. Le bien-être de nos populations et de nos sociétés en dépend.

# Introduction

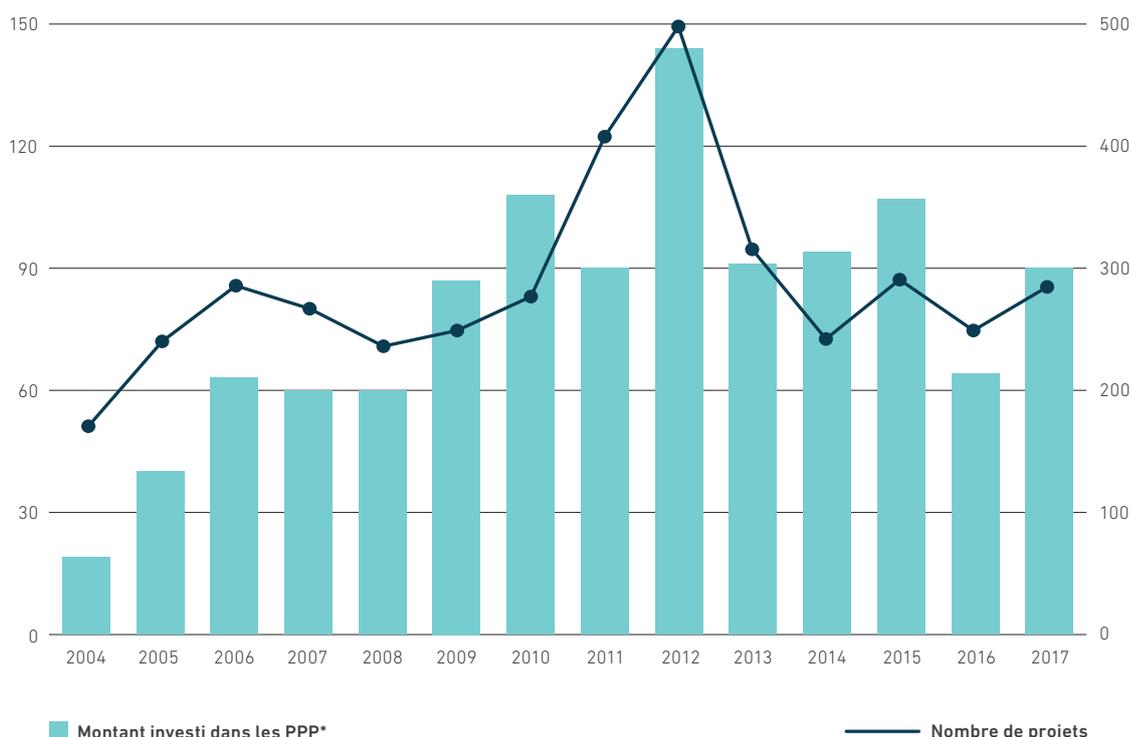
Les partenariats public-privé - ou PPP - sont de plus en plus souvent considérés comme un moyen de financer des projets de développement. Ils occupent une place de choix sur l'agenda de nombreux gouvernements, institutions de développement et entreprises du secteur privé. Les PPP figurent également en bonne place dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, issu de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement de 2015. Ils sont promus, en particulier, comme des « moyens de mise en œuvre » de l'Agenda 2030 du développement durable. Cela signifie que les PPP sont considérés comme un instrument pertinent pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Les ODD portent sur des domaines tels que la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau - qui ont une incidence sur les droits fondamentaux des citoyens - et les infrastructures résilientes, qui sont essentielles pour promouvoir la stabilité environnementale et encourager une croissance inclusive.

Il n'existe pas de définition universellement acceptée des PPP. Aux fins du présent rapport, nous définissons les PPP comme des accords contractuels à long terme dans le cadre desquels le secteur privé fournit des biens et des services d'infrastructure qui ont traditionnellement été

fournis par les gouvernements, comme les hôpitaux, les écoles, les prisons, les routes, les aéroports, les chemins de fer et les usines de traitement d'eau et d'assainissement, où le secteur public et le secteur privé partagent une certaine forme de risque.

Il est difficile de trouver des données fiables sur le volume total des PPP dans le monde. Les définitions divergentes des PPP entraînent une certaine confusion dans les pratiques comptables. Selon les calculs<sup>1</sup> récents d'Eurodad, sur la base des données disponibles, une croissance rapide des montants investis dans les PPP dans les pays en développement peut être constatée depuis 2004. Comme le montre le tableau 1 illustrant les montants investis dans les PPP, la vague des PPP a commencé en 2004 et a culminé en 2012. Sur une période de huit ans, les investissements annuels dans le cadre des PPP ont été multipliés par sept, passant de 19 milliards de dollars en 2004 à 144 milliards en 2012. Depuis, la tendance est volatile. L'année 2017 a connu une nouvelle augmentation, ce qui représente un investissement supplémentaire de 40 % par rapport aux niveaux de 2016. Le nombre de projets PPP a également augmenté au cours de cette période, mais c'est la poussée de la taille moyenne des projets, qui est passée de 88 millions \$US à 315 millions \$US en

**Tableau 1**  
Investissement total et nombre de projets dans les PPP d'infrastructure. Pays en développement, 2014-2017 (en milliards \$US\*)



Source : Calculs Eurodad. Base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures (\*montants ajustés en fonction de l'indice des prix à la consommation américain en janvier 2018)

2017, qui est plus remarquable. Ceci résulte de la tendance croissante à promouvoir des projets d'infrastructure à grande échelle.

Les efforts actuels des banques multilatérales de développement (BMD) pour mobiliser des financements privés dans les économies émergentes et à faible revenu – par exemple, par l'utilisation systématique de l'approche dite de la « Cascade » développée par la Banque Mondiale, selon laquelle l'utilisation de financements privés est prioritaire par rapport aux financements publics ou concessionnels – indiquent une forte volonté de réduire le risque pour les investisseurs privés en le faisant peser sur les finances publiques

Il est intéressant de noter que le développement des PPP en Europe au cours de la dernière décennie a suivi une tendance différente de celle des pays en développement. Le nombre et la valeur totale des contrats de PPP ont diminué de près de moitié entre 2007 et 2016. En 2016, la valeur totale des transactions liées aux PPP s'est élevée à 12 milliards d'euros, soit une baisse de 22 % par rapport à 2015 (15,6 milliards d'euros)<sup>2</sup>. La baisse des projets PPP s'explique en partie par la crise financière mondiale de 2008, qui s'est rapidement transformée en « crise de l'euro ». La crise a de manière générale ralenti les nouveaux investissements dans les infrastructures en Europe, mais a aussi réduit la disponibilité de capitaux privés pour les PPP. La crise a également réduit l'appétit politique des gouvernements pour de nouveaux PPP, en particulier dans certains pays durement touchés, comme le Portugal et la Grèce.

Les organisations de la société civile (OSC) ont activement participé au débat sur les PPP. Ce rapport conjoint des OSC compile les résultats des recherches menées ces dernières années et fait suite au Manifeste sur les PPP lancé en octobre 2017<sup>3</sup>, qui a été largement soutenu par plus de 150 organisations et syndicats dans le monde. Il vise à contribuer au débat de la société civile sur ce sujet critique et à apporter un éclairage dans le cadre des processus décisionnels politiques en cours à différents niveaux.

Ce rapport présente une analyse approfondie et factuelle de l'impact de 10 projets PPP menés sur quatre continents, tant dans des pays développés qu'en développement. Nous avons examiné l'impact des PPP sur les budgets publics et sur les besoins de la population, et plus généralement sur la question de savoir si les PPP ont servi l'intérêt public. Nous

examinons également les procédures liées aux PPP et leur impact sur la démocratie, l'égalité et les droits fondamentaux, y compris les droits sociaux et environnementaux. Bien que nous n'ayons pas l'intention de généraliser nos conclusions, nous tirons les leçons de ces études de cas et nous formulons des recommandations politiques clés afin de maximiser l'utilisation des fonds publics pour fournir des services publics de qualité de façon durable, transparente et responsable.

Ce rapport présente 10 cas classés par ordre alphabétique et par secteur. Ils figurent dans le rapport comme suit :

1.	Le programme de promotion de l'éducation au Libéria (Libéria)
2.	Le projet de centrale thermique à très grande puissance de Tata Mundra (Inde)
3.	Le projet de stockage de gaz en mer de Castor (Espagne)
4.	L'hôpital Nya Karolinska Solna (Suède)
5.	Le Queen Mamohato Memorial Hospital (Lesotho)
6.	Le nouveau Palais de Justice de Paris (France)
7.	L'aéroport international de Chinchero – Cuzco (Pérou)
8.	La navigabilité de la rivière Magdalena (Colombie)
9.	L'approvisionnement en eau de Jakarta (Indonésie)
10.	Le projet de renforcement de l'approvisionnement en eau de Khandwa (Inde)

# Le programme de promotion de l'éducation au Libéria - LEAP

Pays  
**Libéria**

Région  
**Afrique**

Secteur  
**Éducation**

Année **2016**

Durée du contrat  
**Programme pilote de 3 ans**

En janvier 2016, le ministère libérien de l'Éducation a annoncé son intention d'externaliser ses écoles maternelles et primaires publiques à BIA pour un programme pilote d'un an<sup>4</sup>. Ce plan a provoqué d'importantes protestations et critiques de la part du public et de différents intervenants. En conséquence, le Gouvernement libérien a revu le plan, introduisant sept autres prestataires privés sélectionnés à l'issue d'un processus de sélection concurrentiel. Toutefois, malgré ces changements, les évaluations externes d'impact n'ont pas été bonnes.

## Le Programme de promotion de l'éducation au Libéria (LEAP)

L'externalisation des écoles maternelles et primaires publiques libériennes à BIA pour un programme pilote d'un an dans le cadre d'un contrat PPP<sup>5</sup> a été la première étape de ce qui a été connu sous le nom d'Écoles du partenariat pour le Libéria (Partnership Schools for Liberia - PSL), récemment rebaptisé Programme de promotion de l'éducation du Libéria (Liberia Education Advancement Programme - LEAP).

BIA est une entreprise américaine<sup>6</sup> à but lucratif qui exploite une chaîne commerciale privée d'écoles maternelles et primaires<sup>7</sup>. Elle a reçu des fonds de plusieurs grandes sociétés, investisseurs et partenaires de développement, dont la Société financière internationale (SFI) de la Banque Mondiale, la *Commonwealth Development Corporation* du Royaume-Uni, avec des fonds du Department for International Development (DFID), et de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC).<sup>8</sup>

Ce plan a provoqué d'importantes protestations et critiques de la part de la société civile, des syndicats d'enseignants<sup>9</sup> et même du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation, Kishore Singh, qui a qualifié cette décision de violation des « obligations juridiques et morales »<sup>10</sup> de la part du Libéria.

Suite à ces critiques, le gouvernement a revu le plan, introduisant sept autres fournisseurs privés sélectionnés à la suite d'un processus de sélection concurrentiel et d'une réduction du nombre d'écoles pour le projet pilote. Lancée en septembre 2016, la première phase du projet pilote PSL comprenait 93 écoles comptant entre 20 000 et 40 000 enfants, qui étaient gérées par huit acteurs privés. BIA s'est vu

attribuer le plus grand nombre d'écoles (25)<sup>11</sup> sans processus de sélection concurrentiel<sup>12</sup>.

Le projet pilote devait durer trois ans et faire l'objet d'une évaluation externe<sup>13</sup> dans le cadre d'un essai contrôlé randomisé (ECR)<sup>14</sup> par des évaluateurs indépendants mesurant la performance des écoles gérées par les partenaires privés par rapport aux écoles témoins sous gestion gouvernementale. La coalition pour la transparence et la responsabilité dans l'éducation (Coalition for Transparency and Accountability in Education - COTAE) s'est interrogée sur le manque d'informations sur la manière dont les « contrôleurs indépendants » du programme ont été sélectionnés. Cette situation était particulièrement problématique parce que les conclusions de leur rapport devaient déterminer l'expansion du projet pilote.

La formule de financement du PSL pour la première année prévoyait une subvention par élève de 50 \$US par enfant aux exploitants, financée par des fonds philanthropiques, en plus de l'investissement de l'État de 50 \$US par enfant. Le gouvernement avait la même obligation financière envers toutes les autres écoles publiques, ce qui correspondait à l'augmentation prévue des dépenses de l'État par enfant pour atteindre 101 \$US d'ici 2020.

Le coût du projet pilote du PSL au cours de la première année était de 3,9 millions \$US, dont 2,5 millions \$US ont nécessité un financement externe. Le reste provenait de fonds publics. Cela incluait les subventions aux exploitants, l'évaluation et le renforcement des capacités, mais excluait les coûts de recherche et développement des exploitants et les coûts liés à l'absence d'économies d'échelle<sup>15</sup>.

Au départ, la décision d'élargir le PSL dépendait des conclusions de l'ECR mené au cours de la première année. Toutefois, en février 2017, le ministre de l'Éducation a annoncé 100 nouvelles écoles PSL pour la deuxième année à compter de septembre 2017<sup>16</sup>. Cela a préoccupé les conseillers du PSL, qui ont mis en garde contre la mise à l'échelle avant la publication des résultats de l'évaluation en août 2017<sup>17</sup>.

Le ministre a également procédé à l'attribution à BIA du plus grand nombre de nouvelles écoles (43) au cours de la deuxième année du programme PSL, pour un total de 68 écoles, tandis que le deuxième plus grand opérateur (BRAC) compte 33 écoles au total<sup>18</sup>.

Plusieurs documents de projet sont accessibles au public<sup>19</sup>. Cependant, selon l'association nationale des enseignants du Libéria (National Teachers' Association of Liberia - NTAL), outre l'absence de preuves indépendantes de celles du gouvernement, le PSL souffre également d'un manque de transparence. À ce jour, par exemple, aucun des huit mémorandums d'accord entre les prestataires de services et le ministère de l'Éducation n'a été rendu public<sup>20</sup>.

### Coûts excessifs et faible rapport qualité-prix

Le projet s'est avéré trop coûteux à maintenir pour le gouvernement. Des recherches menées par l'Université de Columbia montrent que, comme les enseignants des écoles du PSL reçoivent des salaires supérieurs à la moyenne, le gouvernement a dû dépenser environ 20 dollars supplémentaires par élève, soit 600 000 \$US supplémentaires par an<sup>21</sup>. Le fonctionnement de l'ECR en lui-même s'élève à environ 900 000 \$US sur trois ans, sans les coûts de l'analyse. Ensuite, il y a les dépenses ajoutées par les contractants : BIA à lui seul a dépensé plus de 6 millions \$US la première année. Les autres contractants ont probablement investi 3 millions \$US supplémentaires. Ainsi, au total, le PSL aura probablement coûté plus de 25 millions \$US sur une période de trois ans<sup>22</sup>.

Les résultats préliminaires de l'évaluation de la première année le démontrent : « *Le programme n'a pas encore démontré qu'il peut fonctionner dans des écoles libériennes moyennes, avec des budgets et des effectifs durables et sans effets secondaires négatifs sur les autres écoles* »<sup>23</sup>. De plus, les contrôleurs observent que les coûts du PSL étaient plus élevés que ce qui avait été annoncé et qu'ils devraient augmenter encore plus au cours de la deuxième année<sup>24</sup>. Cette évaluation a montré qu'en moyenne, les écoles PSL amélioraient l'enseignement et l'apprentissage, mais qu'il ne s'agissait pas d'un programme rentable pour améliorer les résultats d'apprentissage dès sa première année<sup>25</sup>.

La recherche de la COTAE met également en lumière les difficultés de financement, qui corroborent les affirmations des détracteurs qui

mettaient en doute la capacité des donateurs à introduire des programmes ayant de sérieuses implications financières, et les questions de durabilité. Par exemple, les versements des salaires des enseignants des écoles de BIA ont été retardés, alors que les ressources nécessaires au chargement des appareils électroniques utilisés dans ces écoles n'étaient pas fournies<sup>26</sup>. En conséquence, les autorités scolaires et les enseignants ont parfois été contraints de gérer cette situation<sup>27</sup>. Déjà confrontés à un manque de rémunération, ces enseignants ont dû engager des dépenses supplémentaires pour s'assurer que les écoles de BIA restaient ouvertes et fonctionnelles.

Des défis similaires sont relevés en ce qui concerne le programme crucial d'alimentation scolaire. La COTAE a indiqué que les repas fournis dans le cadre du programme d'alimentation pour les heures d'apprentissage prolongées proposées par le BIA étaient irréguliers, car certaines écoles ne nourrissaient les élèves que deux fois par semaine<sup>28</sup>. Cette prolongation a été mise en œuvre sans planification adéquate, ce qui a eu un impact négatif sur la rétention des élèves<sup>29</sup>.

### Manque de transparence et d'imputabilité

Le rapport de suivi de la COTAE mentionne que « tous les fournisseurs participant au projet pilote, y compris BIA, n'ont pas été recrutés dans le cadre de processus d'achat transparents et concurrentiels »<sup>30</sup>. Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, le département libérien des marchés publics et des concessions ne dispose d'aucun document faisant état d'un processus transparent et concurrentiel mené par le ministère de l'Éducation pour le recrutement des membres du BIA et des responsables du projet pilote.

Le rapport de la COTAE fait état d'une participation et d'un accès très limités de la communauté à l'information concernant le programme. Dans la majorité des comités concernés, la plupart des citoyens - et même certains responsables locaux du ministère de l'Éducation - n'étaient pas informés du projet pilote et n'étaient pas en mesure d'exprimer clairement ce qu'ils espéraient réaliser<sup>31</sup>.

L'opacité a également été démontrée par le refus du ministère de l'Éducation d'autoriser des recherches parallèles indépendantes sur le programme pilote PSL. Le ministre de l'Éducation de l'époque, George Werner, a d'abord bloqué une équipe de recherche indépendante de l'Université du Wisconsin - commandée par l'Internationale de l'Éducation et ActionAid<sup>32</sup> - en invoquant des préoccupations concernant le manque d'objectivité dû au travail des deux organisations sur les PPP. Toutefois, le ministère a accueilli favorablement les évaluations publiées par les fournisseurs de PSL eux-mêmes<sup>33</sup>. Cela a incité un groupe de plus de 30 universitaires à publier une lettre ouverte au ministre Werner exprimant leur profonde inquiétude<sup>34</sup>.

## ENSEIGNEMENTS

- Le Gouvernement libérien doit veiller à ce que le public soit réellement impliqué à toutes les étapes de la mise en place des PPP et à ce que leur avis soit dûment pris en compte. Il est essentiel que chaque étape soit transparente et participative, dans le respect des procédures.
- Certains acteurs, en particulier les acteurs financiers puissants et de grande ampleur, sont une menace lorsqu'il s'agit de concevoir des PPP - en particulier lorsque les gouvernements sont en situation de faiblesse - en raison d'un rapport de force potentiellement déséquilibré. Ce cas montre que les grands acteurs commerciaux ne sont pas nécessairement plus efficaces que les petits acteurs locaux. Des sommes importantes ont été investies dans Bridge International Academies Ltd (BIA), qui n'a rapporté que des gains marginaux, et les évaluateurs ont estimé que ce n'était pas rentable.



**Le PSL a également été critiqué pour ne pas inclure les communautés les plus vulnérables et défavorisées.**



### Limiter l'accès à l'éducation et l'impact sur les résultats d'apprentissage

Le PSL a également été critiqué pour ne pas inclure les communautés les plus vulnérables et défavorisées. « Les écoles PSL sont généralement situées dans des *meilleurs bâtiments et plus faciles d'accès que les écoles publiques. Par exemple, BIA a demandé que ses bâtiments scolaires répondent à certaines normes et qu'ils soient situés près des routes principales, avec un bon accès à Internet et à la téléphonie mobile.* »<sup>35</sup>

D'autres facteurs clés ont également eu un impact sur l'accès<sup>36</sup>. Les évaluateurs indépendants ont constaté que les contrats autorisaient BIA à pousser les élèves excédentaires et les insuffisamment performants vers des écoles publiques. Par exemple, 74 % des enseignants des écoles de BIA ont été licenciés, ce qui constitue une violation de l'objectif du programme de formation et de gestion des enseignants gouvernementaux existants. De même, la limitation de la taille des classes était autorisée par contrat, mais n'était généralement pas appliquée dans les écoles publiques ou par d'autres prestataires que BIA. En conséquence, le nombre d'élèves inscrits dans les écoles BIA a considérablement diminué, tandis que les inscriptions dans les écoles voisines ont fortement augmenté, ce qui a alourdi encore davantage une infrastructure déjà surchargée. Les activités de BIA ont donc directement affecté les écoles voisines. De plus, tous les élèves exclus des écoles visées par BIA n'ont pas été en mesure d'obtenir une place dans d'autres écoles, car les écoles voisines étaient déjà pleines et les élèves exclus n'étaient pas en mesure de parcourir les longues distances pour se rendre dans les autres écoles.

Enfin, la qualité des enseignants a eu un impact significatif sur les résultats d'apprentissage. L'évaluation ECR a révélé que les contractants de PSL ont fait pression avec succès sur le ministère de l'Éducation pour qu'il affecte de nouveaux diplômés des instituts de formation des enseignants aux écoles PSL<sup>37</sup>. En outre, les conditions de travail des enseignants dans les écoles BIA sont mauvaises. Il s'agit notamment de retards dans le paiement des salaires, de transferts d'enseignants vers des lieux éloignés sans programme de réinstallation et d'une rémunération insuffisante<sup>38</sup> ; les enseignants sont souvent soumis à de longues heures d'enseignement sans repas<sup>39</sup>. Malheureusement, étant donné le taux de chômage très élevé au Libéria, les enseignants ont été contraints d'accepter les maigres propositions.

# Le projet de centrale thermique à très grande puissance de Tata Mundra

Pays  
**Inde**

Région  
**Asie**

Secteur  
**Énergie**

Année **2006**

Durée du  
contrat  
**25 ans**

Le Projet de centrale thermique à très grande puissance de Tata Mundra fait partie d'une initiative qui a vu la construction de plusieurs centrales thermiques au charbon. Situé sur la côte de Mundra dans le Gujarat, en Inde, sur 72 kilomètres couvrant 10 localités côtières, il est stratégiquement situé dans le port de Mundra et la zone économique spéciale. Cette côte abrite également des communautés de pêcheurs qui y vivent depuis des siècles et qui y résident presque neuf mois par an. Aujourd'hui, le projet est opérationnel depuis plus de cinq ans. Les dommages causés à l'environnement marin ont été immenses et se sont traduits par une diminution des prises de poissons, des rejets d'eau chaude dans la mer à partir du canal de décharge de l'usine et la destruction des mangroves. Le projet a déplacé des personnes, leur a enlevé leurs moyens de subsistance et n'a pas permis de mener une véritable consultation. Pire encore, l'usine fonctionne à perte à la suite de la hausse du prix du charbon importé. Aujourd'hui, l'entreprise privée cherche à vendre la centrale et, grâce à la mise en place du PPP, le gouvernement sera contraint d'assumer la majeure partie de la responsabilité.

## Le développement du PPP

En 2005, le gouvernement indien a initié la campagne « Power for all by 2012 » (« L'électricité pour tous d'ici 2012 »). Pour stimuler l'augmentation de capacité requise, le gouvernement indien a lancé une initiative visant à faciliter le développement de centrales à charbon de très grande puissance (Ultra Mega Power Plants - UMPP), chacune d'une capacité minimale de 4 000 MW. Les UMPP devaient être mises en œuvre par le biais de PPP sur la base du principe construction-possession-exploitation (Build-Own-Operate - BOO). Dans cette configuration, le partenaire du secteur public s'engage à « acheter » les biens et services produits par le projet à des conditions mutuellement convenues. Le premier UMPP de l'Inde, Mundra UMPP, a été attribué à Tata Power dans le cadre d'un processus d'appel d'offres concurrentiel fondé sur des tarifs.

En 2006, Coastal Gujarat Power Ltd. (CGPL) a été reprise comme structure d'accueil pour la mise en œuvre du programme UMPP Mundra. La Tata Power Company Ltd. a été déclarée adjudicataire avec un tarif uniformisé de 2,26 INR/kWh en décembre 2006 - c'est-à-dire que le prix a été fixé au point moyen que l'actif de production doit recevoir sur un marché pour atteindre le seuil de rentabilité sur sa durée de vie.

En avril 2007, Tata Power a acquis la totalité du capital de CGPL<sup>40</sup> et CGPL a conclu un contrat d'achat d'électricité (CAÉ) avec les acheteurs

(sociétés de distribution du secteur public dans plusieurs états) pour la fourniture de 3 800 MW d'électricité de Mundra UMPP pour une période de 25 ans. Toutes étaient des sociétés de distribution du secteur public<sup>41</sup>.

La centrale a été pleinement opérationnelle en 2013 et la première unité de production de 800 MW a été mise en service en mars 2012. Les quatre unités suivantes étaient toutes opérationnelles en 2013<sup>42</sup>.

Le coût total du projet a été estimé à 4,14 milliards \$US. Un consortium de banques, y compris des banques multilatérales de développement et des banques d'import-export ont investi. Le projet est financé par des capitaux propres de 42,50 milliards de roupies indiennes (Indian National Rupee - INR) (environ 600 millions \$US), des emprunts commerciaux externes pouvant atteindre 1,8 milliard \$US et des prêts en roupies pouvant atteindre 55,50 milliards INR (environ 800 millions \$US)<sup>43</sup>. Les emprunts extérieurs comprenaient la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BAD), chacune à hauteur de 450 millions \$US ; la Banque d'import-export de Corée, la Korea Export Insurance Corporation et BNP Paribas. Les institutions financières nationales concernées sont la State Bank of India ; la India Infrastructure Finance Company Ltd ; Housing and Urban Development Corporation Ltd ; Oriental Bank of Commerce ; Vijaya Bank ; State Bank of Bikaner & Jaipur ; State Bank of Hyderabad ; State Bank of Travancore ; et State Bank of Indore.



Le Megaprojet de Centrale a affecté les vies des communautés locales de pêcheurs. Photo: Joe Athialy

Étant donné que le projet comprenait un financement de la BAD et de la SFI, une politique de divulgation s'appliquait à plusieurs documents, notamment les rapports d'évaluation des incidences sociales et environnementales et de l'environnement marin, les plans de réinstallation, les rapports de suivi, le plan de gestion de l'afflux et le cadre final de gestion de la compensation.

#### **Le coût pour les deniers publics**

Ce projet n'aurait pas vu le jour si le gouvernement n'avait pas accordé d'importantes subventions. De l'acquisition des terrains à l'obtention des autorisations environnementales en passant par la vente d'électricité, le gouvernement avait la responsabilité de soutenir les activités avant même d'attribuer le projet sous forme de PPP.

La viabilité financière du projet a été remise en question dès le départ en raison de l'instabilité du prix du charbon importé. Le projet devait fonctionner avec du charbon indonésien. Toutefois, en 2010, le gouvernement indonésien a décrété que les exportations de charbon ne pouvaient se faire qu'à des prix liés aux cours internationaux. Malgré cela, Tata est allée de l'avant, confiante qu'elle serait en mesure de retravailler les tarifs dans le cadre du CAÉ avec les entreprises publiques de distribution. Tata Power Company Limited et Adani Power se sont ensuite adressées à la Commission centrale régulatrice pour l'électricité (Central Electricity Regulatory Commission - CERC)<sup>44</sup>, qui a décidé en 2013 que les deux sociétés pouvaient réclamer des

tarifs plus élevés pour compenser une augmentation des prix du charbon<sup>45</sup>. Le tribunal d'appel de l'électricité (Appellate Tribunal for Electricity - APTEL) a confirmé la décision de la CERC en 2016.

Plusieurs entreprises publiques de distribution d'électricité ont ensuite contesté la décision devant la Cour suprême de l'Inde. L'argument était que les producteurs d'électricité ne pouvaient pas être autorisés à appliquer des tarifs douaniers compensatoires plus élevés pour les variations des prix à l'importation du charbon, un risque inhérent à l'activité. Les deux juges ont annulé les décisions initiales. La Cour suprême a statué que les compagnies d'électricité ne pouvaient pas augmenter les tarifs si le carburant devenait plus coûteux en raison des modifications apportées aux lois à l'étranger, annulant les décisions des organismes de réglementation<sup>46</sup>.

La Cour suprême ayant effectivement rejeté le tarif compensatoire, Tata Power a subi des pertes. Coastal Gujarat Power Ltd. s'attendait à une perte de 470 500 millions INR (6,98 milliards \$US) sur la période de 25 ans du contrat d'achat d'électricité du projet à ce jour<sup>47</sup>. Au 31 mars 2017, les pertes cumulées du projet s'élevaient à 60 457 millions INR (948 millions \$US) sur un capital libéré de 60 083 millions INR (894 millions \$US). Son encours de prêt à long terme s'élève à 100 159 millions INR (1,49 milliard \$US).

Tata Power a proposé que les Régies d'État de l'électricité rachètent 51% des actions de CGPL pour une roupie, et accordent un allègement

au projet en achetant de l'électricité à un taux permettant de remédier au sous-recouvrement du coût du combustible.

Si cela se produit, il s'agira d'une situation « gagnant-gagnant » pour Tata Power, toutes les responsabilités étant transférées au gouvernement, qui utilisera les deniers publics pour gérer ce projet. Les producteurs d'électricité (comme Tata Power) qui subissent d'énormes pertes financières ont pleinement démontré leur incapacité à honorer les obligations du contrat d'achat d'électricité. Les cinq États qui sont les acheteurs de l'électricité sont confrontés à des pénuries d'électricité disponible à des tarifs nivelés et sont tenus d'acheter l'électricité à un coût plus élevé. Par conséquent, les consommateurs de ces États doivent payer des tarifs beaucoup plus élevés pour l'électricité, selon un décret du gouvernement du Gujarat<sup>48</sup>. Pour le gouvernement, en revanche, la prise de contrôle serait un moyen de sauver le projet, ce qui est politiquement avantageux. Étant donné que le projet se trouve dans l'état d'origine du premier ministre, l'échec d'un projet est indésirable dans leur circonscription.

Récemment, le gouvernement de l'État du Gujarat a formé un comité de haut niveau<sup>49</sup> qui proposera des solutions pour les centrales au charbon importées qui sont sous-utilisées en raison de problèmes de viabilité.

### Des impacts environnementaux graves

Dès le début, le projet a été entaché de graves violations sociales et environnementales. L'une des principales préoccupations était une évaluation d'impact social erronée, selon laquelle la zone du projet ne comptait ni logements ni établissements. Par conséquent, il n'a pas reconnu les communautés de pêcheurs touchées comme des personnes touchées par le projet. Il n'y a jamais eu de consultations publiques significatives. L'évaluation de l'impact sur le milieu marin était également incorrecte et ne tenait pas compte des dommages potentiels à la vie marine, ce qui a eu une incidence sur les prises de poissons dans la région.

En conséquence, la qualité de l'eau et les populations de poissons se sont détériorées, l'accès aux sites de pêche et de séchage a été bloqué, des pêcheurs ont été déplacés de force, les effets sur la santé des communautés sont évidents en raison des émissions atmosphériques et la destruction des habitats naturels, notamment des mangroves, a été dévastatrice. En 2018, certaines variétés les plus précieuses, comme les crevettes, ont été considérablement réduites en raison des activités de dragage.

De plus, le coût de la vie a augmenté pour la communauté qui paie l'eau potable (les sources d'eau potable ont été détruites pendant la construction de l'usine). Ils paient également des frais de déplacement supplémentaires pour se rendre sur les lieux de pêche, car seuls les itinéraires plus longs sont désormais accessibles. Cela a également eu

## ENSEIGNEMENTS

- La viabilité financière d'un projet doit être prise en compte avant qu'il ne soit approuvé. Cela devrait inclure non seulement les coûts de construction et d'exploitation du projet, mais aussi le déplacement, la perte des moyens de subsistance et les dommages environnementaux. Les subventions gouvernementales doivent également être prises en compte. Cela n'a pas été fait correctement dans ce cas.
- Ce modèle de PPP – où le rôle de l'État est réduit à assumer toute responsabilité en cas d'échec du projet – doit être remis en question. Dans ce cas, l'entreprise du secteur privé est prête à vendre le projet déficitaire au gouvernement pour renflouer l'entreprise.

un impact sur la vie des femmes, qui travaillaient au triage, au séchage et souvent à la commercialisation des produits. En particulier les filles ont également été retirées de l'école pour effectuer des travaux physiques et domestiques pour survivre.

Ces impacts environnementaux et sociaux ont été reconnus par les rapports d'audit du médiateur (Compliance Advisor Ombudsman - CAO)<sup>50</sup> – le mécanisme de recours indépendant de la SFI de la BM – et du Comité de vérification de la conformité (Compliance Review Panel - CRP<sup>51</sup>) de la BAD, suite à des plaintes des communautés. Les deux rapports font état de l'absence de consultations adéquates et exhaustives avec les communautés de pêcheurs au cours de la phase de conception du projet. Le CAO a noté que ceci « a entraîné des occasions manquées d'évaluer, d'éviter et de réduire les effets négatifs potentiels du projet conformément aux objectifs du critère de performance 1 de la SFI »<sup>52</sup>

En outre, le rapport de suivi du CRP dit : « Le CRP constate que depuis le premier rapport de suivi, peu de progrès a été réalisé dans la divulgation de l'information et la conduite des consultations. »<sup>53</sup> Cela montre que, même après des années de fonctionnement, les conditions de base telles que des consultations publiques équitables n'étaient toujours pas remplies.

Le CRP a également constaté le non-respect des politiques et procédures opérationnelles de la BAD en matière de pollution thermique et chimique des eaux usées rejetées par son émissaire, ce qui a eu des conséquences néfastes pour les personnes pêchant à pied.

Le manque de viabilité financière du projet a également réduit les efforts de l'entreprise pour remédier aux dommages sociaux et environnementaux du projet<sup>54</sup>.

# Castor, Le projet de stockage de gaz en mer

Pays  
**Espagne**

Région  
**Europe**

Secteur  
**Énergie**

Année **2008**

Durée du  
contrat  
**30 ans**

Le Projet Castor devait devenir la plus grande centrale de stockage de gaz en mer d'Espagne. Cependant, la centrale a causé plus de 1 000 tremblements de terre dans une région qui ne subissait pas d'activité sismique dans le passé. Bien qu'il n'ait jamais été utilisé, le Projet Castor a coûté jusqu'à présent 3,28 milliards d'euros au public, un prix qui devrait être payé par une augmentation des factures de gaz. Ce montant comprend 1,35 milliard d'euros qui a été versé en compensation injuste aux entreprises privées concernées lorsque l'installation est devenue propriété publique.

## Le développement du projet Castor

Le Projet Castor est une installation de stockage géologique de gaz dans un ancien champ pétrolier situé à 22 km au large de Castelló et Tarragone en Espagne. Il se compose de trois éléments :

- 1) une plate-forme maritime comprenant 13 puits
- 2) une installation d'exploitation au sol avec équipement de compression
- 3) un gazoduc de 30,3 km de long sur 76 cm de diamètre, avec une trajectoire sous-marine de 21,6 km et une route terrestre de 8,7 km pour transporter le gaz naturel entre la plate-forme de traitement (en mer) et la centrale (à terre) et vice versa. Le projet permettrait de stocker jusqu'à 1 900 millions de mètres cubes de gaz naturel, soit l'équivalent de 50 jours de consommation en Espagne<sup>55</sup>.

La phase de recherche du projet a débuté dans les années 1990 à la demande de la succursale espagnole de Spain Canada Resources Inc. et le permis a été obtenu en 1996. Ce permis a ensuite été cédé à la société ESCAL UGS SL (ESCAL) en 2004. En décembre 2007, ESCAL était détenue majoritairement par la société de génie civil ACS Group. Le décret royal 855/2008 du 16 mai 2008, a donné à ESCAL le contrat concessionnel de PPP pour une durée de 30 ans.

La nécessité d'un stockage supplémentaire de gaz a été justifiée par des préoccupations de sécurité énergétique et par une prévision du Secrétariat général de la planification énergétique concernant l'augmentation de la consommation de gaz pour les années 2005-2011<sup>56</sup>. Ces prévisions

ont largement surévalué les besoins, comme le reconnaît le rapport de la Commission nationale espagnole de l'énergie pour 2012, qui critique la planification gazière des années précédentes<sup>57</sup>.

## Transparence et participation démocratique

Il n'existe pas de réglementation spécifique aux PPP en Espagne. Contrairement à de nombreux autres pays, aucune autorité spécifique n'est actuellement en charge des projets PPP. En octobre 2015, le gouvernement a créé l'Office national d'évaluation pour améliorer la qualité des investissements, mais celui-ci n'était toujours pas opérationnel en septembre 2018<sup>58</sup>.

Le contrat relatif au Projet Castor est accessible au public, mais plusieurs autres documents pertinents font défaut, notamment les documents qui font référence aux compagnies d'assurance et aux garants. Il existait une procédure de consultation. Toutefois, la Convention d'Aarhus sur la participation du public aux processus de concession publique a été violée : les citoyens ne disposaient que de 30 jours pour participer, ce qui coïncidait avec les mois d'août et septembre, lorsque la plupart des citoyens de la région sont en vacances. Le document comprenait également 600 pages de langage technique et était rédigé en anglais au lieu de l'espagnol, ce qui limitait la possibilité pour les citoyens de consulter le document.

## Financement du projet

Les banques privées ont financé le projet initial et la Banque européenne d'investissement (BEI) l'a refinancé en 2011, puis à nouveau en 2013, jouant un rôle très important dans sa mise en œuvre. Il

s'agit d'un projet pilote de l'initiative Europe 2020 Project Bond lancée en 2012 par la Commission européenne et la BEI<sup>59</sup>. Les obligations de projet sont l'un des instruments financiers qui ont été utilisés pour mobiliser des capitaux privés en vue d'investissements dans les infrastructures.

En avril 2011, la BEI, avec comme vice-présidente l'ancienne ministre espagnole du Développement du Parti socialiste, Magdalena Álvarez, pour la période 2010-2014, a approuvé un prêt de 100 millions d'euros à ESCAL. Plus tard, en 2013, la BEI a fourni encore 500 millions d'euros pour le projet, qui ont été utilisés pour soutenir l'émission d'obligations de 1,4 milliard d'euros pour le projet<sup>60</sup>.

La participation de la BEI a été cruciale car elle a permis aux investisseurs de bénéficier d'une sécurité de paiement et a rendu les obligations attractives pour le marché en raison de leur bonne notation et du fait que la BEI en a acheté une partie. Le Groupe ACS a également sollicité le soutien de la BEI parce que les conditions de remboursement (25 ans) étaient plus attractives que celles proposées par le consortium de 17 banques qui avait financé ce projet au départ (sur sept ans).

Par ailleurs, pour l'émission des obligations, les administrateurs d'ESCAL et d'ACS ont créé une société dénommée Watercraft Capital SA<sup>61</sup> ayant son siège social au Luxembourg, ce qui pourrait être contestable d'un point de vue fiscal.

### Le fonctionnement du projet

En 2013, des injections de gaz tampon ont été lancées, ce qui aurait dû permettre la validation et la mise en service de l'installation. Ces injections ont provoqué plus de 1000 tremblements de terre sur la côte de la Communauté Valencienne et de la Catalogne - des événements sismiques qui ont suscité une grande inquiétude. Cela a entraîné la suspension des injections de gaz.

Le 18 juillet 2014, ESCAL a adressé une lettre au ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme (MIET) pour l'informer de sa décision de renoncer au contrat et de demander une indemnisation<sup>62</sup>. Suite à l'application de l'Arrêté Royal - Loi 13/2014, l'État a déclaré « l'hibernation » du projet, c'est-à-dire qu'une injection ou extraction de gaz du stockage ne serait pas possible. Elle a également déclaré le transfert de l'administration du projet à ENAGÁS TRANSPORTE, S.A.U., société privée détenue à 5 % par le secteur public, et le versement d'une compensation financière à ESCAL.

L'approbation d'un arrêté ministériel (décret IET/2805/2012) par l'ancien ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme du Parti populaire, José Manuel Soria, qui a autorisé une prolongation de la période pendant laquelle le partenaire privé pouvait demander la dissolution du contrat de concession, de 5 à 25 ans, témoigne de la volonté de « protéger » le paiement à ACS par ESCAL<sup>63</sup>.

ESCAL a démissionné du projet en juillet 2014 - une mesure qui n'aurait pu être prise avant l'arrêté ministériel parce qu'elle aurait été présentée en dehors de la période autorisée.

Le Ministre Soria a également signé un décret-loi royal qui prévoit une compensation pour l'investissement d'ESCAL à hauteur de 1,46 milliard d'euros. Si l'on exclut les paiements antérieurs, cela signifie que l'État devrait payer 1,35 milliard d'euros à ESCAL. Toutefois, le paiement à la société fait toujours l'objet d'une contestation. En décembre 2017, la Cour constitutionnelle a déclaré nulle et inconstitutionnelle la procédure qui a abouti à la condamnation à payer une indemnisation, mais elle ne demande pas à la société de restituer les sommes versées jusqu'à présent<sup>64</sup>. L'OSC espagnole Observatoire de la dette dans la mondialisation (ODG) a déposé une plainte pénale en 2018 contre plusieurs ministres et les dirigeants des entreprises à l'origine du projet<sup>65</sup>. La plainte a été rejetée par la Cour suprême et ODG va maintenant porter la plainte devant la Cour constitutionnelle.

### Les coûts financiers élevés du projet

Le coût du projet a triplé entre janvier 2007 et mars 2010, passant de 400 millions d'euros à près de 1,27 milliard d'euros. Selon un rapport de 2014 préparé par le MIET<sup>66</sup>, la construction du stockage de gaz a été entachée d'irrégularités inexplicables qui n'ont pas été détectées pendant la phase d'exécution. Il en a résulté une augmentation des coûts et l'attribution de la majeure partie du travail à ACS ou à des sociétés liées à son groupe.

En outre, le contrat de concession imposait un niveau de risque excessif à l'État, et donc aux citoyens espagnols. Un « article 14 » controversé établissait la possibilité d'une indemnisation en cas d'expiration ou d'extinction du projet - ce qui est une pratique courante. Ce qui est inhabituel dans cet article, c'est qu'il stipule que l'indemnisation sera accordée même en cas de faute intentionnelle ou de négligence de la part de l'entreprise (bien qu'il reprenne une indemnisation à un niveau inférieur). L'article 14 stipule ce qui suit : « En cas d'expiration ou d'extinction de la concession, les installations reviendront à l'État (...) le concessionnaire sera indemnisé pour la valeur comptable nette des installations affectées au stockage souterrain, à condition que celles-ci continuent à fonctionner. Ce qui précède ne s'applique pas en cas de faute intentionnelle ou de négligence imputable à la société concessionnaire, auquel cas l'indemnisation est limitée à la valeur résiduelle des installations... »<sup>67</sup>.

Depuis que le projet a été mis à l'arrêt, son processus de liquidation a été très controversé. Les citoyens sont confrontés à la prise en charge du paiement de 3,28 milliards d'euros de factures de gaz, comme cela a été le cas jusqu'à la date de la présente étude. Ce chiffre correspond au coût de construction du Projet Castor, aux coûts de compensation et d'entretien, ainsi qu'aux intérêts.

## ENSEIGNEMENTS

- Les projets complexes devraient être supervisés par l'État et la société civile au sens large. L'une des raisons invoquées pour justifier la conclusion de contrats de PPP est l'efficacité et l'expérience des entreprises privées, en particulier dans les grands projets de construction. Cela n'a pas été le cas à Castor, où les mauvaises prévisions et les coûts ont triplé. En outre, le partenaire du secteur privé n'a pas été en mesure de construire et d'exploiter des infrastructures énergétiques complexes, notamment parce qu'il n'a pas réalisé les études d'impact environnemental et social essentielles.
- Le manque de transparence a été le principal défi qui a émergé de ce contrat de PPP. Au cours du processus d'appel d'offres, de passation de marchés et de construction, l'information a atteint les citoyens très tard dans le processus et les processus de participation ont été entachés d'irrégularités.



**Le coût du projet a triplé entre janvier 2007 et mars 2010, passant de 400 millions d'euros à près de 1,27 milliard d'euros.**



ENAGAS, qui est chargé de la gestion de l'infrastructure alors qu'elle n'est pas opérationnelle, n'a pas pu prendre en charge l'indemnisation de 1,35 milliard d'euros et a plutôt demandé un prêt à trois banques qui serait remboursé sur 30 ans avec un intérêt de 4,3 % (soit plus de 1 milliard d'euros). Ces coûts ont également été transférés aux consommateurs via leurs factures de gaz. Après la décision de la Cour constitutionnelle sur le mode d'indemnisation inadéquat, les banques n'ont plus le droit d'être remboursées. Depuis août 2018, ils doivent prendre une décision avec le gouvernement espagnol. Les litiges sont l'une des voies explorées.

### L'impact social du projet

Les tremblements de terre ont gravement compromis la santé publique et le bien-être des citoyens espagnols. Ils peuvent être attribués à ESCAL puisqu'ils sont survenus lors de la mise en service de l'infrastructure. Une mauvaise planification et une mauvaise gestion et surveillance expliquent pourquoi ces risques n'ont pas été cernés. Le ministère de l'Environnement n'a procédé à aucune étude d'impact sur l'environnement portant une attention suffisante aux risques sismiques.

En outre, des études antérieures, comme celle de l'*Observatori de l'Ebre*, ont conclu que l'exploitation de cette infrastructure pourrait entraîner des tremblements de terre, en raison des caractéristiques du stockage géologique<sup>68</sup>. De nombreuses sources indiquaient l'existence de défauts préexistants. La société ESCAL disposait de rapports de l'Institut géologique et minier d'Espagne qui ont détecté la présence de failles mais ont supposé qu'elles ne pouvaient être réactivées<sup>69</sup>.

En 2015, un rapport du Massachusetts Institute of Technology, commandé par le MIET, a également conclu que « *les lignes de faille ont été mises sous tension à la suite d'injections de gaz* ». Toutefois, le rapport souligne également qu'« *il n'aurait pas été possible d'arriver à ces conclusions avec les informations disponibles et au moyen d'études réalisées selon une méthodologie standard avant l'injection de gaz* »<sup>70</sup>.

D'autre part, en réponse aux plaintes des citoyens, la BEI a reconnu que « *la Banque aurait pu prendre des mesures supplémentaires dans sa bonne gestion pour examiner les risques liés à la sismicité et à la géologie* »<sup>71</sup>.

# L'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS)

Pays  
**Suède**

Région  
**Europe**

Secteur  
**Santé**

Année **2010**

Durée du contrat  
**30 ans**

En 2010, les autorités suédoises ont confié à l'unique soumissionnaire SHP (Swedish Hospital Partners) un contrat de PPP pour la construction et la gestion du Nya Karolinska Solna (NKS). Il devait devenir « l'un des hôpitaux les plus avancés du monde », mais il est aujourd'hui connu comme « l'hôpital le plus cher du monde ». Le NKS n'est toujours pas pleinement opérationnel en raison de défaillances techniques. De plus, le coût du projet a grimpé en flèche - un fait qui n'a été pleinement exposé qu'en 2015 par les journalistes du journal *Svenska Dagbladet*. Entre-temps, le consortium privé a réalisé d'importants bénéfices.

## NKS : un projet phare dans le domaine de la santé en Suède ?

En 2001, le Conseil du Comté de Stockholm a nommé une commission chargée d'examiner si l'hôpital de Karolinska devait être rénové ou entièrement remplacé. La commission a conclu que les coûts de rénovation de l'hôpital existant seraient comparables aux coûts de remplacement.

En juin 2008, l'Assemblée du Comté de Stockholm a pris la décision formelle de construire un nouvel hôpital universitaire dans le cadre d'un PPP pour remplacer l'hôpital et les installations de recherche existants. Il s'agit d'un hôpital hautement spécialisé de 700 lits, situé dans la municipalité de Solna, à Stockholm, à côté de l'université de médecine Karolinska Institute. L'objectif était de moderniser et de transformer fondamentalement le service hospitalier universitaire existant, contribuant ainsi à la reconfiguration des services de santé dans la région de Stockholm.

L'Assemblée a décidé que les dépenses d'investissement ne devraient pas dépasser 1,45 milliard d'euros pour les nouveaux bâtiments hospitaliers et de recherche, et que les nouvelles installations devraient ouvrir en décembre 2015. Il s'agirait du plus grand projet PPP au monde à ce jour. La phase de développement du projet a été lancée en octobre 2008, le Conseil du Comté invitant les parties intéressées à soumettre des offres pour un contrat de conception, construction, financement et exploitation de NKS.

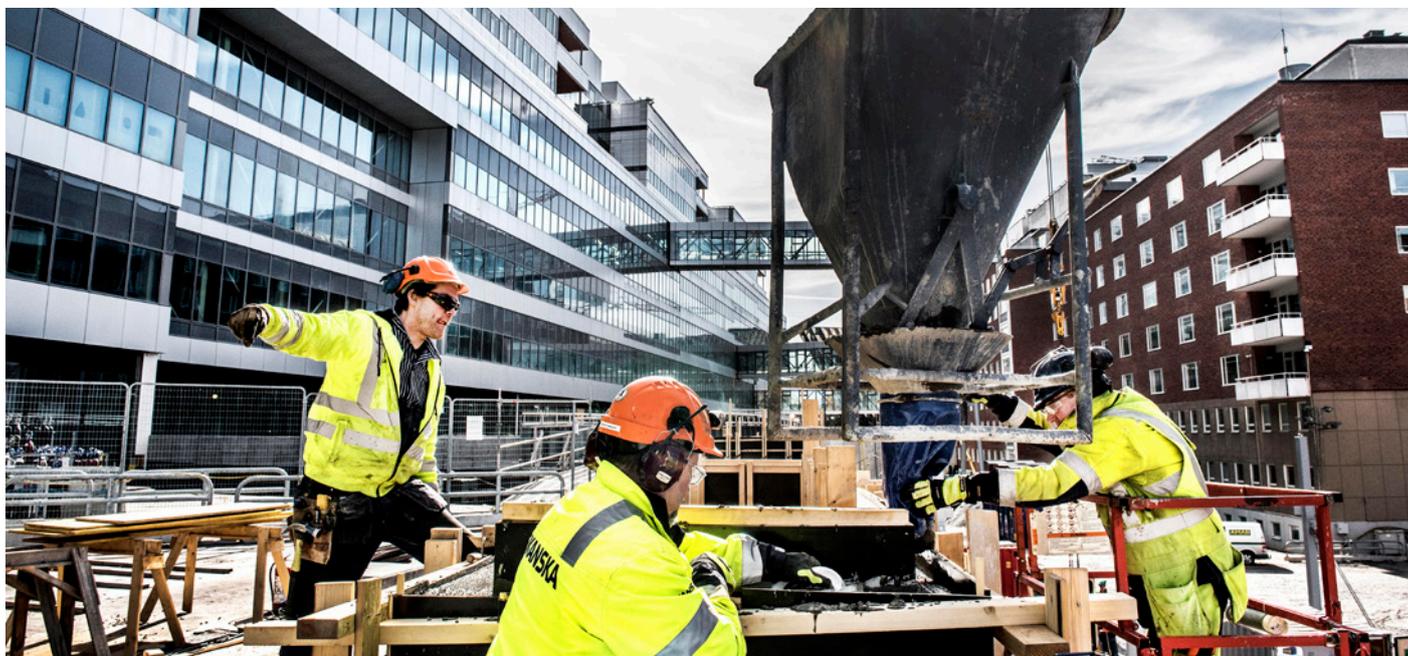
Selon une évaluation commandée par la Commission européenne (CE), la décision d'opter pour un PPP a été guidée par la conviction que ce

modèle de passation de marché apporterait « trois avantages potentiels » : « le respect des coûts, la certitude d'obtenir des résultats et un meilleur rapport qualité/prix ». Cette décision faisait suite aux recommandations des firmes de services professionnels PwC (2007) et Ernest & Young (2008).

Bien que le Conseil du Comté ait basé sa stratégie sur l'expérience de partenariats public privé pour les hôpitaux du Royaume-Uni, le projet visait à améliorer ce modèle à travers une meilleure conception du projet. Cela s'est fait principalement par le biais d'un concours de conception préliminaire visant à générer des idées nouvelles et créatives.

Malgré un intérêt initial élevé, l'adjudication a été attribuée sans appel d'offres. Quarante-sept demandes de documents de présélection ont été reçues, mais le processus n'a donné lieu qu'à la soumission d'offre d'une seule société : Swedish Hospital Partners (SHP).

La raison principale de ce faible niveau de participation était le transfert de risque implicite dans le modèle PPP<sup>73</sup>. Aucune entreprise suédoise n'était suffisamment confiante dans sa capacité à gérer le risque financier encouru et d'autres entreprises internationales ont retiré leur dossier en raison de l'ampleur du projet et des risques financiers considérables qui en ont découlé. Malgré les espoirs initiaux, le processus d'appel d'offres a clairement montré que NKS n'aboutirait pas à un nouveau modèle PPP. Au lieu de cela, elle a adopté le modèle PPP « standard » du National Health Service du Royaume-Uni<sup>74</sup>, y compris le St Barts and Royal London Hospital, qui est également géré par SHP<sup>75</sup>.



Les travaux du Nya Karolinska Solna prenant du retard. Photo: Tomas Oneborg, Svenska Dagbladet

Un autre point critique inclus dans l'évaluation commandée par la CE est qu'«aucune clause de contrat n'est disponible ou publiée ; la raison invoquée est que cela reste financièrement délicat<sup>76</sup>». En outre, les notes de la réunion du Conseil au cours de laquelle la décision contractuelle a été prise n'ont pas été publiées et ne sont pas disponibles sur demande.

Il est intéressant de noter que des articles de presse ont rapporté que le gouvernement a essayé d'empêcher le Conseil du Comté de poursuivre ce PPP, sur la base du coût élevé du financement privé des PPP<sup>77</sup>.

#### Qui est SHP ?

En mai 2010, SHP a été mandaté pour financer, construire et exploiter le nouvel hôpital dans le cadre d'un contrat PPP d'une durée de 30 ans. SHP a bénéficié de financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) (698 millions d'euros<sup>78</sup>), de la Nordic Investment Bank (147 millions d'euros<sup>79</sup>) et de banques commerciales.

La société appartient au fonds d'investissement britannique Innisfree et Skanska Infrastructure Development. Skanska Healthcare (SHC) est l'entrepreneur chargé de la construction du projet et est une entreprise commune détenue par Skanska Sweden (70 %) et Skanska UK (30 %). Coor Service Management est responsable du développement, de la coordination et de la prestation des installations et des services pendant la durée du contrat. Enfin, l'Hôpital universitaire de Karolinska est chargé de formuler les besoins en équipements médicaux et en technologies de l'information et de la communication<sup>80</sup>.

John Dingle, de Skanska Financial Services, a expliqué en 2010 pourquoi le modèle PPP a été utilisé : « La raison principale est de transférer le risque de l'autorité et des contribuables au secteur privé. Un PPP est le meilleur moyen de s'assurer que le projet est réalisé dans les délais et dans les limites

du budget, et il garantit que les opérations et la maintenance du cycle de vie de l'actif sont réalisées avec des coûts prévisibles »<sup>81</sup>.

#### Le coût élevé du projet

Le coût total de la construction était estimé à 14,5 milliards SEK (1,4 milliard d'euros<sup>82</sup>) et le coût total du cycle de vie à environ 52,5 milliards SEK (5 milliards d'euros). Il a été convenu que le Conseil de Comté effectuerait des paiements anticipés pendant la construction, réduisant ainsi l'utilisation de la dette. Comme le budget de la santé de la Suède est largement financé par l'État, l'investissement de l'entreprise privée serait remboursé par le Comté de Stockholm avec l'argent des contribuables.

Des recherches menées par les journalistes Fredrik Mellgren et Henrik Ennart au *Svenska Dagbladet*, qui ont ensuite écrit le livre intitulé *Maison de malades : A propos de Nya Karolinska - Les escroqueries, les scandales et la crise médicale à Stockholm*<sup>83</sup> ont révélé les coûts réels de l'hôpital<sup>84</sup>. Leurs recherches ont montré que la facture réelle de l'hôpital s'élève à plus de 25 milliards SEK (2,4 milliards d'euros) et que les dépenses totales du NKS jusqu'en 2040 seront de 61,4 milliards SEK (5,89 milliards d'euros<sup>85</sup>). La principale raison de l'augmentation des coûts de construction est qu'ils n'incluaient pas tous les coûts externalisés pour les services vitaux tels que les câbles informatiques, le matériel de laboratoire et le matériel médico-technique<sup>86</sup>. Outre les coûts de construction, la somme des dépenses totales comprend le coût des taux d'intérêt, l'entretien et les bénéfices attendus de SHP, qui s'élèvent à plus de 5 milliards SEK (481 millions d'euros) pour l'accord NKS<sup>87</sup>.

Le gouvernement aurait pu emprunter l'argent à un taux plus avantageux, mais il était prêt à payer un supplément au regard des avantages escomptés en

termes de « livraison au coût et dans les délais » et pour l'amélioration de l'efficacité à long terme grâce à des incitations au PPP à investir dans la qualité<sup>88</sup>.

Cependant, les retards ont également été fréquents et coûteux pour le Conseil de Comté, car il doit réorganiser les soins. Lorsque la décision de construire l'hôpital a été prise en 2008, l'objectif était que tout l'hôpital soit prêt en 2015. Lorsque l'appel d'offres a été lancé, l'idée était que tout l'hôpital soit opérationnel d'ici 2016. Dans l'accord signé avec SHP, cette date a été reportée à octobre 2017. Pendant la construction, d'autres retards se sont produits. L'hôpital devait être achevé en mars 2018, mais il ne sera pas pleinement opérationnel avant début 2019.

En outre, il a été allégué que le conseil d'administration de l'hôpital aurait des liens trop étroits avec la société américaine de consultance Boston Consulting Group<sup>89</sup>. Le journal *Dagens Nyheter* a également fait l'écho des résultats publiés par *Svenska Dagbladet*<sup>90</sup>, en rapportant comment Boston Consulting Group a facturé 257 millions SEK (24,7 millions d'euros) à l'hôpital sur six ans - plus de 700 000 SEK (67 000 euros) par mois pour chacun des neuf consultants<sup>91</sup>. En avril 2018, cette controverse a entraîné la démission des membres du conseil d'administration de l'hôpital<sup>92</sup>.

Le 24 septembre 2018, le directeur de l'hôpital, Melvin Samsom, a également remis sa démission. Cette décision faisait suite à de nombreuses critiques et à des articles de journaux sur la manière dont NKS a payé des honoraires de conseil exorbitants à Nordic Interim AB pour une valeur totale de 133 millions SEK (12,86 millions d'euros) entre 2015 et 2018, un marché public qui fait actuellement l'objet d'une enquête de l'autorité suédoise de la concurrence. Cependant, Samsom a déclaré que sa démission n'était pas liée à ces révélations mais que « c'était un bon moment pour partir »<sup>93</sup>.

### **LuxLeaks a également révélé un côté sombre de l'affaire**

Quelques mois après l'attribution du contrat PPP à SHP, PwC a été chargé par Innisfree de créer une nouvelle structure fiscale au Luxembourg. L'accord confidentiel entre la société et le gouvernement luxembourgeois a été révélé par l'International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), dans la base de données LuxLeaks 2014<sup>94</sup>.

L'analyse de ces documents - publiés par la télévision nationale SVT dans le cadre de l'émission *Uppdrag granskning* (« Mission : Investigation ») - montre que SHP doit payer des intérêts aux sociétés de boîtes aux lettres au Luxembourg jusqu'en 2040, c'est-à-dire qu'Innisfree a accordé un prêt à SHP avec un intérêt de 9 % sur ce prêt. Lorsque l'argent est transféré au Luxembourg, cela réduit le bénéfice imposable en Suède. Les documents ont également révélé une structure fiscale avancée avec un résultat fiscal au Luxembourg proche de zéro. En conséquence, un total d'environ 1,3 milliard

SEK (125,73 millions d'euros) sera acheminé vers le Luxembourg, essentiellement sans taxes<sup>95</sup>.

### **Les retombées publiques**

Suite aux nombreuses défaillances techniques dans le nouvel hôpital, d'autres hôpitaux ont également été les plus durement touchés en termes de nombre de patients pendant que le NKS lutte pour décoller<sup>96</sup>. La direction de l'hôpital n'a reçu qu'un faible soutien de la part du personnel. Le président de l'Association médicale de Stockholm, Johan Styurd, a averti que le nouvel hôpital va aggraver la crise des soins de santé à Stockholm<sup>97</sup>.

Le débat politique sur les dépassements de coûts et les problèmes opérationnels s'est intensifié en 2018. En février, le gouvernement a lancé une « enquête d'État » pour examiner les processus de décision et de mise en œuvre concernant les marchés publics, les investissements et les changements organisationnels après le scandale du NKS<sup>98</sup>. L'enquête portera sur plusieurs points, notamment les risques que les fonds publics, y compris les fonds publics ciblés, ne soient pas utilisés de façon efficiente et efficace<sup>99</sup>. Les résultats préliminaires devraient être présentés en novembre 2018.

En mars 2018, à la veille des élections nationales suédoises, la ministre suédoise des Finances, Magdalena Andersson, a appelé à une enquête gouvernementale sur les coûts et les problèmes opérationnels du NKS. « Nous avons l'hôpital le plus cher du monde et il ne semble en aucun cas être le meilleur hôpital du monde », se plaint Andersson<sup>100</sup>. Commentant la valeur des PPP, elle a également ajouté : « L'effrayante expérience suédoise montre qu'il faut faire attention de ne pas si mal traiter avec eux »<sup>101</sup>.

### **ENSEIGNEMENTS**

- Les PPP ne respectent pas toujours les délais et les prévisions budgétaires et les services ne sont pas toujours de qualité. Aujourd'hui, « l'hôpital le plus cher au monde » n'est toujours pas pleinement opérationnel, ce qui a eu un impact négatif sur l'ensemble du système de santé et sur les citoyens suédois.
- Il est essentiel qu'il y ait de la transparence et un respect de la responsabilité démocratique autour des procédures de PPP. Ce n'est pas le cas de l'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS), qui a été fortement conseillé par des sociétés de consultance. Le fait de ne pas publier les contrats complets n'est pas en adéquation avec le niveau élevé de risques que le secteur public a été contraint d'assumer.

# Le Queen Mamohato Memorial Hospital

Pays  
**Lesotho**

Région  
**Afrique**

Secteur  
**Santé**

Année **2008**

Durée du  
contrat  
**18 ans**

En 2006, le gouvernement du Lesotho a lancé un PPP pour construire un hôpital national afin de remplacer le principal hôpital public devenu vieux et désuet, le Queen Elizabeth II, et de moderniser le réseau de cliniques de filtration urbaine. Toutes les installations ont été conçues, construites, financées et exploitées dans le cadre de ce PPP et comprenaient la prestation de tous les services cliniques. Le SFI de la BM, conseiller du projet, a promis que l'hôpital PPP apporterait d'importantes améliorations pour le même coût annuel que l'ancien hôpital défaillant. Ce PPP a été le premier pour un hôpital en Afrique et a été promu comme un modèle phare à être reproduit à travers le continent. La Banque Mondiale fait état de certaines améliorations importantes dans la prestation des services et le rendement clinique, et il faut s'en réjouir. Mais l'impact financier actuel et futur du PPP sur le gouvernement du Lesotho est toutefois très préoccupant, de même que ses répercussions plus larges sur le secteur de la santé.

## La structure du projet PPP et ses financements

Ce contrat de PPP a été signé en 2008 et le nouvel hôpital a ouvert ses portes en octobre 2011 dans la capitale, Maseru. Aux termes de l'accord, un consortium du secteur privé appelé Tsepong était responsable de la conception, de la construction et de l'exploitation de l'hôpital de 425 lits et d'un réseau de cliniques urbaines remises à neuf pendant 18 ans. Tsepong appartient à cinq sociétés, Netcare<sup>102</sup> (le plus grand réseau d'hôpitaux privés d'Afrique du Sud et du Royaume-Uni à l'époque) détenant de loin la plus grande part (40 pour cent<sup>103</sup>).

La SFI a agi à titre de prestations de conseil en matière de transactions dans le cadre du PPP pour le compte du gouvernement, ce qui lui a valu des honoraires. La Banque mondiale a accordé une subvention de 6,25 millions \$US par l'intermédiaire du Partenariat mondial pour l'aide au développement, basée sur les résultats des premières phases du projet<sup>104</sup>.

Le PPP est un modèle basé sur la mise à disposition d'infrastructures et de services, utilisant des contrats basés sur la performance. Ainsi, Tsepong fournit un service agréé selon les normes de performance requises en échange d'un paiement annuel de service ou d'une redevance unitaire. Ce contrat se caractérise toutefois par le fait que les honoraires peuvent être modifiés à la hausse si Tsepong fournit des services au-delà du seuil maximum convenu de patients.

Le montant total des dépenses d'investissement du PPP à la clôture financière du contrat a été estimé à 1 164 541 M (134,98 millions \$US en 2017<sup>105</sup>). Ce projet a été financé à la fois par des fonds publics (34,3 %) et privés (65,7 %<sup>106</sup>). Le gouvernement a dépensé 10

millions de dollars supplémentaires (en 2017) pour améliorer l'infrastructure du nouvel hôpital. Les capitaux privés se composaient de 14 % de capitaux propres et de 86 % de dette, avec un prêt accordé par la Banque publique de développement de l'Afrique du Sud (Development Bank of South Africa - DBSA). Ce rapport dette/capitaux propres élevé est normal pour un PPP santé dans un pays à revenu élevé, mais élevé pour un PPP qui intègre des prestations cliniques dans un pays ayant une expérience ou une capacité limitée en PPP<sup>107</sup>. Il peut avoir été choisi pour réduire le coût global du capital du projet<sup>108</sup> et la redevance unitaire. Toutefois, une forte proportion de la dette comporte un risque important que l'opérateur privé ne soit pas en mesure d'effectuer les remboursements de la dette si les flux de trésorerie tombent en dessous des niveaux prévus. En outre, alors que la dette est enregistrée comme une contribution du secteur privé, la dette envers la DBSA est garantie par l'État. Les retards de paiement de l'État sont l'une des caractéristiques de ce PPP et ont conduit Tsepong à faire défaut au moins une fois sur le prêt. Le gouvernement a encouru des coûts encore plus élevés sous forme d'astreintes<sup>109</sup>. Non seulement cela menace la viabilité continue du PPP, mais cela pourrait aussi avoir une incidence négative sur la cote de crédit internationale du gouvernement et sur sa capacité de mobiliser du capital à coût raisonnable dans l'avenir.

## L'hôpital PPP : escalade des coûts et risque

Un rapport publié en 2014 par Oxfam et l'association de protection du consommateur au Lesotho (Lesotho Consumer Protection Association - LCPA<sup>110</sup>) a estimé le coût réel de l'hôpital PPP



Salle d'attente de l'hôpital Queen Mamohato, Maseru, 2014. Photo: Sophie Freeman/Oxfam

pour le gouvernement du Lesotho. Oxfam et la LCPA ont évalué qu'en 2013-2014, le coût annuel du nouvel hôpital représentait jusqu'à 51 % du budget total de la santé et environ 3 à 4,6 fois le coût de l'ancien hôpital public cette année-là. L'étude commandée par la SFI avait indiqué l'année précédente que le PPP coûtait 41 pour cent de son budget de santé au gouvernement, et 2 à 3 fois le coût de l'ancien hôpital<sup>111</sup>.

En raison de la complexité du contrat et du nombre élevé de frais litigieux qui font encore l'objet d'un arbitrage, le coût réel du PPP pour le gouvernement demeure contesté et incertain. Plus récemment, un examen des dépenses de santé publique du Lesotho réalisé en 2017 par l'UNICEF et la BM renforce les inquiétudes quant à la viabilité financière du PPP<sup>112</sup>. Les données de l'examen montrent que les dépenses effectives consacrées au PPP - ce que l'État a payé plutôt que ce qui lui a été facturé - ont représenté 35 % des dépenses récurrentes de santé sur quatre ans jusqu'en 2017, soit 30,6 % hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>113</sup>. Il est important de noter que les dépenses totales de santé ont augmenté de façon

spectaculaire depuis l'année de référence du PPP, ce qui indique une augmentation préoccupante du coût réel du PPP pour le gouvernement<sup>114</sup>. Les chiffres de l'étude suggèrent qu'en 2016, les frais « facturés » par Tsepong s'élèvent à deux fois le « seuil d'accessibilité » fixé par le gouvernement et la Banque mondiale au début du PPP<sup>115</sup>. L'étude affirme que les dépenses au titre du PPP sont conformes aux attentes, mais reconnaît également que des frais supplémentaires importants pourraient avoir une incidence sur la viabilité du contrat. Les chiffres révèlent également une tendance inquiétante, à savoir que le gouvernement verse chaque année, depuis 2012/13, une proportion plus faible de la redevance facturée<sup>116</sup>.

Selon un article récent, le gouvernement du Lesotho estime la facture impayée due à Tsepong pour les patients excédentaires à 400 millions M (28 millions \$US). La vice-première ministre Monyane Moleleki a récemment déclaré que « l'hôpital Queen Mamohato Memorial saigne les finances de l'État en raison des coûts énormes du traitement des patients »<sup>117</sup>.

### Parmi les facteurs qui contribuent à l'escalade des coûts, mentionnons :

- La spécification de la production, la structure financière et le prix du contrat ont changé radicalement au cours de l'étape du soumissionnaire privilégié, mais sans appel d'offres. Les principaux résultats de ces changements ont été les suivants : (i) le total coût en capital du projet a plus que doublé ; (ii) Il a fait passer la part du financement privé dans le projet d'un cinquième aux deux tiers environ des dépenses en capital ; et (en conséquence) (iii) il a augmenté le prix unitaire initial de 42 % au-dessus du seuil d'accessibilité indiqué. Des changements de cette ampleur auraient été illégaux sur la plupart des marchés de PPP venus à maturité, tels que le Royaume-Uni, et auraient sapé les prétentions de la Banque mondiale à un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel.
- Mauvaise indexation de la redevance annuelle versée par le gouvernement à Tsepong (redevance unitaire) : La totalité de la redevance unitaire est sujette à des ajustements liés à l'inflation, bien que 30 pour cent des coûts de Tsepong soient fixes. Cette « surindexation » a pour effet de réduire les frais unitaires au cours des premières années du contrat, mais d'augmenter le paiement total à effectuer pendant toute la durée du contrat, avec des frais annuels plus élevés à mesure que le contrat arrive à échéance. Cette augmentation continue doit être gardée à l'esprit lorsqu'il s'agit de juger de l'abordabilité du PPP par rapport au budget d'une seule année, et soulève des préoccupations importantes pour les années restantes du contrat.
- Paiement de la TVA : La taxe unitaire enregistrée dans le modèle financier est hors TVA. Toutefois, comme c'est le cas pour de nombreux autres postes de dépenses, le ministère de la Santé (MS) doit payer un taux pour le contrat qui inclut la TVA. Il n'y a pas de logique au net de TVA car le ministère de la Santé n'a pas de procédure de récupération de la taxe.
- Mauvaises prévisions : Le tarif unitaire couvre les soins et le traitement pour un maximum de 20 000 patients hospitalisés et 310 000 patients externes. Tout patient desservi en plus de ce nombre entraîne des paiements plus élevés<sup>118</sup>. Chaque année d'exploitation du contrat, le volume de patients a largement dépassé ces estimations. Les frais pour les patients en surnombre représentent aujourd'hui pas moins de 19% des frais facturés par Tsepong<sup>119</sup>.
- Le nombre de patients aiguillés vers l'Afrique du Sud a augmenté de 61 % entre 2007 et 2012, alors que le PPP visait à réduire ce nombre. En 2013, Netcare a affirmé que le nombre de transferts de patients vers l'Afrique du Sud se stabilisait et avait diminué de 12%<sup>120</sup>.

Des informations clés ont confirmé que le gouvernement avait des difficultés à payer les frais induits par ces transferts et qu'il était en retard sur ces paiements<sup>121</sup>. Le manque d'informations transparentes et précises sur les chiffres ou les pratiques de référence est problématique et devrait faire l'objet d'une enquête approfondie<sup>122</sup>.

Ayant assuré des prestations de conseil rémunérées auprès du gouvernement sur ce dossier, la SFI doit assumer la responsabilité d'un grand nombre de graves lacunes dans la structure du contrat de PPP. Pour tirer des leçons de ce cas, une évaluation du rôle consultatif de la SFI devrait être effectuée pour comprendre : (1) pourquoi le PPP hospitalier n'a pas été rouvert à la concurrence à la suite de changements aussi importants apportés, liés à l'échelle et au coût du contrat au stade de soumissionnaire privilégié, et (2) pourquoi le gouvernement a décidé de procéder au PPP malgré un modèle financier révisé qui garantissait dès le départ que le coût dépasserait considérablement le « seuil de rentabilité » convenu.

### Résultats de performance et supervision du PPP par le gouvernement

La construction de l'hôpital a été achevée à temps et dans les limites du budget prévu. Cet élément du PPP peut être considéré comme un succès. Au début des opérations de l'hôpital, on a constaté qu'il offrait des services de meilleure qualité et de meilleurs résultats en terme de santé que l'hôpital précédent<sup>123</sup>. Ainsi, selon une étude commandée par la SFI, le nouvel hôpital a fait état d'une réduction globale de 41 % du taux de mortalité hospitalière, de 65 % des décès dus à une pneumonie pédiatrique et de 22 % du taux de mortalité par rapport à l'ancien hôpital public<sup>124</sup>. Ces améliorations sont significatives et bienvenues, bien qu'il soit particulièrement difficile d'établir des comparaisons fiables et que d'autres données indépendantes sur l'impact de l'hôpital PPP à l'échelle du système soient attendues depuis longtemps.

Ce qui est très discutable, c'est si de telles améliorations peuvent être attribuées à la gestion de la performance de Tsepong et à l'incitation au paiement qui y est associée au cœur du modèle PPP. Tout porte à croire que la capacité du gouvernement à superviser le PPP est faible. Une source au sein de Tsepong a déclaré : « Le ministère de la Santé ne gère pas du tout le contrat et Netcare pourrait faire n'importe quoi sans qu'on le sache »<sup>125</sup>. Aujourd'hui, le ministère de la Santé ne compte que deux membres du personnel qui gèrent l'ensemble des services externalisés, ce qui représente 52 % du budget total de la santé<sup>126</sup>. Il semble plus probable que l'amélioration des performances puisse être attribuée à d'autres facteurs, notamment la condition que l'hôpital PPP obtienne et maintienne son accréditation auprès du Conseil pour l'accréditation des services de

santé d'Afrique australe (Council for Health Service Accreditation of Southern Africa - COHSASA)<sup>127</sup> ; l'ambition de Netcare de reproduire le modèle du Lesotho à travers l'Afrique<sup>128</sup> ; et peut-être aussi les principes et le professionnalisme de l'équipe de gestion hospitalière. De toute évidence, de tels facteurs contextuels affaiblissent l'argument de la reproductibilité du modèle dans d'autres contextes à faible capacité.

### Impact plus large et coûts de l'hôpital PPP

Le Lesotho a l'un des taux de morbidité les plus élevés au monde, ainsi que des taux élevés de mortalité maternelle et infantile, et de graves inégalités subsistent dans la distribution et la portée des services à travers le pays. Les dépenses par habitant dans la capitale Maseru sont deux fois plus élevées que dans le second district<sup>129</sup>. Bien qu'on ne puisse blâmer le PPP pour certaines des contraintes structurelles à long terme qui entravent les progrès, notamment la mauvaise gestion et la mauvaise budgétisation, et la répartition inégale des ressources humaines, le coût et la rigidité du PPP hospitalier réduisent considérablement la capacité du gouvernement à investir là où les besoins sont les plus grands.

Il est incontestable que l'une des priorités du ministère de la Santé aurait dû être, et devrait encore être, d'étendre considérablement les soins de santé primaires complets et de qualité en dehors de la capitale. Dans ce contexte, il semble sage de répondre à la recommandation du récent examen des dépenses de santé publique de revoir la raison d'être principale du contrat PPP et le rôle que l'hôpital PPP devrait jouer dans le système de santé en général. A l'avenir, il est essentiel que le gouvernement et la Banque Mondiale réfléchissent à la décision de poursuivre un PPP avec une redevance initiale qui était déjà bien au-dessus du « seuil d'abordabilité » convenu, et un contrat inflexible qui enfermerait le gouvernement dans une redevance toujours plus inabordable pendant 18 ans.

## ENSEIGNEMENTS

- L'expérience du Lesotho, corroborée par d'autres cas dans le monde, démontre que les PPP liés à la santé peuvent être extrêmement risqués et coûteux, et suggère fortement qu'ils devraient être exclus à l'avenir. C'est particulièrement le cas de pays à faible revenu et fragiles où ils peuvent constituer une menace pour l'ensemble du système de santé.
- Les raisons qui expliquent le coût élevé et croissant de l'hôpital PPP du Lesotho sont multiples et variées. De nombreuses causes semblent inhérentes aux PPP dans le domaine de la santé et soulèvent de sérieuses questions quant aux raisons pour lesquelles le modèle a été proposé dans le contexte du Lesotho. D'autres augmentations de coûts semblent être le résultat de conseils de mauvaise qualité et d'une prise de décision mal informée ou irresponsable concernant le contrat et son modèle financier.
- L'ampleur des changements (y compris une escalade importante des coûts) apportés à ce contrat de PPP, en l'absence de concurrence pendant la phase de soumissionnaire privilégié du contrat, serait considérée comme illégale dans d'autres pays et ne correspondrait certainement pas à la meilleure pratique recommandée par la Banque Mondiale elle-même<sup>130</sup>. La transparence à toutes les étapes du processus des PPP permettrait au public d'exercer un plus grand contrôle afin de demander des comptes à toutes les parties prenantes et de s'assurer qu'elles agissent légalement, conformément aux meilleures pratiques et dans l'intérêt public à tout moment.

# Le nouveau Palais de Justice de Paris

Pays  
**France**

Région  
**Europe**

Secteur  
**Justice (bien immobiliers)**

Année **2011**

Durée du contrat  
**33 ans**

En 2009, le ministère français de la Justice a lancé le projet d'un nouveau Palais de Justice à Paris, étant donné que le bâtiment existant étant ancien, petit et ne répondant pas aux normes de sécurité. En 2012, ils ont conclu un partenariat avec une structure d'accueil appelée Arélia. Le contrat de PPP qui en a résulté s'est révélé très controversé et a été critiqué tant par le Sénat français que par la Cour des comptes pour son caractère trop coûteux, trop complexe et peu transparent. Le palais de justice, qui est lié par le PPP jusqu'en 2044, devrait coûter 2,3 milliards d'euros. Cependant, les experts craignent que le coût n'augmente avec le temps. Bien qu'étant l'un des services gouvernementaux les plus expérimentés au monde sur le plan juridique, ce PPP s'est révélé extrêmement complexe, coûteux et préjudiciable à la réputation du ministère français de la Justice. À la suite de ce scandale, le ministère a décidé de cesser d'avoir recours à des PPP à l'avenir<sup>131</sup>.

## La construction du palais de justice de Paris dans le cadre d'un PPP

Le ministère français de la Justice a eu recours à plusieurs reprises aux PPP entre 2006 et 2014 pour la construction de prisons et d'un nouveau palais de justice à Caen. Les PPP semblaient attrayants car ils étaient exemptés du droit commun des marchés publics et permettaient de répartir les coûts d'investissement et de financement sur toute la durée du contrat.

En 2010, le conseil d'administration du palais de justice de Paris a décidé de construire un nouvel immeuble en PPP. Le projet comprenait la construction, le financement, la gestion, l'entretien et le transfert d'un nouveau bâtiment de 90 000 m<sup>2</sup>, ainsi que la fourniture de services publics : gestion des déchets, nettoyage et gestion du bâtiment. En 2012, le ministère de la Justice a chargé la structure d'accueil Arélia de réaliser le projet. Arélia est composée de deux sociétés du groupe Bouygues Construction (Bouygues Bâtiment Ile-de-France<sup>132</sup> et EXPRIMM<sup>133</sup>) et de deux investisseurs privés (Lloyds et DIF, société de gestion de fonds qui investit dans les infrastructures des secteurs des télécommunications, du rail et de l'énergie en Europe, Amérique du Nord et Australie<sup>134</sup>). L'accord portait sur la construction, l'exploitation et le transfert (Build, Operate and Transfer - BOT) du nouveau palais de justice de Paris.

Le ministère n'a pas pu soutenir sa décision d'opter pour un PPP, au lieu des marchés publics traditionnels, sur la base d'un critère d'« intérêt économique »<sup>135</sup>. La décision a donc été justifiée par la « complexité exceptionnelle » du projet. En d'autres termes, le ministère a fait valoir que

le projet était trop complexe pour passer par les marchés publics.

## L'option PPP s'est avérée coûteuse et risquée

Dans le rapport de 2014 du Sénat français *PPP, une bombe à retardement*<sup>136</sup>, l'affaire du palais de justice de Paris a servi d'exemple pour souligner les lacunes du modèle PPP. La principale critique concernait le coût total, qui s'élevait à 2,3 milliards d'euros jusqu'en 2044 pour un investissement de 725,5 millions d'euros ; le reste correspondait à 642,8 millions d'euros d'emprunts et 960 millions d'euros de frais de fonctionnement.

L'option PPP était plus coûteuse pour les deniers publics qu'un modèle traditionnel de passation de marchés publics parce que les coûts d'emprunt et d'entretien étaient plus élevés. Dans le cas des coûts d'emprunt, les taux d'intérêt auxquels le ministère est soumis dans ce contexte sont beaucoup plus élevés que s'il avait utilisé un marché public. Par exemple, le taux fixe du coût du PPP du palais de justice de Paris était de 6,4 %, alors qu'en 2012 (date de la signature du contrat avec Arélia), le taux moyen pondéré du financement public à moyen et long terme était de 1,86 % (jusqu'à 3 % à 30 ans<sup>137</sup>). En outre, les coûts d'entretien étaient également plus élevés dans le cadre des PPP que dans le cas des travaux du secteur public, l'entretien étant confié à des tiers<sup>138</sup>.

Les coûts de construction du PPP ont également été jugés « substantiellement supérieurs à ceux des établissements réalisés en conception-réalisation. De plus, les charges de maintenance sont plus importantes dans le cadre d'un PPP que d'un marché de conception-réalisation dont la maintenance aurait

La construction du nouveau Palais de Justice de Paris avait pris du retard.  
Photo: Jean-Claude Gondard



été externalisée (marché de gestion déléguée). Enfin, les surcoûts liés aux travaux modificatifs intervenant en cours d'exploitation et la rigidité des PPP, qui freine les adaptations dont le service public pénitentiaire a besoin, sont de nature à mettre en cause la pertinence du recours à ces contrats.<sup>139</sup> D'autres coûts ont été engagés après l'étape du concours<sup>140</sup>. Par exemple, les entreprises qui ont participé au processus d'appel d'offres, mais qui ont perdu leur soumission, ont eu droit à une compensation. Les frais de proposition de projet attribués aux perdants sont passés de 1,2 million d'euros (hors taxes) à 2 millions d'euros (hors taxes) à l'issue du processus d'appel d'offres.

En outre, le contrat de PPP a fait peser un risque excessif sur le secteur public, ouvrant la voie à d'éventuels coûts supplémentaires. Tous les coûts liés aux risques liés au projet au-delà du seuil de 2 millions d'euros seraient supportés par le partenaire public<sup>141</sup>, depuis les grèves générales et les catastrophes nationales jusqu'aux procédures légales de recours contre le contrat PPP<sup>142</sup>. L'un de ces risques s'est concrétisé en juillet 2013 lorsque la construction du PPP a été interrompue pendant huit mois, le PPP ayant été contesté devant la Cour par l'association « La Justice dans la Cité ». Cela a interrompu la construction jusqu'à ce que le tribunal rende son jugement et a mené à une renégociation des coûts associés à l'interruption de la construction.

Tant que le jugement n'avait pas été rendu et que la construction n'avait pas repris, les taux d'intérêt variables ne pouvaient pas être convertis en taux fixes. La renégociation s'explique également par le fait que les prêts bancaires ont été bloqués pendant cette phase et que le ministère a dû accepter non seulement d'annuler une pénalité de 23,5 millions d'euros, mais aussi de financer des coûts supplémentaires de 5 millions d'euros, tandis que les actionnaires du PPP ont soutenu une légère baisse de leurs taux de rendement (11,25 % à 9,36 %) <sup>143</sup>.

La complexité et la rigidité du contrat de PPP ont également suscité de vives inquiétudes. Les attentats

terroristes de Paris en novembre 2015 ont entraîné de nouvelles exigences en matière de sécurité et des réformes du système judiciaire pendant la phase de construction. Combiné aux nouvelles normes environnementales, le bâtiment a nécessité de nombreuses adaptations, pour un coût total estimé à 66,8 millions d'euros pour les finances publiques. En conséquence, les travaux de construction supplémentaires ont été reportés jusqu'en 2018.

En fin de compte, non seulement l'option PPP a coûté plus cher que l'option marchés publics, mais les coûts se sont avérés plus élevés que prévu. Certains coûts ont d'abord été sous-estimés, tels que les frais de sécurité (3,6 millions d'euros par an), le déménagement de 20 tribunaux et la restructuration du palais de justice actuel (30 millions d'euros). La renégociation du contrat a entraîné des coûts supplémentaires (dont 23,5 millions d'euros pour les pénalités annulées et 5 millions d'euros pour les coûts supplémentaires).

### Critique du projet

La transparence des informations entourant le projet a été contestée<sup>144</sup>, de même que la décision d'opter pour le modèle PPP en premier lieu<sup>145</sup>. Le rapport *La politique immobilière du ministère de la Justice : Mettre fin à la fuite en avant*<sup>146</sup> a été une condamnation accablante du PPP du palais de justice par la Cour des comptes. Elle s'est penchée à la fois sur les prisons et sur le projet de palais de justice et a conclu que « *Le recours au PPP, guidé par des considérations budgétaires de court terme, implique des loyers annuels d'un montant moyen de 86 M€ qui pèseront fortement sur le budget du ministère de la justice.* » jusqu'en 2044. En conséquence, la nouvelle ministre de la Justice, Nicole Belloubet, a décidé que le ministère de la Justice ne s'engagerait plus dans des PPP à l'avenir<sup>147</sup>.

### ENSEIGNEMENTS

- Cette affaire montre que les PPP peuvent être coûteux et risqués pour les deniers publics et les contribuables. Cela est dû à des coûts supplémentaires et à l'incertitude quant à l'avenir. Le ministère français des Finances a utilisé ce cas pour remettre en cause la « complexité » du projet comme critère pertinent pour choisir le modèle PPP plutôt que l'option publique<sup>148</sup>.
- L'utilisation des PPP par le ministère de la Justice s'est avérée très controversée. Les gouvernements successifs, les sénateurs des différents partis politiques et la Cour des comptes indépendante ont souligné « *la réponse inadaptée des PPP* ». Dans son rapport de 2017, la Cour déclare qu'elle « *estime qu'il convient de renoncer à l'avenir aux PPP pour l'immobilier de la justice* » <sup>149</sup>.

## L'aéroport international de Chinchero – Cuzco

Pays  
**Pérou**

Région  
**Amérique latine**

Secteur  
**Transport**

Année **2014**

Durée du contrat  
**40 ans**

Le projet de construction d'un nouvel aéroport gigantesque, destiné principalement aux touristes qui visitent le Machu Picchu au Pérou, a entraîné un coût financier potentiel élevé pour l'État et un coût social pour la ville de Cuzco. Parmi les erreurs relevées, on peut citer le fait de ne pas avoir correctement évalué les risques d'un projet d'une telle envergure dans une région protégée et une ville pauvre, de ne pas avoir consulté convenablement les populations concernées et de ne pas avoir publié la documentation adéquate à l'appui de la décision de recourir à un PPP. Un addendum (probablement illégal) a été ajouté au plan du projet lorsque le prestataire privé n'a pas obtenu les fonds nécessaires, ce qui a fait porter l'entièreté du risque sur l'État. À la suite du débat public et de rapports d'audit solides, l'État a annulé le contrat.

Chinchero est un gouffre financier potentiel qui présente un risque élevé de fonctionner à la moitié de sa capacité. L'insolvabilité potentielle du consortium privé due à l'échec du processus de planification obligerait l'État à entretenir une infrastructure sous-utilisée.

### Concevoir le PPP

L'Aéroport International de Chinchero - Cuzco est un projet promu par le gouvernement péruvien, en vertu de la Loi N°27528 approuvée en 2001, qui « a déclaré le projet de nécessité et d'utilité publique de la plus haute priorité pour l'État ». En février 2010, le ministère des Transports et des Communications (MTC) a ordonné à Proinversión - l'agence publique responsable des processus liés aux PPP - de lancer l'appel d'offres pour l'attribution d'un contrat de PPP cofinancé par l'État (également connu comme contrat de concession). Le projet comprend la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance d'un nouvel aéroport à 29 km au nord de Cuzco, dans une zone située à une altitude de 3 700 mètres au-dessus du niveau de la mer<sup>150</sup>.

En avril 2014, Proinversión a attribué le projet au consortium Kuntur Wasi. Ce consortium comprend Corporación America Airports S.A. d'Argentine - une société exploitant plusieurs aéroports dans différents pays d'Amérique latine, dont le siège social est situé au Luxembourg<sup>151</sup>. On y trouve également Andino Investment Holding S.A., une société péruvienne qui regroupe 13 sociétés actives dans des secteurs tels que les infrastructures, la logistique et les services maritimes, et dont les dirigeants sont liés à certaines des entreprises les plus importantes du

pays dans les secteurs des mines, des assurances, de la logistique et des banques<sup>152</sup>.

L'investissement pour démarrer les opérations serait de 538 millions \$US et l'investissement total, y compris les extensions futures, serait de 658 millions \$US. L'aéroport aurait une capacité de 4,5 millions de passagers par an, avec la possibilité de l'agrandir à 5,7 millions de passagers par an<sup>153</sup>. Dès son achèvement, il remplacerait l'actuel aéroport de Cuzco Velazco Astete.

Il est important de noter que la décision de mettre en œuvre ce projet dans le cadre d'un PPP n'était pas fondée sur une analyse des coûts et des avantages par rapport aux coûts potentiels de la mise en œuvre du projet dans le cadre de marchés publics traditionnels. Au Pérou, la méthodologie du comparateur public-privé (analyse quantitative) n'est pas appliquée pour estimer le « rapport qualité-prix » (RQP) d'un projet donné<sup>154</sup>. Au lieu de cela, la décision est prise sur la base d'une analyse qualitative, ce qui donne une marge d'appréciation excessive<sup>155</sup>.

### Les coûts fiscaux du projet

Les plans initiaux prévoyaient que le financement du projet proviendrait à la fois de Kuntur Wasi (71,4 %) et de l'État (28,6 %). Kuntur Wasi couvrirait le bâtiment et la phase d'exploitation, tandis que l'État serait chargé des travaux préparatoires (c'est-à-dire les travaux de terrassement). Le financement fourni par Kuntur Wasi (264,75 millions \$US<sup>156</sup>) serait remboursé par l'État à partir de la sixième année du projet, avec intérêts - une fois l'aéroport construit et opérationnel. Le contrat ne fixait pas le taux d'intérêt de Kuntur Wasi, mais il donnait à l'État le pouvoir de refuser un plan de financement.



Inscriptions sur le mur d'une ferme, pour protester contre la construction de l'aéroport international près du village de (Cusco, Pérou). Photo: James Bruncker/Alamy Stock Photo

Le projet a été retardé en raison de problèmes de financement. Le plan de Kuntur Wasi prévoyait des emprunts à un taux d'intérêt de 22 %<sup>157</sup>. Compte tenu de l'exigence de cofinancement, ce plan impliquait un paiement par l'État de 587 millions \$US d'intérêts. Sur cette base, la proposition a été rejetée parce qu'elle était extrêmement élevée et contraire à l'intérêt public. Comme l'État pouvait emprunter à un taux d'intérêt de 7 %, il a été considéré que le taux d'intérêt que Kuntur Wasi devrait demander ne pouvait être supérieur à 9-10 %<sup>158</sup>.

A ce moment-là, l'État avait le pouvoir de déclarer l'annulation du contrat - il était explicitement établi dans le contrat que cela entraînerait des retards injustifiables dans l'exécution du projet. Toutefois, il ne l'a pas fait.

Kuntur Wasi a demandé une renégociation du contrat, qui a été signée en février 2017. Il a été convenu que 80,7 % du financement proviendrait de l'État et 19,3 % du partenaire privé. Cela a modifié la structure de financement du projet, l'État devenant le principal partenaire financier. De plus, le contrat renégocié a obligé l'État à verser une contribution initiale de 40 millions \$US avant le début de la phase de construction, ce qui n'était pas le cas pour les projets de travaux publics<sup>159</sup>. Bien que cet avenant ait violé plusieurs articles de la loi sur les PPP – par exemple, celui qui exige qu'un avenant ne modifie pas les critères de concurrence du contrat<sup>160</sup> - il a été approuvé par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et le Conseil de surveillance

pour l'investissement dans les infrastructures de transport public (OSITRAN). Il a également été soutenu publiquement par Ollanta Humala, le président péruvien de l'époque.

En outre, il y a eu des allégations de conflits d'intérêts possibles. La vice-ministre de l'Économie de l'époque, Claudia Cooper, était auparavant conseillère auprès du consortium privé, et l'un des dirigeants du consortium n'était autre que la sœur du premier ministre<sup>161</sup>.

Plusieurs experts, d'anciens ministres et la présidente d'OSITRAN - qui a démissionné de ses fonctions à la suite de cette affaire - ont remis en cause l'addendum, certains experts affirmant que le projet s'était transformé en projet de « travaux publics » d'un point de vue financier<sup>162</sup>.

Après un rapport du contrôleur général faisant état de dommages économiques pour l'État et au milieu d'un scandale national au sujet du projet, le gouvernement péruvien a finalement annulé le contrat avec Kuntur Wasi pour des raisons d'intérêt national. Le ministre des Transports et des Communications de l'époque, Martin Vizcarra, a démissionné<sup>163</sup>.

### Transparence et consultation publique

Les études du contrat et du pré-investissement sont disponibles sur le site Web de Proinversión, mais il n'existe pas d'analyse RQP accessible au public. Il s'agit là d'une question cruciale par rapport à l'analyse fondée sur des données probantes qui appuie la décision d'opter pour un PPP.

## ENSEIGNEMENTS

- Il y a de sérieuses raisons de penser que ce projet représenterait un lourd fardeau pour l'État et les contribuables au moment de la signature du contrat. Cette situation a été aggravée par l'approbation d'un addendum stipulant que l'État assumait la plupart des risques du projet.
- Le projet a souffert d'un manque de transparence et de participation du public. Étant donné qu'aucune institution du pays ne travaille sur la base d'un plan de développement des infrastructures, des critères tels que la durabilité et la vulnérabilité au changement climatique ne sont pas pris en compte lors de la conception des projets. Cela crée des conditions pour des décisions fondées sur des critères politiques, ainsi que sur le favoritisme et les intérêts particuliers

Il n'y a pas eu de consultation préalable avec les communautés dans le domaine de l'impact direct du projet, même si la norme réglementaire de la Loi de consultation (N°29785) a été approuvée en 2012<sup>164</sup>. Les communautés paysannes de Chinchero sont incluses dans la base de données des peuples autochtones du ministère de la Culture, ce qui signifie qu'elles ont ce droit<sup>165</sup>. La seule consultation a eu lieu pendant la préparation d'une étude de faisabilité, mais elle n'a impliqué que les dirigeants communautaires<sup>166</sup>.

### L'impact social du projet

Cuzco est l'une des villes les plus pauvres du pays, avec plus de 25 pour cent des habitants classés comme vivant dans la pauvreté. L'aménagement de l'aéroport a entraîné la disparition de 15 routes actuellement utilisées par la population locale, ainsi que des canaux d'irrigation<sup>167</sup>, ce qui entraînera des trajets plus longs pour les résidents qui veulent s'approvisionner en certains produits à Chinchero ou vendre leurs produits.

Trois communautés locales différentes seraient touchées par l'expropriation de terres. Une compensation économique était prévue pour eux, mais la répartition de l'argent serait inégale en raison de la superficie différente des terres expropriées à chacun d'eux. L'étude de faisabilité stipule : « Cette répartition inégale est susceptible d'avoir des conséquences sur l'activité économique des communautés à court et moyen terme. » Cependant : « Il n'existe toujours pas de preuve de ce changement dans l'activité économique des personnes qui reçoivent l'argent »<sup>168</sup>.

De plus, Chinchero est reconnu dans le circuit de la Vallée Sacrée des Incas pour son art textile, et les femmes sont les principales artisanes dédiées à ce travail. Cependant, la nécessité d'inclure une perspective de genre dans le projet ou dans l'étude d'impact environnemental n'a jamais été identifiée. Le projet menace ainsi de perturber les coutumes ancestrales et d'allonger les voies d'approvisionnement utilisées par cette population.

### Cet aéroport serait-il un gouffre financier ?

L'une des raisons pour lesquelles un nouvel aéroport<sup>169</sup> a été prévu était de mieux servir le développement de l'économie liée au Centre archéologique du Machu Picchu, la principale destination touristique du pays, qui a été déclaré site du patrimoine mondial par l'UNESCO en 1983<sup>170</sup>. La charge maximale de visites du site pour une utilisation durable a été estimée à 2 500 personnes par jour (une capacité soutenue par l'UNESCO). Cependant, elle a été largement dépassée ; en 2017, le flux quotidien moyen était de 3 800 personnes<sup>171</sup>. L'étude de faisabilité de l'aéroport indique que la capacité de charge quotidienne réelle est de 5 400 personnes et qu'un scénario de saturation, ou la capacité maximale, est de 7 180 visites<sup>172</sup>.

Comme la capacité d'accueil de l'aéroport dépasserait largement la capacité d'accueil des touristes au Sanctuaire du Machu Picchu, il existe un risque élevé qu'il fonctionne à la moitié de sa capacité, ce qui pourrait conduire à l'insolvabilité du consortium privé, et l'État devrait donc intervenir. Plus inquiétant encore, comme l'indique le rapport du Bureau du Contrôleur financier de la République, Proinversión n'a pas suffisamment soutenu la viabilité de Chinchero comme emplacement pour l'aéroport<sup>173</sup>.

### La voie à suivre

Suite à l'annulation du contrat, le consortium privé a introduit une demande d'arbitrage contre l'État péruvien devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale<sup>174</sup>. Fin juillet, on ne savait pas exactement combien Kuntur Wasi réclamait dans cette affaire (certaines indications initiales indiquent une indemnisation de plus de 270 millions \$US pour l'annulation du contrat)<sup>175</sup>. Puisque la décision du gouvernement était fondée sur un addenda illégal, il est possible que l'État puisse obtenir gain de cause. Cependant, cette procédure implique un coût qui devra être supporté par tous les contribuables péruviens, une fois de plus.

Enfin, l'État a confirmé son intention de poursuivre le projet, mais selon un modèle PPP différent. Il s'agira d'une « concession autofinancée »<sup>176</sup> suite à des questions sur la valeur du modèle PPP cofinancé<sup>177</sup>.

# La navigabilité de la rivière Magdalena

Pays  
**Colombie**

Région  
**Amérique latine**

Secteur  
**Transport**

Année **2014**

Durée du contrat  
**13.5 ans**

Le fleuve Magdalena est le principal fleuve de Colombie. De nombreuses populations côtières et leur subsistance dépendent de cette rivière pour la pêche. En outre, il présente un intérêt socioculturel pour le pays. L'ancien président du pays, Juan Manuel Santos, a voulu améliorer la navigabilité du fleuve pour stimuler les exportations d'une grande partie du pays. Cela faisait partie de ses efforts pour faciliter la circulation et réduire les frais de transport. Cependant, le projet PPP lancé en 2014 pour répondre à cette ambition s'est enlisé dans des retards. A la suite d'un scandale de corruption impliquant le principal actionnaire du consortium privé, la clôture financière ne s'est jamais concrétisée, ce qui a conduit à l'effondrement du projet. Les travaux préliminaires réalisés ont déjà eu un impact négatif sur l'environnement à l'intérieur et autour du fleuve. Les communautés n'ont jamais été consultées comme il se doit pour atténuer ces répercussions. Le gouvernement actuel est en train de réviser le projet pour lancer un autre PPP afin de mettre en œuvre le projet.

## Le contrat PPP – caractéristiques principales

En septembre 2014, l'agence gouvernementale de la Corporation Autonome Régionale du Rio Grande de la Magdalena (Cormagdalena) a signé un contrat PPP avec Navelena S.A.S pour améliorer la navigabilité de la rivière Magdalena. Il s'agissait d'un consortium composé du conglomérat brésilien Odebrecht (86,67 % des actions) et de la société colombienne Valores y Contratos S.A. (13,33 % des actions).

Ceci était le premier contrat de PPP attribué en Colombie après la loi N°1508 de 2012 sur les PPP, qui a défini le cadre réglementaire des nouveaux PPP dans le pays. Il s'agissait d'un contrat PPP de conception, construction, financement, exploitation, maintenance et transfert, portant sur un tronçon de 908 km entre Puerto Salgar et Bocas de Ceniza. Ce vaste projet de dragage impliquait neuf états et 57 villes.

La valeur estimée du contrat était de 1,3 billion COP (environ 390 millions \$US). Le financement du projet proviendrait du budget général de la nation, des redevances des entités territoriales et d'autres fonds publics. En tenant compte de tous les paiements effectués tout au long du projet, le coût s'élèverait à 2,5 billions COP (environ 750 millions \$US), ce qui représente une augmentation de 90 % par rapport à la valeur du contrat.

Navelena recevrait une rémunération en fonction des niveaux de conformité, et non pendant la phase de pré-construction (18 mois), au cours de laquelle le consortium devrait fournir la conception finale du projet et obtenir la clôture financière, c'est-à-dire assurer le financement nécessaire à la mise

en œuvre du projet. En outre, pendant cette phase, Navelena a également été chargé des travaux de dragage entre Barrancabermeja et Bocas de Ceniza.

## Questions contractuelles

Plusieurs conflits ont été identifiés, notamment dans la répartition et le financement des « risques ». Selon la « matrice des risques », Cormagdalena a pris en charge, entre autres, le risque lié à la demande, le risque lié à la réglementation environnementale ou au changement de réglementation spéciale, et les risques liés à la perception des taxes. En outre, une clause de « force majeure » a été établie en cas de retard ou de non-obtention de licences environnementales pour des raisons non imputables à la société. Parmi les raisons invoquées, mentionnons le fait que l'entreprise devait consulter une collectivité pour obtenir une licence, laquelle devait ensuite être compensée par l'État. Cette situation est très préoccupante, car elle incite à ne pas respecter l'obligation constitutionnelle de consulter les communautés locales.

Le contrat prévoyait également des mesures de compensation pour les communautés, les régions, les localités et l'environnement naturel touchés par les impacts négatifs générés par le projet, qui ne pouvaient être évités, corrigés, atténués ou remplacés par le partenaire privé. Pour couvrir ces compensations, le partenaire privé a initialement mis de côté 20,9 milliards COP (environ 7 millions \$US). Toutefois, si l'indemnisation devait être plus élevée, Cormagdalena assumerait la totalité du montant excédentaire. Étant donné que le contrat a été signé sans qu'une étude d'impact sur l'environnement



Un bateau de dragage sur la rivière Magdalena. Ces activités ont eu un impact sur l'environnement. Photo: Asociación Ambiente y Sociedad

approfondie n'ait été réalisée, il représentait une lourde charge potentielle pour l'État.

#### Transparence et participation du public

Le contrat et les autres documents connexes, y compris les études, sont accessibles au public sur le site « *Colombia efficient purchase* »<sup>178</sup> [“Colombia Compra Eficiente”]. Cependant, Cormagdalena n'a pas partagé le projet avec les communautés locales, les OSC ou les universités pendant la phase de planification et, par conséquent, le projet a fait l'objet d'une série de plaintes<sup>179</sup>.

Le contrat stipulait que, pendant la phase d'exécution, Navelena devait définir et développer une stratégie de dialogue social et de participation avec les communautés dans la zone d'influence<sup>180</sup>. Pendant la courte période de mise en œuvre du projet, Navelena a organisé quelques réunions avec les communautés côtières, qui *étaient purement informatives*.

#### L'impact du projet sur les communautés locales

Bien que le projet ne soit jamais entré dans la phase de construction, l'impact environnemental et social réel ou potentiel a été identifiés. En décembre 2016, le Bureau du contrôleur général a signalé que, puisque Navelena avait remplacé les matériaux nécessaires aux travaux publics par des matériaux moins coûteux et de moindre qualité, la stabilité et la durabilité des ouvrages étaient menacées<sup>181</sup>.

En outre, dans la phase de pré-construction, la société a entrepris des activités de dragage entre Barrancabermeja et Barranquilla. Ces activités ont eu des impacts environnementaux causés par un déplacement des sédiments prélevés dans la rivière, ce qui risque d'assécher les marécages et d'avoir un impact négatif sur la biodiversité. Le drainage a également eu des effets néfastes sur les communautés de pêcheurs, et la superficie des terres agricoles a été réduite.

Selon certaines sources, la construction du projet modifierait le débit du fleuve, ce qui pourrait avoir un impact sur des milliers de pêcheurs et de familles et mettre en péril la souveraineté alimentaire des communautés côtières. Le projet semblait incompatible avec la pêche, étant donné que les principaux bénéficiaires du projet seraient des entreprises liées au charbon et aux hydrocarbures. De plus, les écosystèmes tels que les marécages pourraient être affectés négativement par des changements dans le débit, la vitesse et le volume d'eau de la rivière<sup>182</sup>.

Ces impacts s'ajoutent aux problèmes actuels du fleuve Magdalena et de ses habitants, tels que le niveau élevé de pollution, la surexploitation de ses ressources, la déforestation, l'agriculture extensive et le changement climatique<sup>183</sup>.



**Dans la phase de pré-construction, la société a entrepris des activités de dragage entre Barrancabermeja et Barranquilla. Ces activités ont eu un impact environnemental.**



#### **Le scandale de corruption Odebrecht**

En 2015, alors que Navelena travaillait à la clôture financière de ce projet, l'ancien PDG d'Odebrecht Marcello Odebrecht a été condamné pour corruption. En mai de la même année, Odebrecht cherchait à céder sa participation dans le projet et, par conséquent, Cormagdalena a donné de multiples occasions soit de modifier la composition du consortium, soit de confirmer la clôture financière.

Après l'échec d'une tentative d'obtenir un prêt de Sumitomo Mitsui Banking (seconde banque du Japon)<sup>184</sup>, la clôture financière ne s'est jamais concrétisée et Cormagdalena a déclaré le contrat nul le 24 mars 2017. Début 2018, le régulateur colombien des entreprises Supersociedades a entamé le processus de liquidation judiciaire de Navelena.

#### **Qu'en est-il de l'avenir ?**

Le gouvernement actuel travaille au lancement d'un autre PPP pour poursuivre les plans initiaux du fleuve, ce qui pourrait entraîner une révision de la structure du projet<sup>185</sup>.

L'OSC colombienne Ambiente y Sociedad<sup>186</sup> demande l'inclusion des études d'impact social et environnemental liées à la viabilité des projets. En outre, les contrats doivent comporter des clauses plus strictes et plus spécifiques sur l'identification et la gestion des risques.

Il est important d'évaluer le coût réel des PPP à l'aide d'un système de responsabilisation, d'accès à l'information et d'indicateurs clairs pour évaluer l'impact des PPP dans tous les domaines (financier, social et environnemental).

#### **ENSEIGNEMENTS**

- Ce PPP manquait de transparence et souffrait d'une mauvaise planification. Les autorités n'ont pas été en mesure de prévoir la complexité écologique, politique, sociale ou économique du projet du fleuve Magdalena et n'ont pas pris en compte les impacts cumulatifs des différents travaux réalisés<sup>187</sup>.
- Ce projet menace toujours les communautés de pêcheurs et leurs moyens de subsistance. Il est donc nécessaire de suivre son évolution et tout conflit avec les communautés<sup>188</sup>.

# L'approvisionnement en eau de Jakarta

Pays  
**Indonésie**

Région  
**Asie**

Secteur  
**Eau**

Année **1998**

Durée du contrat  
**25 ans**

Lorsque les sociétés privées Thames Water et Suez ont signé un contrat PPP en 1997 pour fournir l'approvisionnement en eau de la ville de Jakarta, le projet a levé de grands espoirs parmi la population locale. Pourtant, les promesses selon lesquelles 70 pour cent de la population de Jakarta disposerait d'eau courante d'ici 2002 n'ont jamais été tenues. Au lieu de cela, aujourd'hui, la majeure partie de la population de la ville n'a toujours pas accès à l'eau potable et la compagnie publique des eaux PAM Jaya a subi d'énormes pertes financières. Entre-temps, les entreprises du secteur privé qui ont participé au PPP en 1997 ont récolté des bénéfices financiers. Depuis 2018, les deux sociétés initiales ont vendu tout ou partie de leurs participations dans le projet – un projet qui a eu des effets négatifs considérables pour les citoyens et le gouvernement de Jakarta.

## Le secteur privé : un nouvel espoir pour l'approvisionnement en eau de Jakarta ?

En 1991, la Banque mondiale a lancé son plan d'amélioration des services d'eau dans la capitale indonésienne, Jakarta, avec un prêt de 92 millions de dollars pour l'amélioration des infrastructures<sup>189</sup>. Des consultants ont été nommés pour conseiller le fournisseur d'eau de Jakarta, PAM Jaya, dans un processus qui a ouvert la voie à la participation du secteur privé. Le plan a été présenté comme une solution à l'échec de l'approvisionnement public en eau de Jakarta et à l'inégalité d'accès.

À l'issue de négociations, en 1997, l'approvisionnement en eau potable a été confié à deux opérateurs privés, avec lesquels PAM Jaya a signé des contrats PPP pour fournir de l'eau à Jakarta Est et Ouest (ci-après « Jakarta Water »). Il s'agissait de multinationales de premier plan : la compagnie française Suez et l'entreprise britannique Thames Water<sup>190</sup>. Les contrats sont entrés en vigueur en février 1998 pour une période de 25 ans.

Pour entrer sur le marché, les deux sociétés ont négocié des accords avec l'élite politique. Suez a formé PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja). Entre-temps, Thames Water a créé la société qui allait devenir Aerta Air Jakarta (Aetra). Tous deux ont bénéficié de contrats favorables qui n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres public<sup>191</sup>.

Malgré une tentative de reprise de l'eau dans le secteur public et une série de grèves, un nouvel accord a été signé en 2001. En 2006, Suez a vendu 49 % de ses actions à la société indonésienne PT Astratel Nusantara et Citigroup Financial Products

Inc.<sup>192</sup> La même année, Thames Water a vendu toutes ses actions à une société basée à Singapour<sup>193</sup>.

En 2007, les PPP ont reçu le soutien d'institutions financières internationales. Le Partenariat mondial de la Banque mondiale sur l'aide basée sur les résultats a approuvé une subvention de 5 millions \$US pour « *étendre* l'accès aux services d'eau aux ménages à faible revenu », et « *une approche novatrice (pilote) de l'accès 'illégal' aux services communautaires* »<sup>194</sup>. La Banque asiatique de développement a également approuvé un prêt de 50 millions \$US au secteur privé pour financer en partie son programme d'investissement pour 2008-2012<sup>195</sup>.

## Des promesses d'avenir

Selon la Banque mondiale<sup>196</sup>, en 1996, PAM Jaya n'a enregistré qu'une couverture de 45,3 % de l'eau du robinet et 57 % de l'eau non rentable (eau perdue à cause de fuites ou volée). Pour cette raison, les PPP avaient deux objectifs principaux : (a) élargir le service, en mettant l'accent sur les résidents et les quartiers pauvres ; et (b) améliorer la qualité du service dans les quartiers pauvres et la qualité générale de l'eau.

Des objectifs ambitieux ont été fixés : Jakarta Water s'est engagé à atteindre une couverture universelle d'ici 2023 et à fournir de l'eau potable pour 2007. Le contrat a nécessité 732 milliards IDR (318 millions \$US au taux de change de 1997) au cours des cinq premières années du projet : agrandir la canalisation existante, atteindre 1,5 million de clients de plus, accroître l'approvisionnement en eau et réduire la quantité d'eau perdue. Avec ces clients supplémentaires, plus de 70 % de la population de Jakarta aurait eu accès à l'eau



Remplissage des Jerricans d'eau à la Pompe avant livraison aux résidents des bidons-villes de Jakarta. Photo: Garry Andrew Lotulung/Pacific Press via Alamy

courante d'ici 2002, et les pertes d'eau devaient être réduites à moins de 35 % pour 2003<sup>197</sup>.

Les contrats de PPP prévoyaient que les actifs financiers, y compris le réseau, les stations d'épuration et l'équipement seraient transférés aux sociétés privées, avec l'accord qu'ils seraient restitués d'ici 2023, à la fin de la concession. Les deux sociétés privées se sont chargées de l'approvisionnement en eau brute, du nettoyage de l'eau brute, du réseau de canalisations et du service à la clientèle. PAM Jaya est restée responsable de l'établissement du tarif appliqué aux consommateurs. Pour ces services, elle verse une « redevance d'eau » aux deux sociétés tandis que les clients paient des « tarifs d'eau » à PAM Jaya<sup>198</sup>.

Dès le départ, les partenariats ont manqué de transparence et de leurs initiateurs de responsabilité. Les contrats n'ont pas permis à PAM Jaya d'accéder aux dossiers financiers du consortium, ce qui a nui à la supervision de la mise en œuvre des PPP<sup>199</sup>. Ils ont également été cachés jusqu'en 2013, date à laquelle le gouvernement de Djakarta a envisagé de résilier les contrats avec les fournisseurs privés<sup>200</sup>.

#### Promesses non tenues : le coût financier

Les contrats ont été conçus pour être lucratifs pour les partenaires privés. Jakarta Water a perçu une redevance basée sur le volume d'eau fournie, calculée sur un taux de rendement de 22 %<sup>201</sup>. Cela leur procurait un bénéfice garanti et les protégeait

contre les incertitudes liées à l'augmentation des prix de l'eau. Le contrat prévoyait également une commission *d* « savoir-faire en matière de gestion » pour les sociétés mères, ainsi qu'une garantie pour le partenaire privé contre tout risque lié aux fluctuations des taux de change ou des taux d'intérêt, qui étaient compensées par l'État<sup>202</sup>.

Par conséquent, la plupart des avantages économiques devaient être récoltés par les entreprises et les risques devaient être assumés par le gouvernement. Les risques se sont matérialisés pendant la crise financière asiatique, lorsque PAM Jaya a accumulé des dettes supplémentaires. Étant donné que la population était déjà confrontée à une augmentation des coûts, le gouvernement a demandé à PAM Jaya de maintenir les tarifs pendant les trois premières années du contrat<sup>203</sup>. Pendant ce temps, l'inflation a grimpé de 120 %. PAM Jaya a été coincé des deux côtés - incapable d'augmenter les tarifs, tout en ayant à effectuer des paiements nettement plus élevés aux opérateurs privés, ce qui signifie que les contribuables ont subventionné les tarifs. Enfin, PAM Jaya a rompu avec la politique gouvernementale et a augmenté ses tarifs trois fois en moins de trois ans<sup>204</sup>. Depuis 1998, les tarifs de l'eau ont augmenté 10 fois, soit une augmentation de 300 %<sup>205</sup>.

Les contrats ont entraîné des pertes importantes pour PAM Jaya, payées par les contribuables. En 2011, la perte financière de PAM Jaya s'est élevée à 154,3 milliards IDR (18 millions \$US), en plus d'une diminution importante de la valeur des actifs<sup>206</sup>.

Le président de PAM Jaya aurait déclaré que les contrats de PPP « plongeront la compagnie publique des eaux dans d'énormes pertes financières (jusqu'à 18,2 milliards IDR [2,4 milliards \$US]) si l'accord de coopération continuait comme prévu jusqu'à son expiration en 2022 »<sup>207</sup>.

### Les conséquences pour les habitants de Jakarta

Selon l'Amrta Institute for Water Literacy, PAM Jaya indique que le taux de couverture des services en 2013 était fixé à 66,37 %, mais que Jakarta Water n'a atteint que 59,01 %. Le taux de fuite est de 44 %, alors que la réglementation du ministère de l'Intérieur précise qu'il ne doit pas être supérieur à 20 %<sup>208</sup>.

Ce qui aggrave encore la situation, c'est que ce sont les plus pauvres qui continuent d'être laissés-pour-compte. Entre 1998 et 2004, seulement 25 % des nouvelles connexions ont bénéficié aux ménages à faible revenu. En 2003, plus de 85 % des connexions en réseau étaient destinées aux ménages à revenus moyens et riches<sup>209</sup>. Bien que PAM Jaya ait mis en place une subvention pour réduire la facture mensuelle des familles pauvres, celle-ci n'était pas toujours abordable. Les résidents dépendent souvent de l'eau souterraine des puits collectifs ou achètent de l'eau dans des jerricans, ce qui peut coûter jusqu'à la moitié du revenu quotidien d'une personne<sup>210</sup>.

Les personnes couvertes par le réseau d'eau courante ne sont pas à l'abri des difficultés. Les coupures sont fréquentes et en 2013, près de 40 000 plaintes ont été enregistrées au sujet de carences en eau<sup>211</sup>. De plus, l'eau sent souvent mauvais, cause des irritations cutanées et est parfois boueuse<sup>212</sup>.

Par conséquent, les hôtels et les résidents plus riches ont commencé à creuser leurs propres puits privés pour obtenir de l'eau souterraine pure<sup>213</sup>. Ceci est loin d'être anodin, car cela contribue à ce que parmi les grandes villes de la planète, Jakarta est celle qui s'enfonce le plus vite dans les eaux<sup>214</sup>. Quarante pour cent de la ville se trouve déjà sous le niveau de la mer. En une décennie, le nord de Djakarta, qui abrite des millions d'habitants, pourrait être sous l'eau<sup>215</sup>. L'utilisation excessive des eaux souterraines utilisées par les habitants les plus pauvres est également un problème majeur de santé publique, car elles sont sales et très polluées en raison de l'absence d'un système d'assainissement adéquat<sup>216</sup>.

### L'avenir de l'eau à Jakarta - Existe-t-il une alternative aux PPP ?

Depuis des décennies, les syndicats et la société civile exigent que la gestion de l'eau revienne à la propriété publique<sup>217</sup>. Après des années de procès, la Cour suprême indonésienne a ordonné la fin de la privatisation de l'eau et le rétablissement de la gestion publique pour garantir le droit humain à l'eau<sup>218</sup>. Toutefois, elle n'a pas donné d'ordre clair d'annuler l'accord<sup>219</sup>.

Pendant ce temps, la société privée Moya Indonesia, qui possède aujourd'hui Aetra, a acquis deux PPP dans les environs de Jakarta - Bekasi et Tangerang - pour une durée de 25 ans. Moya Indonesia a l'intention de renégocier le contrat d'Aetra à Jakarta en un contrat de construction, d'exploitation et de transfert, qui sera vraisemblablement aussi de longue durée<sup>220</sup>.

Pourtant, d'autres projets ont démontré que l'approvisionnement public en eau peut fonctionner. Surabaya, la deuxième plus grande ville d'Indonésie, dispose d'un approvisionnement public en eau couvrant 95,5 % de la population en 2016 - deux fois plus que Jakarta Water<sup>221</sup> - et l'eau y est beaucoup moins chère. L'Institut Amrta a calculé que le prix moyen de l'eau à Jakarta est le triple de celui de Surabaya<sup>222</sup>. Pourtant, Surabaya a accumulé un bénéfice net de plus de 14 millions \$US (280 milliards IDR) en 2017<sup>223</sup>. Lobina et Hall (2013) ont également démontré que les opérations publiques bénéficient d'un avantage certain sur le secteur privé<sup>224</sup>.

### ENSEIGNEMENTS

- Les PPP pour l'approvisionnement en eau à Jakarta représentent une menace pour les finances publiques, l'égalité et la démocratie. Le 9 octobre 2017<sup>225</sup>, une décision de la Cour suprême a ordonné la fin du projet et le retour des services d'eau à la compagnie publique des eaux, PAM Jaya, car les compagnies privées « n'ont pas protégé » le droit à l'eau des résidents<sup>226</sup>.
- L'expérience de la deuxième plus grande ville d'Indonésie, Surabaya, montre que les services publics de l'eau peuvent être nettement moins chers et accessibles à tous.



**La plupart des profits vinrent aux investisseurs, tandis que le gouvernement supportait tous les risques.**



# Le projet de renforcement de l'approvisionnement en eau de Khandwa

Pays  
**Inde**

Région  
**Asie**

Secteur  
**Eau**

Année **2009**

Durée du contrat  
**25 años**

Un accord de PPP pour la construction, l'exploitation, l'entretien et l'approvisionnement en eau municipale dans la petite ville indienne de Khandwa s'est révélé être très controversé. Premièrement, la communauté locale n'a jamais été consultée sur le projet, et un tollé public s'en est suivi lorsque l'information a finalement été partagée. Deuxièmement, il y a eu de sérieux retards dans la construction et l'exploitation de l'approvisionnement en eau. Troisièmement, les deniers publics ont été - et pourraient l'être à l'avenir - durement touchés. Un rapport sévère par un comité indépendant a soulevé de sérieuses préoccupations et recommandé que les services d'approvisionnement en eau de la ville soient confiés au secteur public. Mais cela n'a pas encore eu lieu.

## Le contrat PPP

L'Inde a signé l'un de ses premiers contrats de PPP dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en 2009. Le PPP devait construire, exploiter et entretenir l'approvisionnement municipal en eau à Khandwa, une petite ville de l'État du Madhya Pradesh. Le contrat a été signé entre la Khandwa Municipal Corporation (KMC) et Vishwa Infrastructure and Services Pvt Ltd (Vishwa), une société privée de fourniture d'eau basée à Hyderabad. Il s'agit d'un PPP de « construction – possession – exploitation – transfert » dans le cadre d'un programme du gouvernement central appelé « Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns » (UIDSSMT). Le projet devait durer 25 ans : deux ans pour la construction, qui commencerait en 2010, et 23 ans pour l'exploitation et la maintenance. Le projet fournirait 29 millions de litres par jour à la population de Khandwa (plus de 200 000 personnes) pour la consommation domestique, pour atteindre 43 millions de litres par jour à la fin de la période contractuelle en 2034<sup>227</sup>.

Le total des coûts en capital convenus du projet s'élevait à 20,96 millions \$US et le coût annuel estimatif d'exploitation et d'entretien était de 1,4 million \$US. La KMC - par l'intermédiaire de l'UIDSSMT - a fourni 15,54 millions \$US à titre de subvention en capital, tandis que Vishwa a fourni les 3,68 millions \$US restants. En conséquence, la plus grande partie du projet a été financée par des fonds publics. L'investissement de Vishwa s'est fait sous forme de fonds propres (25 %) et de dette (75 %<sup>228</sup>), y compris un prêt de la Société financière internationale, l'organisme de prêt au secteur

privé de la Banque mondiale (5 millions \$US ont également servi à financer un projet de gestion de l'eau et des eaux usées géré par la même entreprise à Kolhapur Town<sup>229</sup>). Vishwa a également réuni des fonds sous forme de capitaux propres auprès de deux fonds d'investissement : Axis Private Equity Ltd. et New Enterprise Associates<sup>230</sup>.

Le taux de rentabilité interne du projet est estimé à 12 %. Selon le contrat, l'entreprise couvrait ses coûts et le rendement estimé au moyen des paiements des résidents.

## Pertes pour les deniers publics – présentes et futures

Le projet a été coûteux pour le secteur public, et donc pour les citoyens, principalement en raison de l'importante subvention publique accordée au projet PPP. En outre, la KMC a fourni à l'entreprise privée un appui en matière d'autorisations administratives et de ressources techniques et humaines.

Les citoyens ont aussi subi l'impact négatif des compteurs coûteux, ainsi que des tarifs de l'eau et de leur révision régulière. Le contrat stipulait que le tarif de l'eau - fixé à 0,22 \$US le kilolitre (11,95 INR/kl) - augmenterait de 10 % tous les trois ans, mais que l'entreprise pouvait également l'augmenter en cas de manque à gagner<sup>231</sup>. La révision du tarif de l'eau serait effectuée par un comité d'examen des prix qui comprendrait le comptable, le vérificateur et l'ingénieur de la corporation municipale et des représentants de la compagnie privée. Il est très important de noter qu'il n'y a pas de représentants du peuple au comité, ce qui a entraîné un contrôle unilatéral des



Mobilisation d'ONGs pour l'accès à l'eau à Khandwa, Inde. Photo: Patrika Newspaper

Vishwa dans le processus de révision des tarifs. En conséquence, si les tarifs d'approvisionnement en eau privés sont mis en œuvre, on estime que les ménages doivent payer environ 75 \$US par an au lieu de 12 \$US<sup>232</sup>. Au moment de la signature du contrat, le chômage dans la ville était élevé, 35 % de la population était pauvre et le revenu moyen par habitant avoisinait les 380 \$US par an, d'après une étude économique de l'État en 2009-2010.

Vishwa n'est pas non plus tenue de maintenir la qualité et le rendement du service. Pire encore, en raison du contrat de PPP, les résidents font face à des restrictions importantes ou à l'interdiction de porter plainte contre l'entreprise en cas de mauvaise prestation de services<sup>233</sup>.

L'accord comprend également une clause relative à « l'absence d'installation concurrente parallèle ». Cela signifie que ni le gouvernement de l'État, ni la municipalité, ni personne d'autre, y compris les résidents locaux, ne seraient autorisés à utiliser toute autre source pour satisfaire leurs besoins en eau. De plus, la capacité des installations déjà existantes ne peut pas être augmentée pour le bien-être public ou autre. Il est important de noter qu'environ 65 % des ménages ne disposent pas d'un raccordement régulier à l'eau courante et dépendent d'accès publics, de citernes ou d'autres sources d'approvisionnement en eau<sup>234</sup>.

Il est également possible que le projet entraîne des coûts cachés. Selon des sources locales, bien que la période de construction du projet ait été de deux ans, même après près d'une décennie, le projet

n'est pas pleinement opérationnel conformément aux modalités du contrat. L'approvisionnement en eau n'a commencé que dans deux quartiers de la municipalité - où l'exploitant privé fournit l'eau en vrac et où la distribution est assurée par la municipalité, et partiellement. Il est toutefois difficile d'estimer les pertes dues au retard dans l'exécution du projet.

Selon un rapport de 2014 de la Banque mondiale, qui a examiné cinq PPP dans le secteur de l'eau en Inde : « La KMC finance en partie les coûts de construction et doit indemniser l'exploitant pour les défauts de paiement persistants des clients (50 pour cent des recouvrements qui restent en suspens pendant un an). Ils assument également la responsabilité des changements de périmètre, y compris l'extension des installations. »<sup>235</sup>

On y lit en outre : « Les risques pour atteindre la viabilité financière sont (i) l'acceptabilité du tarif à la consommation, qui ne sera testé que lorsque le projet commencera ses opérations, (ii) la capacité de la ville à mettre en œuvre des révisions tarifaires selon les formules de hausse des prix convenues dans le contrat, et (iii) la capacité de la ville à financer les changements qu'elle souhaite introduire et ses besoins futurs en investissements. Ce dernier risque est important car la ville n'a pas été en mesure de financer l'extension de la réhabilitation du réseau de distribution. Ceci a conduit à une impasse, qui n'est pas entièrement résolue. La solidité financière de la ville est également faible et une planification minutieuse sera nécessaire pour répondre aux besoins futurs. »<sup>236</sup>

## LECCIONES APRENDIDAS

- Les projets de développement doivent être planifiés dans le cadre d'un processus démocratique et en consultation avec les populations locales. Le processus devrait guider les décisions en matière de politique publique, en particulier en ce qui concerne la prestation de services publics comme l'eau.
- La mise en œuvre des PPP soutenus par les programmes du gouvernement central dépend en grande partie des capacités et de l'expertise des autorités municipales locales en matière de suivi et de réglementation de ces projets. En l'absence de telles mesures, les autorités ont du mal à réglementer et à surveiller l'entreprise privée et à assurer l'exécution et la prestation des services dans les délais impartis.

### Manque de transparence et de procédure régulière

Les documents contractuels et les accords n'ont pas été rendus publics au moment où le projet a été planifié, même si la divulgation publique et le partage d'information font partie des lignes directrices de l'UIDSSMT. Enfin, en vertu de la loi de 2005 sur le droit à l'information, ils ont été mis à disposition. Les autres documents relatifs aux contrôles, à l'analyse et à l'évaluation des performances ne sont pas encore dans le domaine public.

Aucune consultation publique n'a eu lieu avant le début du projet, comme le proposent les lignes directrices. Même le chef de l'opposition au conseil municipal a déclaré lors d'une interview qu'il n'était pas au courant de tous les détails et des impacts du PPP. La candidature finale du projet a été approuvée par le Maire en Conseil (Mayor in Council – MIC), mais sans aucun débat à l'Assemblée générale de la KMC. Par conséquent, ni les représentants locaux ni le grand public n'ont été impliqués dans cette phase. Cela laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne le concept de consentement libre, préalable et éclairé de la population locale avant qu'un projet de services publics ne soit approuvé.

Plusieurs autres décisions importantes relatives à la préparation et à l'approbation du projet d'eau ont été prises par le MIC, en contournant l'assemblée générale des conseillers élus de la corporation municipale. Il s'agissait notamment de sélectionner le cabinet de consultants pour la préparation du « Rapport détaillé du projet » et d'autres documents, d'approuver les différents objectifs du programme de réformes urbaines, des décisions relatives à la notification des appels d'offres et à

leurs modifications et des paiements à la société privée et au consultant<sup>237</sup>.

### Un tollé public qui réclame le retour de l'approvisionnement en eau aux autorités municipales

En décembre 2012, la KMC a publié une note intitulée « Water Metering and Regularisation Rules, 2012 » (« Règles de comptage et de régularisation de l'eau »), concernant l'approvisionnement en eau de la ville de Vishwa, et a sollicité les objections et les commentaires des citoyens. C'était quatre ans après l'attribution du contrat. Après une campagne médiatique et une action de porte-à-porte par les citoyens, plus de 10 000 ménages ont déposé leurs objections contre le projet dans un délai de 30 jours. C'était dans une ville où le nombre total de branchements d'eau domestiques réguliers à cette époque s'élevait à environ 15 000<sup>238</sup>.

En raison du nombre important d'objections, le gouvernement du Madhya Pradesh (GoMP) a formé un comité indépendant de sept membres pour examiner les objections et les résoudre. Le comité a présenté son rapport au GoMP le 1<sup>er</sup> juin 2013. Le rapport indique que des changements ont été apportés aux modalités et aux spécifications du projet pour le bénéfice d'une entreprise privée en particulier. Il indique également que de graves irrégularités ont été commises par la KMC dans la sélection du consultant privé pour le projet, et même dans le processus d'appel d'offres, y compris la publication des appels d'offres uniquement localement et non au niveau national, et l'autorisation de modifier les spécifications après que les appels d'offres aient été lancés.

La note mentionne en outre que, malgré les objections et les rappels répétés d'organismes officiels tels que le State Level Empowered Committee, le commissaire municipal de la KMC n'a pas tenu compte de ses conseils et a agi dans l'intérêt de la société privée. Elle souligne également le manque d'efficacité de l'entreprise privée et soulève la question de savoir comment une entreprise aussi peu rentable, qui n'a pas été en mesure d'achever une phase de construction de deux ans après quatre ans, peut être fiable pour fournir un service essentiel comme l'eau pendant les deux prochaines décennies.

Elle recommande que le contrat de PPP soit annulé et que les services d'approvisionnement en eau de la ville soient confiés à un opérateur public. Elle suggère également qu'il n'y ait qu'un seul approvisionnement municipal en eau et que le nombre de bornes-fontaines publiques soit augmenté afin de soutenir le droit à l'eau des pauvres<sup>239</sup>.

Malgré les observations fermes du comité nommé par le gouvernement, le projet demeure opérationnel.

# Conclusions et recommandations

Partout dans le monde, les PPP sont présentés comme un moyen de combler les déficits de financement pour aider les pays à atteindre les OMD d'ici 2030. Les PPP sont actuellement une solution très prisée par de nombreux gouvernements comme moyen d'obtenir des financements privés pour financer des projets de développement tels que la construction d'hôpitaux et d'autres projets à grande échelle, ou pour fournir des services essentiels tels que l'approvisionnement en énergie et en eau aux citoyens vulnérables dans le monde entier.

Comme ce rapport l'a montré, les Banques Multilatérales de Développement telles que la Banque Mondiale ont joué un rôle d'orientation en fournissant des conseils et des financements pour des projets PPP dans différents secteurs.

Ce rapport propose une analyse approfondie de l'impact de 10 projets PPP sur la base de preuves tirées de projets menés sur quatre continents différents, tant dans le Nord que dans le Sud. Nous avons examiné l'impact des PPP sur les finances publiques et sur les citoyens des pays en question et plus généralement, et nous nous sommes demandé si les PPP avaient servi l'intérêt général. Nous l'avons fait en examinant le processus PPP et son impact sur la démocratie, l'égalité et les droits fondamentaux, y compris les droits humains, sociaux et environnementaux.

À travers les 10 études de cas que nous avons examinées, nous avons constaté que les PPP ont échoué à de différents niveaux - des échecs qui ont eu un impact sérieux sur les citoyens des pays en question.

Bien que nous ne voulions pas généraliser nos conclusions, nos constatations illustrent certains des problèmes les plus courants auxquels les pays qui s'engagent dans des PPP sont confrontés au niveau mondial. À notre avis, ces témoignages remettent en question la capacité des PPP à produire des résultats dans l'intérêt général.

Nous avons constaté que :

**Chacun des 10 projets a entraîné un coût élevé pour les deniers publics, a été caractérisé par un niveau de risque excessif pour le secteur public et, par conséquent, a constitué une lourde charge pour le contribuable.** Par exemple, l'hôpital Queen Mamohato au Lesotho a eu d'importantes répercussions financières néfastes et imprévisibles sur les fonds publics. Selon les

derniers chiffres, les loyers annuels du PPP versés par le gouvernement sont deux fois plus élevés que ceux convenus par le gouvernement du Lesotho et la Banque mondiale (BM), cette dernière ayant conseillé l'opération, au début du contrat. Parmi les facteurs qui contribuent à l'escalade des coûts, mentionnons un modèle financier inapproprié qui gonfle les frais unitaires chaque année et crée un risque excessif de défaut de remboursement des prêts. En Suède, le coût total de construction de l'hôpital Nya Karolinska Solna (NKS) a explosé - passant de 1,4 à 2,4 milliards d'euros - et a été assailli par des pannes techniques. Il est aujourd'hui reconnu comme « l'hôpital le plus cher du monde ».

**Chaque PPP étudié était plus risqué pour l'État que pour les entreprises privées concernées, car le secteur public était tenu d'intervenir et d'assumer les coûts lorsque les choses tournaient mal.** Un exemple significatif est le cas de Jakarta Water en Indonésie, où deux contrats de PPP ont entraîné des pertes importantes pour PAM Jaya, le service public de l'eau. En 2011, il a enregistré une perte financière de 18 millions \$US. Selon les estimations, les pertes s'élèveront à 2,4 milliards \$US si l'accord de coopération se poursuit comme prévu jusqu'à sa date d'échéance en 2022.

**Cinq des 10 PPP examinés ont eu un impact négatif sur les pauvres et ont contribué à creuser le fossé entre riches et pauvres.** Par exemple, dans le cas de l'hôpital Queen Mamohato au Lesotho, le coût croissant et inflexible de l'hôpital PPP a compromis les investissements nécessaires dans les soins de santé primaires et secondaires dans les zones rurales, où les taux de mortalité augmentent et où vivent les trois quarts de la population. A Jakarta, l'approvisionnement en eau par l'intermédiaire d'opérateurs privés (Jakarta Water) a entraîné une forte augmentation des factures mensuelles, qui sont inabordable pour de nombreuses familles pauvres. Les résidents dépendent souvent de l'eau souterraine des puits communautaires ou doivent acheter de l'eau dans des jerricans, ce qui peut coûter jusqu'à la moitié du revenu quotidien d'une personne.

**Trois des PPP ont eu de graves répercussions sociales et environnementales.** Une mauvaise planification et l'absence de vérification préalable adaptée expliquent certains de ces problèmes. Par exemple, sur la côte de Mundra, au Gujarat, en Inde, où un projet de centrale thermique a été réalisé, de graves violations sociales et environnementales ont été commises dès le début. Suite à des analyses

d'impact incorrectes, la qualité de l'eau et les populations de poissons se sont détériorées. Les effets sur la santé des communautés sont évidents en raison des émissions atmosphériques. L'accès aux sites de pêche et de séchage a été bloqué. Il y a eu des déplacements forcés de pêcheurs. Cela a également eu un impact sur la vie des femmes. Les jeunes filles, en particulier, ont été retirées de l'école pour effectuer des travaux physiques et domestiques afin d'assurer leur propre survie. En Colombie, le projet PPP visant à améliorer la navigabilité du fleuve Magdalena a été mal planifié. Bien que le projet ne soit jamais entré dans la phase de construction – le projet s'est effondré en raison de l'incapacité de l'entreprise à obtenir le financement nécessaire à sa mise en œuvre – les travaux préliminaires réalisés ont déjà eu un impact négatif sur l'environnement du fleuve et de ses alentours.

**Neuf projets sur dix ont manqué de transparence et/ou n'ont pas consulté les populations affectées, et ont ainsi mis en exergue un défaut de responsabilité démocratique.** L'absence de publications des détails du contrat est en inadéquation complète avec les risques que le secteur public fut contraint d'assumer. Dans la petite ville indienne de Khadwa, par exemple, où un PPP a été lancé pour fournir de l'eau municipale, il a fallu quatre ans pour que la population soit enfin informée de ce qui se passait. Plus de 10 000 ménages ont déposé des objections contre le projet dans un délai de 30 jours et ce, dans une ville où le nombre de branchements d'eau domestiques réguliers s'élevait à 15 000. Au Libéria, où le gouvernement a externalisé ses écoles maternelles et primaires publiques, initialement à Bridge International Academies Ltd (BIA), le processus n'a pas été concurrentiel, les populations locales n'ont pas été correctement consultées et la transparence a fait défaut.

**Chaque cas a démontré que les PPP étaient complexes à négocier et à mettre en œuvre, et qu'ils nécessitaient des capacités administratives spécifiques pour négocier dans l'intérêt public, y compris pendant le processus de renégociation.** Au Pérou, le processus de renégociation pour la construction d'un nouvel aéroport dans le cadre d'un PPP à Chinchero a entraîné une modification de l'ensemble de la structure de financement du projet. Après un rapport critique du contrôleur général faisant état de dommages économiques pour l'État, et au milieu d'un scandale national sur le projet, le gouvernement péruvien a finalement dû annuler le contrat pour des raisons d'intérêt national. La construction d'un palais de justice à Paris s'est avérée si complexe, coûteuse et controversée que la nouvelle ministre française de la Justice a décidé que son ministère ne s'engagerait plus dans un PPP.

**Trois des contrats de PPP ont dû être annulés en raison d'un échec évident dans le processus, y compris une diligence appropriée pour identifier les impacts possibles du projet.** Par exemple, le Projet Castor – considéré comme la plus grande unité de

stockage de gaz en mer d'Espagne – a été arrêté après que les injections de gaz aient causé plus de 1 000 tremblements de terre. Bien qu'il n'ait jamais été utilisé, le Projet Castor a jusqu'à présent coûté 3,28 milliards d'euros, qui devraient être payés par une augmentation des factures de gaz.

Ce rapport conjoint des OSC formule les recommandations suivantes à l'intention de la Banque Mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres banques publiques de développement, ainsi que des gouvernements des pays riches qui jouent un rôle de premier plan dans ces institutions :

**Mettre un terme à la promotion agressive et à l'incitation aux PPP pour le financement des infrastructures sociales et économiques,** et reconnaître publiquement les risques financiers et autres risques importants que les PPP comportent.

**Aider les pays à trouver la meilleure méthode de financement pour les services publics dans les infrastructures sociales et économiques,** qui sont responsables, transparentes, viables sur le plan environnemental et fiscal, et conformes à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Donner la priorité aux recettes fiscales, tout en les augmentant, le cas échéant, par des financements extérieurs à long terme et des financements intérieurs, concessionnels et, au besoin, non concessionnels.

**Veiller à ce qu'une bonne gouvernance démocratique soit en place avant de poursuivre le développement d'infrastructures ou de services à grande échelle.** Cela devrait se faire par le biais d'une consultation éclairée et d'une large participation et d'un suivi de la société civile, y compris des communautés locales, des syndicats et d'autres parties prenantes. Faire respecter le droit au consentement préalable, libre et éclairé, et garantir le droit à réparation pour toutes les communautés affectées. Les droits des communautés locales affectées devraient être pris en compte.

**Veiller à l'application de normes de transparence rigoureuses,** en particulier en ce qui concerne la comptabilité des fonds publics – la valeur contractuelle du PPP et ses implications budgétaires à long terme doivent être incluses dans les comptes nationaux. Les contrats et les rapports sur le rendement des projets d'infrastructure sociale et économique devraient être divulgués de façon proactive. L'intérêt général devrait primer sur les intérêts financiers privés.

Enfin, nous exhortons tous ceux qui se sentent concernés par la justice, l'égalité, le développement durable et les droits humains à résister à leur mise à mal par les PPP et à faire pression en faveur de services publics de qualité, financés par des fonds publics, contrôlés démocratiquement, et responsables. Le bien-être de nos concitoyens et de nos sociétés en dépend.

# Notes

- 1 The World Bank's 'Private Participation in Infrastructure Database' collects data on 139 low- and middle-income countries. It includes projects that are corporate-financed merchant projects, divestitures and management, rental and lease contracts that, according to the definition presented in this report, we do not consider as PPPs. Therefore, these were excluded from our calculations. See: <http://ppi.worldbank.org/>.
- 2 EIB, Market Update: Review of the European PPP Market in 2016 (EIB, 2016).
- 3 See <https://eurodad.org/PPPs-Manifesto>.
- 4 Tina Rosenberg, 'Liberia, Desperate to Educate, Turns to Charter Schools', available on <http://nyti.ms/1UNzaXI>; see also Letter dated 14 April 2017 to Hon. Minister George K. Werner, Liberia Ministry of Education, available on <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf> and 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 5 Ibid.
- 6 Bridge is the subsidiary of NewGlobe Schools Inc. registered in Delaware, USA; see <http://bit.ly/2m8UFlg>.
- 7 More about Bridge available on: <http://bit.ly/commerceduc>.
- 8 Full list of BIA investors available on <http://bit.ly/2BUQsRy>.
- 9 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>.
- 10 "legal and moral obligations", 'UN rights expert urges Liberia not to hand public education over to a private company', available on <http://bit.ly/2vOxf1U>.
- 11 Details on the distribution of schools available on <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/education-privatisation-in-liberia/#1>.
- 12 Graham Brown-Martin, 'Liberia: Education Reimagined', <https://medium.com/learning-re-imagined/liberia-education-reimagined-7dfd08baf3bc>.
- 13 Susannah Hares and Justin Sandefur, "'Trying Small': Liberia's Bold Education Experiment", (August 2016) available on <https://www.cgdev.org/blog/trying-small-liberias-bold-education-experiment>.
- 14 PSL Evaluation Frequently Asked Questions available on <https://docs.google.com/document/d/1vVjmyuseF-3h3ExgZQ4Vp7IbASUQcXnfavzKZomvby/edit>.
- 15 Government of Liberia, 'Partnership Schools for Liberia', (February 2017), available on <http://bit.ly/2nLneOn>.
- 16 'Ashes to classes: Liberia's bold experiment in school reform', available on <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2017/02/23/liberias-bold-experiment-in-school-reform>.
- 17 Letter to Hon. Minister George K. Werner, Liberia Ministry of Education, available on <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/04/Open-Letter-re-PSL-2017-04-14.pdf>.
- 18 'Bridge awarded 43 more schools in Liberia', available on: <http://www.bridgeinternationalacademies.com/news-opinions/bridge-awarded-43-more-schools-in-liberia/>.
- 19 All annexes and available on <http://moe.gov.lr/partnership-schools-for-liberia/>.
- 20 'National Teachers' Association of Liberia (NTAL) and partners reject the Partnership Schools for Liberia (PSL) program': <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LiberiaStatementNTALCSOsFinal.pdf>
- 21 See <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 22 See <http://ncspe.tc.columbia.edu/working-papers/WP235.pdf>.
- 23 "The program is yet to demonstrate it can work in average Liberian schools, with sustainable budgets and staffing levels and without negative side-effects on other schools", Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, pp11-12.
- 24 Ibid.
- 25 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, p49.
- 26 See [http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/PPP\\_monitoring\\_report\\_COTAE\\_final-002.pdf](http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2017/03/PPP_monitoring_report_COTAE_final-002.pdf)
- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid, and Tyler Hook, 'Partnership Schools for Liberia: a critical review', (July 2017), available on <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/LIBERIA18julyv7.pdf>, p27.
- 30 "All providers under the pilot, including BIA, were not recruited through transparent and competitive procurement processes", Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p7.
- 31 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p7.
- 32 Education International, 'Liberia: Uproar amongst academics as Ministry of education blocks independent research on privatisation', available on <https://www.ei-ie.org/en/detail/15174/liberia-uproar-amongst-academics-as-ministry-of-education-blocks-independent-research-on-privatisation>.
- 33 'The Ministry of Education underscores the urgency and importance to transform the Education System of Liberia following the recent WASSCE results': <http://moe.gov.lr/news/>.
- 34 'An Open Letter To George Werner, Minister Of Education, Liberia', June 2017. Available at [https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/AN\\_OPEN\\_LETTER\\_TO\\_GEORGE\\_WERNER.pdf](https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/AN_OPEN_LETTER_TO_GEORGE_WERNER.pdf).
- 35 "PSL schools are generally located in higher-quality buildings and easier to reach communities than their government school counterparts. For example, BIA requested their school buildings meet certain standards, and that they be located near main roads, with good internet and mobile phone access.", Ibid, pp27-28.
- 36 Mauricio Romero, Justin Sandefur and Wayne Aaron Sandholtz, 'Can Outsourcing Improve Liberia's Schools? Preliminary Results from Year One of a Three-Year Randomized Evaluation of Partnership Schools for Liberia', CGD Working Paper 462, September 2017, Washington, DC: Center for Global Development, available on <https://www.cgdev.org/publication/partnership-schools-for-liberia>, p11.
- 37 Ibid, p 10.
- 38 Coalition for Transparency and Accountability in Education (COTAE), 'Public Private Partnership in Education Monitoring Report', (March 2017) available on <http://bit.ly/2njVQWL>, p14.
- 39 Ibid, p15.
- 40 See <http://sterlingandwilson.com/offerings/electrical/featured-projects/cgpl-mundra/>.
- 41 See <https://www.tatapower.com/businesses/cgpl-mundra/overview.aspx> and [http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress\\_report\\_umpp.pdf](http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf)
- 42 See [http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress\\_report\\_umpp.pdf](http://cea.nic.in/reports/others/thermal/umpp/progress_report_umpp.pdf).
- 43 See <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tpc-announces-financial-closure-of-mundra-project/articleshow/2980723.cms>.
- 44 Central Electricity Regulatory Commission (CERC), a key regulator of the power sector in India, is a statutory body functioning with quasi-judicial status under section 76 of the Electricity Act 2003. CERC was initially constituted on 24 July 1998 under the Ministry of Power's Electricity Regulatory Commissions Act, 1998 for rationalisation of electricity tariffs, transparent policies regarding subsidies, promotion of efficient and environmentally benign policies, and for matters connected to Electricity Tariff regulation. CERC was instituted primarily to regulate the tariff of Power Generating companies owned or controlled by the government of India, and any other generating company that has a composite scheme for power generation and interstate transmission of energy, including tariffs of generating companies.
- 45 See [http://cercind.gov.in/03022007/No\\_18-2007.pdf](http://cercind.gov.in/03022007/No_18-2007.pdf).
- 46 See <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/tata-adani-cant-charge-compensatory-tariff-supreme-court/articleshow/58135620.cms>.
- 47 See <https://www.thehindubusinessline.com/companies/tata-power-offers-to-sell-51-of-mundra-plant-for-1/article9732822.ece>.

- 48 See <https://www.livemint.com/Industry/WxS658YTKjCMI14U71/Gujarat-govt-forms-committee-to-help-troubled-power-plants.html>.
- 49 See [https://www.business-standard.com/article/economy-policy/high-powered-committee-on-stressed-power-plants-to-meet-procuring-states-118072001089\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/economy-policy/high-powered-committee-on-stressed-power-plants-to-meet-procuring-states-118072001089_1.html) and <https://thewire.in/energy/gujarat-govt-panel-tata-adani-essar-power-plants-npas>.
- 50 See <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 51 See <https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf?&FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf>.
- 52 "...resulted in missed opportunities to assess, avoid and reduce adverse potential adverse impacts of the project in accordance with the objectives of Performance standard 1 of the IFC.", see <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOAuditReportC-I-R6-Y12-F160.pdf>.
- 53 "CRP finds that since the first monitoring report, limited progress has been made in disclosing information and conducting consultations", see <https://lnadbg4.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf?&FILE/Mundra-CRPFinalReport-7Apr2015.pdf>.
- 54 ADB, 'Mundra Ultra Mega Power Project: Quarterly Environmental and Social Monitoring Report,' July-September 2017. See: <https://www.adb.org/projects/documents/ind-41946-014-esmr-5>.
- 55 See <http://thecorner.eu/spain-economy/the-castor-project-spaniards-are-paying-for-the-failure-of-this-gas-storage-installation/69669/>.
- 56 'Informe sobre el sector energético español Parte II. Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema gasista': [https://sie.fer.es/recursos/riclmg/doc/17187/20120309\\_PII\\_DEFICIT\\_GAS.pdf](https://sie.fer.es/recursos/riclmg/doc/17187/20120309_PII_DEFICIT_GAS.pdf).
- 57 'Planificación de los sectores de electricidad y gas 2002-2001', (pp254): <http://www.mincotur.gob.es/energia/planificacion/Planificacionelectricidadygas/desarrollo2002-2011/Documents/PLANENERGETICA.pdf>.
- 58 The Public-Private Partnerships Law Review - Edition 4: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnerships-law-review-edition-4/1168081/spain>.
- 59 See <http://www.eib.org/en/products/blending/project-bonds/index.htm>.
- 60 See <http://www.eib.org/en/infocentre/press/releases/all/2013/2013-117-eib-welcomes-first-successful-use-of-project-bond-credit-enhancement-and-provides-eur-500m-for-castor-energy-storage-project-in-spain>.
- 61 See [https://www.vozpopuli.com/upload/Manuel\\_Lopez/LX00000002098878251.pdf](https://www.vozpopuli.com/upload/Manuel_Lopez/LX00000002098878251.pdf).
- 62 Article 14 of Royal Decree 855/2008 of 16 May 2008. See: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 63 See <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/29/pdfs/BOE-A-2012-15707.pdf>.
- 64 See [https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor\\_0\\_721278546.html](https://www.eldiario.es/economia/TC-inconstitucional-indemnizacion-almacen-Castor_0_721278546.html); [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2017\\_110/2014-7848STC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_110/2014-7848STC.pdf).
- 65 See <https://casocastor.net/castor-case/> and <http://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/cases/castor-underground-gas-storage.htm>.
- 66 AASS Castor, Secretaria de Estado de Energia. 17 February 2012. Ministerio de Industria, Energia y Turismo.
- 67 « In case of expiration or extinction of the concession, the facilities will revert to the state (...) the concessionaire will be compensated for the net book value of the facilities affected to the underground storage, provided that these continue operating. The foregoing shall not apply in case of intent or negligence attributable to the concessionary company, in which case the compensation shall be limited to the residual value of the facilities.", see <https://www.boe.es/boe/dias/2008/06/05/pdfs/A26051-26052.pdf>.
- 68 Arantza Ugalde, 'Evaluación de Impacto Ambiental' (SGEA/SHG;Ref.: GAD13/05), 2005.
- 69 See [https://elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381181311\\_736995.html](https://elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381181311_736995.html).
- 70 "The fault lines were put under stress as a result of gas injections" et "it would not have been possible to reach these conclusions with the information available and through studies carried out with standard methodology prior to injecting gas", see <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2017/20170504-castor.aspx>.
- 71 "The Bank could have taken additional steps in its due diligence to examine risks associated to the seismicity and geology", EIB Conclusions Report. Castor Underground Gas Storage. Complaints mechanism.
- 72 With valuable contributions from Fredrik Mellgren, Henrik Ennart and Penny Davies.
- 73 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expertpanel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 74 See [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expertpanel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 75 See <https://www.svd.se/stora-likheter-med-nya-karolinska>; and <https://www.svd.se/djup-kris-for-nya-karolinskas-storsta-forebild>.
- 76 "No contract details are available or published; the reason given is that this remains commercially sensitive", see [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expertpanel/files/ppp\\_finalreport\\_annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_annexes_en.pdf).
- 77 See <https://www.svd.se/regeringen-forsokte-stoppa-nya-karolinska>.
- 78 See <http://www.eib.org/en/projects/loan/loan/20090436>.
- 79 See [https://www.nib.int/who\\_we\\_are/news\\_and\\_media/articles/217/new\\_karolinska\\_to\\_become\\_one\\_of\\_the\\_world\\_s\\_most\\_advanced\\_hospitals](https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals).
- 80 See <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1020777/FULLTEXT02>.
- 81 "The most important reason is to transfer risk from the authority and taxpayers to the private sector. A PPP is the best way to ensure that the project is completed on time and on budget, and it ensures that the operations and lifecycle maintenance of the asset are delivered with predictable costs.", see [https://www.nib.int/who\\_we\\_are/news\\_and\\_media/articles/217/new\\_karolinska\\_to\\_become\\_one\\_of\\_the\\_world\\_s\\_most\\_advanced\\_hospitals](https://www.nib.int/who_we_are/news_and_media/articles/217/new_karolinska_to_become_one_of_the_world_s_most_advanced_hospitals).
- 82 All values converted from Swedish Krona in September 2018.
- 83 See [http://ordfrontforlag.se/ordfront\\_bok/sjukt-hus-om-nya-karolinska-svindlerierna-skandalerna-och-sjukvardskrisen-i-stockholm/](http://ordfrontforlag.se/ordfront_bok/sjukt-hus-om-nya-karolinska-svindlerierna-skandalerna-och-sjukvardskrisen-i-stockholm/).
- 84 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2>.
- 85 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-har-ar-svds-avslojanden-wc45#sida-2> and <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar>.
- 86 See <https://www.svd.se/nya-karolinska-tio-miljarder-kronor-dyrare-att-bygga>.
- 87 See <https://www.svd.se/hemlig-kalkyl-slutnotan-for-nya-karolinska-okar/om-nya-karolinska>.
- 88 "Delivery at cost and in time", see [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/sites/expertpanel/files/003\\_assessmentstudyppp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/003_assessmentstudyppp_en.pdf).
- 89 See <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 90 See <https://www.svd.se/svd-avslor-konsulter-fick-makten-over-nks>.
- 91 See <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
- 92 See <https://www.svd.se/s-lovar-stopplag-mot-ops-avtal-i-sjukvarden/om-nya-karolinska>, and <https://mundus-international.com/karolinska-hospital-board-resigns/>.
- 93 "It was a good time to leave", see <https://www.svd.se/melvin-samsom-avgar-som-sjukhusdirektor-pa-karolinska>.
- 94 See <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/controversial-swedish-hospital-partnership-has-luxembourg-links/>.
- 95 See <https://www.svt.se/ug/new-karolinska-advanced-tax-scheme-in-luxembourg>.
- 96 See <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standig-kris>; and <https://www.svd.se/topchef-hoppar-av-nks-inte-patientsakerter>; <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
- 97 See <https://www.svd.se/vi-kommer-att-ha-standig-kris>.
- 98 See <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/statlig-granskning-med-anledning-av-fallet-nya-karolinska-solna/>.
- 99 See <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig-privat-samverkan-styrning-och-kontroll/> and <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/fakta-pa-bordet-i-fallet-nya-karolinska-sa-det-aldrig-sker-igen/>. See also the Committee Directive: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/offentlig-privat-samverkan-styrning-och-kontroll/>.
- 100 "We've got the world's most expensive hospital and it in no way seems to be the world's best hospital", see <https://www.thelocal.se/20180207/finance-minister-calls-for-new-karolinska-hospital-inquiry>.
- 101 See <https://www.svd.se/lakare-nks-ar-ett-fuskbygge-med-bedrovlig-standard>.
- 102 Tsepong is a special purpose vehicle owned by five companies: Netcare Limited (40%); Excel Health (20%); Afri'nnai (20%); Women Investment Company (10%); and D10 Investments (10%). The majority of Tsepong (60%) belongs to companies outside Lesotho.
- 103 'Public-Private Partnerships, Financial Extraction and the Growing Wealth Gap: Exploring the connections Presentation at Manchester Business School', Centre for Research on Socio-Cultural Change (CRESC) [www.cresc.ac.uk](http://www.cresc.ac.uk), 31 July 2014. Nicholas Hildyard. The Corner House. <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/PPPs%20-%20Finacial%20Extraction%20-%20Wealth%20Gap%20minus%20photos.pdf> – and <https://www.pwc.com/gx/en/healthcare/mhealth/assets/pwc-health-system-innovation-in-lesotho-complete-report-pdf.pdf>.
- 104 A Partnership to Transform Health Care in Lesotho, IFC. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/news+and+events/news/lesothohospital](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/lesothohospital).
- 105 M. Hellowell, 'Delivering healthcare infrastructure and services through public private partnerships – the Lesotho case', in NAP Gil, A Stafford & I Musonda (eds), Achieving Collective Ends with

- Limited Resources: Africa's Struggle to Bridge the Infrastructure Gap. (Cambridge University Press, 2018).
- 106 The Kingdom of Lesotho, New Referral Hospital Public Private Partnership, Request for Best and Final Offers, 30 October 2007; and Tsepong (Pty) Ltd, Kingdom of Lesotho, 'New Referral Hospital Financial Model', Financial Close Version 6.01.
- 107 Hellowell, M., 2018 op cit.
- 108 Equity carries a higher expected rate of return than debt. A higher debt-to-equity ratio therefore reduces the operator's weighted average cost of capital, thereby reducing the required unitary fee.
- 109 According to one key informant, by 2014 the Government had been charged late payment penalties amounting to an estimated US\$755,000. Oxfam 2014 op cit.
- 110 Oxfam, 'A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 111 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack and E. Limakatso, 'Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)', Final Report, September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University and Lesotho Boston Health Alliance, Maseru, <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPP-Lesotho-Final-Report-2013.pdf>, last accessed 1 April 2014.
- 112 UNICEF and World Bank, 'Lesotho Public Health Sector Expenditure Review', (World Bank, Washington, DC, 2017), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29344>.
- 113 The IFC has consistently cited the PPP cost to the government net of VAT, but as is the case for many other items of expenditure, the Ministry of Health must pay a rate for the contract that includes VAT. The IFC's argument has been that VAT is ultimately returned to government. This doesn't necessarily mean it gets returned to the Ministry of Health. In addition, tax is paid on many aspects of MoH expenditure including income tax and corporation tax.
- 114 According to UNICEF and World Bank (2017), government health expenditure in 2015/16 was M1.7bn. This is 2.7 times the 2006/7 health budget of M344m after adjusting for inflation. Source for 2006 budget: Bicknell, A et al (2010) Comprehensive, Quantitative, Utilization and Cost Baseline for the Lesotho Health Sector, Boston University and the Lesotho Boston Health Alliance. Source for inflation rates: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=LS>
- 115 Calculations used data provided in UNICEF and World Bank (2017). The upper amount considered affordable (M180.4 million per annum excluding VAT) was set out in a 'Request for Best and Final Offers' document in October 2007. Adjusting for inflation and including VAT this 'affordable' figure was M321.7 million in 2015/16. In 2015/16 it is reported Tsepong invoiced the Government of Lesotho an annual fee of M642 million.
- 116 In the last year for which figures are available (2015/16), the Government paid just 80.5% of the invoiced fee from Tsepong. UNICEF and World Bank (2017).
- 117 'The Queen Mamohato Memorial Hospital is bleeding government coffers through huge costs for the treatment of patients', see <http://www.lestimes.com/tsepong-depletes-govt-coffers-moleleki/>
- 118 These charges are in nominal terms, with the base date defined as April 2007. The charges are adjusted annually according to the inflation index.
- 119 UNICEF and World Bank (2017).
- 120 Oxfam, 'A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' (Oxfam, 2014), <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 121 Ibid.
- 122 The World Bank also refers to this as an issue that must be resolved. See: <http://www.worldbank.org/en/country/lesotho/brief/lesotho-health-network-ppp>.
- 123 World Bank, 'Implementation completion and results report on a grant in the amount of \$6.25 million to the Kingdom of Lesotho for a new hospital PPP project'. (p104403) (Washington DC: World Bank Group, 2013).
- 124 T. Vian, N. McIntosh, A. Grabowski, B. Brooks, B. Jack and E. Limakatso, 'Endline study for Queen Mamohato Hospital Public Private Partnership (PPP)' Final Report , September 2013, Centre for Global Health and Development, Boston University, Department of Family Medicine, Boston University and Lesotho Boston Health Alliance, Maseru <http://devpolicy.org/pdf/Endline-Study-PPP-Lesotho-Final-Report-2013.pdf>, last accessed 1 April 2014.
- 125 'The Ministry of Health is not managing the contract at all and Netcare could be doing anything and they would not know', Oxfam, 'A dangerous diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?' Oxfam, 2014, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf>.
- 126 UNICEF and World Bank (2017).
- 127 This means that the hospital is at least 80 per cent compliant with international standards. COHSASA, however, is not responsible for the ongoing month-by-month monitoring of hospital performance.
- 128 The Lesotho PPP is clearly of high strategic importance to Netcare, a multinational corporation. At a presentation to investors in March 2012, Richard Friedland, CEO of Netcare, said of the PPP: 'We see this [the Lesotho PPP] as the future of healthcare delivery, not just on the rest of the African continent but in our own country [South Africa] as well.' in Hellowell, M., 2018. Another critical factor is that the government has the right to terminate the PPP contract if the hospital does not obtain and maintain accreditation with COHSASA, the Council for Health Service Accreditation of Southern Africa. This means that the hospital is at least 80 per cent compliant with international standards. COHSASA, however, is not responsible for the ongoing month-by-month monitoring of hospital performance.
- 129 Unicef and World Bank (2017).
- 130 See for example p191: <http://api.ning.com/files/lumatxx-0jz3owSB05xZDkmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3UY0NtPPRgWY01LrWaTUqybQeTXleuSYUxbPFWlyuyNI5rL6b2Ms/PPReferenceGuidev02Web.pdf>
- 131 'Les juteux «PPP» pour les prisons et les tribunaux, c'est fini', Paris Match, 9 March 2018, <https://www.parismatch.com/Actu/Societe/Les-juteux-PPP-pour-les-prisons-et-les-tribunaux-c-est-fini-1476353>.
- 132 State Council, 'Contrat de partenariat pour la construction du nouveau palais de justice de Paris', 15 October 2014, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Contrat-de-partenariat-pour-la-construction-du-nouveau-palais-de-justice-de-Paris>.
- 133 'Bouygues Construction signe le contrat du futur palais de justice de Paris', 15 October 2012, Bouygues Group official website, <https://blog.bouygues-construction.com/fr/nos-innovations/bouygues-construction-signs-a-contract-to-build-the-new-paris-law-court-complexbouygues-construction-signe-le-contrat-du-futur-palais-de-justice-de-paris/>.
- 134 DIF Official website: <https://www.dif.eu/homepage>.
- 135 Law n° 2008-735 of 28 July 2008 on Public Private partnerships (LOI n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDLE000018113280&type=general>.
- 136 Senators Sueur and Portelli, Information Report N° 733 on public private partnerships , 2013-2014 Extraordinary Senate session, <http://www.senat.fr/rap/r13-733/r13-7331.pdf>.
- 137 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf) p. 107 and 69
- 138 Audit Court, 'Ministry of Justice: Calling time on PPPs', 13 December 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>, p1.
- 139 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p94.
- 140 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p92.
- 141 Audit Court, Report on the real estate policy of the Ministry of Justice, December 2017, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf), p94.
- 142 EPPJP, Contrat de partenariat, 15 February 2012, <http://thierryleveque.blog.lemonde.fr/files/2015/04/Contrat-de-partenariat-EPPJP-1.pdf>.
- 143 Franck Johannès, 'Nouveau palais de justice de Paris: le contrat sera renégocié', Le Monde, 15 January 2013, [https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/nouveau-palais-de-justice-de-paris-le-contrat-sera-renegocie\\_1817074\\_3224.html](https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/15/nouveau-palais-de-justice-de-paris-le-contrat-sera-renegocie_1817074_3224.html).
- 144 Michel Deléa, 'Recours au Conseil d'État contre le PPP du futur Palais de justice de Paris', Mediapart, 28 May 2014, <https://www.mediapart.fr/journal/france/280514/recours-au-conseil-detat-contre-le-ppp-du-futur-palais-de-justice-de-paris>.
- 145 Administrative Appeal, Court of Paris, Audience of 14 March 2018, <http://paris.cour-administrative-appel.fr/content/download/9954/29992/version/1/file/13pa02766-13pa02769-13pa02770.pdf>.
- 146 Audit Court, Report on the Real Estate Policy of the Ministry of Justice, December 2017. [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf) p92
- 147 [https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/12/trop-couteux-les-partenariats-public-privé-n-ont-plus-la-cote\\_5269553\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/03/12/trop-couteux-les-partenariats-public-privé-n-ont-plus-la-cote_5269553_3224.html).
- 148 Jean-François Juéry , Emmanuel Monnet, Justine Coutard, Inspecteur des finances, Adrienne Brotons, Alban Hautier, under the supervision of Bruno Durieux, Report N° 2012-M-027 on the Evaluation of Public-Private partnerships, December 2012, Finance Ministry, <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2012/2012-M-027.pdf>.
- 149 'The unsuitability of PPPs', 'believes that PPPs should not be used for prison and court real estate in future', Audit Court,

- 'Ministry of Justice: Calling time on PPPs', 13 December 2017). <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-press-release-The-Ministry-of-Justices-real-estate-policy.pdf>.
- 150 See <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=1&PFL=2&JER=5897>.
- 151 See <https://www.nasdaq.com/markets/ijos/company/corporacion-america-airports-sa-1039182-85513>.
- 152 See <https://www.reuters.com/finance/stocks/company-officers/AIHL.M>.
- 153 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol\\_%20Resumen%20Ejecutivo.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol_%20Resumen%20Ejecutivo.pdf).
- 154 The VfM methodology compares the costs of the PPP option to the public sector works, taking into account the distribution of risks in each option.
- 155 For instance, the VfM methodology for projects co-financed by the state establishes that the MEF recognises the use of qualitative criteria when there is not enough information to make the comparison. However, several experts interviewed confirm that the use of a qualitative analysis is the general practice, and not the exception. See [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo\\_RM249\\_2014EF15\\_2.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_RM249_2014EF15_2.pdf).
- 156 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC\\_AEROPUERTO\\_CHINCHERO/ACTA\\_DE\\_APERTURA\\_SOBRES\\_3\\_Y\\_ADJUDICACION\\_DE\\_BUENA\\_PRO.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC_AEROPUERTO_CHINCHERO/ACTA_DE_APERTURA_SOBRES_3_Y_ADJUDICACION_DE_BUENA_PRO.pdf).
- 157 See <https://gestion.pe/economia/empresas/kuntur-wasi-existe-garantia-us-80-mlns-caso-incumpliendo-chinchero-127439>.
- 158 Proinversión had estimated an interest rate of 9.5 per cent. See also: <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinchero.html?ref=gesr>.
- 159 See Informe de Contraloría General de la República, <https://es.slideshare.net/MichaelMachacuayBaqu/informe-de-contralora-de-chinchero>. The Comptroller recommended denouncing 10 civil servants from the MTC, MEF and Ositrán due to incompatible negotiations.
- 160 D.L. 1224, Art. 22.1. [https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_APP\\_DL\\_1224/DL%201224.pdf](https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_APP_DL_1224/DL%201224.pdf).
- 161 The media leaked a picture of a manager of Andino Holding participating at an event in which the party in office toasted the financiers at their election campaign.
- 162 See <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19095> and <https://gestion.pe/blog/economia-aplicada/2017/05/la-adenda-de-chinchero.html?ref=gesr>.
- 163 See <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-renuncia-mtc-dejar-efecto-contrato-chinchero-425052>.
- 164 Consultation Law (No. 29785) "Ley del derecho a la consulta previa" (adopted 7 September 2011). Regulating Norm (Decreto Supremo 001-2012-MC) "Reglamento de la Ley No. 29785" (adopted 3 April 2012).
- 165 See <http://bdpi.cultura.gob.pe/node/103#main-content>.
- 166 Estudio de Factibilidad, Anexo N°19, Sección 2. <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=7201>.
- 167 A paved road, 6 unclaimed roads, and 8 unmarked roads.
- 168 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%20\\_0\\_20Aspectos%20generales%20e%20identificaci%C3%B3n.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%20_0_20Aspectos%20generales%20e%20identificaci%C3%B3n.pdf).
- 169 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%20\\_1\\_20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%20_1_20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf).
- 170 See <https://whc.unesco.org/en/list/274/>.
- 171 See <https://www.dosmanosperu.com/blog/nuevo-reglamento-machu-picchu-peru/>.
- 172 See [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA\\_CHINCHERO\\_ESTUDIOS\\_PRE\\_NIVEL\\_FACTIVILIDAD/Vol%20\\_1\\_20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SA_CHINCHERO_ESTUDIOS_PRE_NIVEL_FACTIVILIDAD/Vol%20_1_20An%C3%A1lisis%20de%20mercado.pdf).
- 173 Informe de Auditoría N° 722-2017-CG/MPROY-AC.
- 174 See <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/18/27>.
- 175 See <http://lexuniversal.com/en/news/20288>.
- 176 See <https://peru21.pe/economia/aeropuerto-chinchero-sera-construido-via-concesion-obra-publica-399428>.
- 177 See <https://elcomercio.pe/economia/peru/infiltra-corrupcion-concesiones-app-232651>.
- 178 See <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
- 179 Estrada, Valentín, 'Analysis of the recovery project of navigability of the Magdalena River. Regional Coalition for Transparency and Participation', 2017. See [http://coaliccionregional.net/wp-content/uploads/2017/09/boletin\\_analisis\\_proyecto\\_navegabilidad\\_rio\\_magdalena\\_odebrecht.pdf](http://coaliccionregional.net/wp-content/uploads/2017/09/boletin_analisis_proyecto_navegabilidad_rio_magdalena_odebrecht.pdf).
- 180 PPP contract N°001 of 2014, Annex 4, Social Management Specifications <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1390566>.
- 181 Contraloría General de la República. 27 December 2016. Press release No. 224.
- 182 See <https://sostenibilidad.semama.com/impacto/articulo/obras-de-navegabilidad-del-rio-magdalena-amenazan-el-futuro-de-los-pescadores/39663>.
- 183 See <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/la-deudacon-el-rio-magdalena>.
- 184 See [http://caracol.com.co/programa/2017/01/31/audios/1485862211\\_821215.html](http://caracol.com.co/programa/2017/01/31/audios/1485862211_821215.html).
- 185 See <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/el-gobierno-vuelve-a-revisar-la-app-del-rio-magdalena-520887>.
- 186 See <http://www.socialwatch.org/es/node/17811>.
- 187 Observatorio de Conflictos Ambientales, 'Infraestructura, navegability and ports - Cormagdalena - Navelena - Magdalena medium and low. Dynamic analysis of actors and actions', Universidad Nacional de Colombia, 2017. See [http://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/media\\_referencias/view/1634](http://conflictos-ambientales.net/oca_bd/media_referencias/view/1634).
- 188 Delvalle Quevedo, Rocío, 'The Magdalena River Navigability Recovery Project as a generator of environmental conflicts in the floodplain of the Magdalena River', Master's Thesis. Universidad Nacional de Colombia, 2017. See <http://bdigital.unal.edu.co/56563/1/1032442236.2017.pdf>.
- 189 See <http://documents.worldbank.org/curated/en/893051468044100943/pdf/multi-page.pdf>.
- 190 Harsano, A., 'Water and politics in the fall of Suharto', International Consortium of Investigative Journalists, 12 March 2012. Available at <https://www.icij.org/investigations/waterbarons/water-and-politics-fall-suharto/>.
- 191 VOA, 'Massive Water Privatization Program to End in Jakarta After 18 Years, 19 October 2017. Available at <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>
- 192 Colbran, N. 'Piped Water in Jakarta: A Political, Economic or Social Good?' In: Langford, M. et al. (eds) *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, 2017, p510.
- 193 Global Water Intel, 'Thames continues Asian exit plan', October 2006. Available at <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/7/10/general/thames-continues-asian-exit-plan>.
- 194 "(expand) access to water services to low income households", et "(pilot) an innovative approach to 'illegal' community service access", World Bank: <http://documents.worldbank.org/curated/en/661641468038719298/pdf/492900PADOGPOB101OFFICIAL0USEONLY1.pdf>.
- 195 See <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/79157/41913-014-ino-xarr.pdf>.
- 196 See <http://documents.worldbank.org/curated/en/266251468039271153/pdf/multi-page.pdf>.
- 197 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 198 "Water charge" et "water tariffs", Amrta Institute, 'Dried Water Tap, or Change', March 2012. Available at <http://amrta-institute.org/attachments/article/150/Jakarta%20Water%20Privatization%20Today.pdf>.
- 199 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 200 PSI, 'The Impact of Water Privatisation in Jakarta', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_2\\_the\\_impact\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf).
- 201 PSI, 'The Unfair Cooperation Agreement on Water Privatisation', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_3\\_the\\_unfair\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_3_the_unfair_final.pdf).
- 202 "managed know-how", The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 203 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf); and 'Persistently Biased: The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong', <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 204 'The Devil Shift in Water Privatization in Jakarta Ching Leong', <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12138>.
- 205 PSI, 'The Impact of Water Privatisation in Jakarta', January 2015. Available at [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_2\\_the\\_impact\\_final.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_2_the_impact_final.pdf).
- 206 Zamzami, I. and Ardhanian, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*, TNI, PSIRU, MSP and EPSU. Available at: <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 207 "would sink the public water utility into huge financial losses (up to IDR 18.2 trillion [US\$2.4 billion]) if the cooperation agreement continued as planned until its expiry date in 2022", Ibid.
- 208 Ibid.
- 209 See [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 210 Zamzami, I. and Ardhanian, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*, TNI, PSIRU, MSP and EPSU. Available at: <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 211 Ibid.
- 212 Interviews with various stakeholders in Jakarta 5-12 July 2018, by Vera Wegmann.
- 213 See <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.
- 214 Kimmelman, M. 'Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater', *The New York Times*, 21 December 2017. Available at <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>; and <https://www.voanews.com/a/water-privatization-to-end-in-jakarta/4077224.html>.

- 215 Kimmelman, M. 'Jakarta Is Sinking So Fast, It Could End Up Underwater', *The New York Times*, 21 December 2017. Available at <https://www.nytimes.com/interactive/2017/12/21/world/asia/jakarta-sinking-climate.html>.
- 216 Zamzami, I. and Ardhanie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*. p45. Available at <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>; <http://www.thejakartapost.com/news/2015/12/18/jakarta-s-poorforced-scrimp-costly-water.html>; and [https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured\\_projects/indonesia.pdf](https://www.esc-pau.fr/ppp/documents/featured_projects/indonesia.pdf).
- 217 Zamzami, I. and Ardhanie, N. 'An end to the struggle? Jakarta residents reclaim their water system', 2015. In: Kischimoto, S. et al. (eds.) *Our Public Water Future*. p41. Available at <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>.
- 218 TNI. 'Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization', 17 October 2017. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 219 The conversation, 'Jakarta's plan to get more public power in water sector might not work well', 8 February 2018. Available at <https://theconversation.com/jakartas-plan-to-get-more-public-power-in-water-sector-might-not-work-well-89320>.
- 220 Interview with a shareholder in Moya in Jakarta on 27 July 2018.
- 221 Pamungkas, A. et al. 'A Conceptual Model for Water Sensitive City in Surabaya'. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2017. Available at: <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/79/1/012037/pdf>.
- 222 PSI. 'The Reliable Performance of Public Water Services', January 2015. Available at: [http://www.worldpsi.org/sites/default/files/documents/research/fact\\_sheets\\_4\\_reliable\\_final.pdf](http://www.worldpsi.org/sites/default/files/documents/research/fact_sheets_4_reliable_final.pdf); and Mongabay, 'Babak Baru Pengelolaan Air Bersih Jakarta: Swasta atau Pemerintah?' 10 April 2018. Available at <https://www.mongabay.co.id/2018/04/10/babak-baru-pengelolaan-air-bersih-jakarta-swasta-atau-pemerintah>.
- 223 Perdana, D. 'Profit PDAM Surya Sembada pada 2017 Mencapai Rp280 Miliar' [Translated via Google translate], 14 December 2017. Available at <http://kelanakota.suarasurabaya.net/news/2017/196950-Profit-PDAM-Surya-Sembada-pada-2017-Mencapai-Rp280-Miliar>.
- 224 Hall and Lobina, 'Water Privatisation and Remunicipalisation: International Lessons for Jakarta', 2013. PSIRU.
- 225 See <http://www.thejakartapost.com/news/2018/04/12/what-you-need-to-know-about-jakartas-water-privatization.html>; TNI, Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>
- 226 "failed to protect", TNI, 'Indonesian Supreme Court Terminates Water Privatization', 17 October 2017. Available at <https://www.tni.org/en/article/indonesian-supreme-court-terminates-water-privatization>.
- 227 For more details, see Gaurav Dwivedi, Rehmat, Manthan Adhyayan Kendra, Badwani (MP), 'Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa: A Study of Impacts of the Project'. Available at: <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 228 Financial Bid for Price Offer II – Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Dated – 2 February 2009.
- 229 See <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/SPI/30859>, and 'IFC lends \$5M to Hyderabad's Vishwa Infrastructures'. 14 July 2011, <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%C2%92s-vishwa-infrastructures/> and 'IFC Helps Improve Water Supply and Wastewater Treatment Services in India', <https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/1f70cd9a07d692d685256ee1001cdd37/0af7f28850aca7e-7852578cd002f3d82?OpenDocument>.
- 230 See <https://www.vccircle.com/ifc-lends-5m-hyderabad%C2%92s-vishwa-infrastructures/> and <https://www.vccircle.com/axis-private-equity-invests-15-million-vishwa-infrastructures/>.
- 231 Financial Bid for Price Offer II – Khandwa Water Supply Augmentation Project submitted by Vishwa Infra to Khandwa Municipal Corporation for Khandwa Water Supply Augmentation Project, Dated – 2 February 2009.
- 232 See <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 233 See <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 234 See <http://www.remunicipalisation.org/print/Khandwa>.
- 235 "The KMC is partially financing the construction costs and must compensate the operator for persistent customer defaults (50 percent under recoveries that remain pending for a year). They also assume responsibility for change in scope, including expansion of facilities", The World Bank, 'Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives', Water and Sanitation Program, The World Bank, 2014, Available at <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 236 "The risks to achieve financial sustainability are (i) the acceptability of consumer tariff, which will be tested only when the project commences operations, (ii) the ability of the city to implement tariff revisions as per the price escalation formulae agreed in the contract, and (iii) the ability of the city to finance changes in scope and future capital expenditure needs. This last risk is significant because the city was unable to fund the increased scope of the distribution network rehabilitation that led to a stalemate, which is not fully resolved. The financial strength of the city is also weak and careful planning will be required to meet future needs", The World Bank, 'Running Water in India's Cities: A Review of Five Recent Public-Private Partnership Initiatives', Water and Sanitation Program, The World Bank, 2014, Available at <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17747/843840WSP0Box30tnership0Initiatives.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 237 Badwani (MP), 'Private Water Supply Augmentation Project in Khandwa – A Study of Impacts of the Project', Manthan Adhyayan Kendra, 2011. Available at <http://www.manthan-india.org/wp-content/uploads/2015/04/Khandwa-book-FINAL.pdf>.
- 238 See <http://www.indiatogether.org/khandwa-environment>.
- 239 Narmada Jal Praday Yojana Khandwa (Madhya Pradesh), 'Aapattiyon ke Nirakaran hetu gatith Swatantra Samitika Prativedan'. Khandwa: Khandwa Municipal Corporation, Government of Madhya Pradesh, 2013.



act:onaid



europaean network on debt and development

