

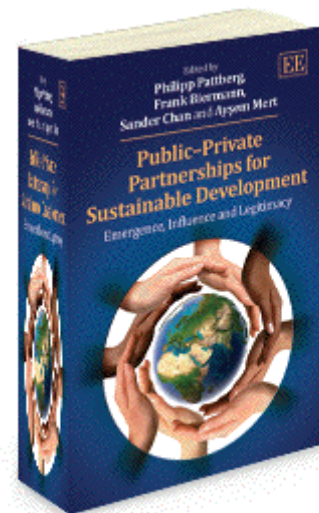
Les partenariats public-privé en développement durable. À propos de *Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Emergence, Influence and Legitimacy*

Fabien Villacampa

parcours Doctis du Master Innovation Technologique et Entrepreneuriat

Les partenariats public-privé et le développement durable

La mise en place des politiques de développement durable au niveau mondial est un domaine sensible, qui se heurte constamment aux problèmes d'adhésion commune et d'efforts de l'ensemble des acteurs mondiaux. Au sommet mondial du développement durable de Johannesburg, en 2002, a émergé une forme nouvelle d'organisation inspirée de leur succès dans d'autres domaines : les partenariats public-privé en développement durable. Censés amener autour d'une même table les acteurs issus des milieux gouvernementaux, des organismes internationaux et des entreprises privées, ceux-ci ont après 10 ans un bilan relativement controversé sur leur réel apport en matière de gouvernance et de résultats. Dans un livre qui vient de paraître, Philipp Pattberg, Frank Biermann, Sander Chan et Aysem Mert (2012) dressent un bilan de l'état actuel de l'art et des questions de recherche autour des trois questions fondamentales : pourquoi les partenariats public-privé (PPP) en développement durable sont-ils apparus, quelle est leur influence réelle et quelle est leur légitimité ? Pour répondre à ces questions, les auteurs mobilisent quatre méthodologies différentes : une étude sur la base de données de l'ONU fournit un matériau dense à une approche quantitative ; deux enquêtes d'expertise fondées sur l'envoi de questionnaires à des experts ; une campagne d'entretiens semi-directifs, base d'une approche qualitative ; enfin, l'analyse de nombreux textes, réalisée au cours de plusieurs années sur des écrits et articles concernant le sujet.



Pourquoi et comment les PPP sont-ils apparus dans le champ du développement durable ?

Selon les auteurs, les partenariats sont le fruit d'un processus de négociation et de *lobbying* animé lors du sommet de Johannesburg, précipité par la nécessité de créer un produit fini à l'issue de l'événement. C'est toutefois seulement autour de lignes directrices générales fondées sur la volonté des acteurs que le compromis s'établit avec les « *Bali Guidelines* ». Sous la pression notamment des États-Unis, aucune forme de *reporting* ou de contrainte n'est formulée : en découle une sorte de « guide du partenariat idéal », sans astreinte à résultats, ce qui selon les auteurs a largement contribué à détériorer la qualité initiale des partenariats et à faire apparaître des

contestations politiques. Pourtant, bien qu'affaiblis par l'absence de lignes d'engagement, les partenariats ont eu un réel impact politique à plusieurs niveaux. Ils ont notamment exposé l'ONU au monde des affaires avec l'apparition d'un réseau d'acteurs privés au sein même de l'organisation. Au niveau local, le bilan est mitigé : si de nombreux partenariats se voient reprocher l'émergence d'intérêts privés dépossédant les populations locales (Miraftab, 2004), d'autres sont considérés comme un réel effort de démocratisation de la gouvernance. Les auteurs notent toutefois l'apparition d'un phénomène dangereux écartant les PPP de leur vocation première : leur utilisation à des fins politiques. En effet, de nombreux exemples montrent comment des acteurs économiques puissants utilisent ces plateformes au sein même de l'ONU pour soutenir des sujets controversés comme le nucléaire, le PVC, ou les biotechnologies.

Il convient donc d'expliquer l'émergence des partenariats. Les auteurs notent une large différence entre la rationalité de création d'un partenariat individuel, souvent expliquée par la convergence d'intérêts particuliers, et celle des partenariats transnationaux en tant que phénomène mondial. Ils présentent trois hypothèses et les comparent sous deux approches théoriques puis empiriques : le *fonctionnalisme* voit les PPP comme une réponse à un manque institutionnel ; la *théorie des réseaux politiques* explique les mécanismes de marchés comme des phénomènes de coordination économique et de distribution des responsabilités. Proche de l'analyse fonctionnelle, elle prend en compte les cercles d'acteurs à l'échelle locale des projets, ou à l'échelle plus large des programmes lancés. L'*institutionnalisme* permet de se démarquer des théories « à but rationnel orienté » : le constat est que les partenariats n'apportent pas forcément la solution la plus simple en matière de gouvernance. Peut-être sont-ils simplement l'imitation d'un mécanisme réussi dans d'autres secteurs ? Les modèles d'émergence présentent des singularités géographiques, politiques et participatives : l'approche *fonctionnaliste* est privilégiée pour les gouvernements d'Afrique subsaharienne, affaiblis et pressés à la fois par l'urgence de préserver les ressources et le manque d'acteurs du développement. La *théorie des réseaux* se justifie mieux dans les zones de forte densité d'acteurs du pouvoir, comme en Inde ou en Afrique du Sud, où ont eu lieu les sommets du développement durable et où les acteurs non-gouvernementaux donnent naissance aux initiatives durables. Plus généralement, le grand nombre de partenariats dans les pays à forte présence d'organismes internationaux experts très institutionnalisés et globaux, semble justifier la théorie *institutionnaliste*.

À la lumière de l'apport empirique, les auteurs concluent que les partenariats n'émergent pas forcément pour compléter une carence : leurs zones d'apparition reflètent bien plus l'agenda politique international où convergent l'appui des grands organismes internationaux et des motivations politico-économiques qui sont spécifiques selon le marché et la zone géographique comme nous le verrons.

Quelle est l'influence des PPP en développement durable ?

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à la définition de critères théoriques permettant de juger de l'efficacité des PPP, puis à une focalisation sur différents secteurs et zones géographiques.

Se fondant sur une analyse à grande échelle, les auteurs synthétisent les objectifs que l'on peut attendre des partenariats en trois fonctions potentielles, correspondant à des déficits de gouvernance que les partenariats sont censés résorber, capables qu'ils seraient d'instaurer ou de soutenir des normes de régulation en matière de durabilité : développement, implémentation et inclusivité. En matière de soutien au

développement de normes, tout d'abord, le bilan est très mitigé : alors que l'on pourrait s'attendre à ce que de nombreux partenariats viennent renforcer la régulation dans les zones où celle-ci est absente, force est de constater qu'ils se développent bien mieux dans les zones déjà hautement régulées. En matière d'implémentation, les auteurs envisagent quatre critères : *capacité financière, capacité d'apport réel de ressources, impact immédiat visible sur l'environnement, renforcement des mécanismes de gouvernance*. Or, l'observation empirique ne semble pas à la hauteur de l'engouement initial. Enfin, *l'inclusivité* correspond au renforcement de la participation de l'ensemble des acteurs concernés dans la gouvernance, notamment ceux de moindre pouvoir économique : les auteurs mesurent pour cela l'équilibre entre acteurs de pays du Nord et du Sud, celui entre les parties gouvernementales et non-gouvernementales, et enfin la représentation des partenaires usuellement « marginaux » comme les populations locales. Là encore, il semble que malgré certains exemples très optimistes, la majorité des partenariats est contrôlée de façon disproportionnée par les mêmes acteurs que dans les mécanismes de gouvernance classiques : pays du Nord, gouvernements, grandes organisations internationales.

Il est clair que les partenariats diffèrent en termes d'efficacité et d'atteinte de leurs objectifs. Il s'agit donc d'expliquer cette variation. Dans la suite de la deuxième partie, les auteurs décident de se concentrer sur le secteur de l'énergie et d'étudier les différences en matière d'acteurs impliqués d'une part, et de structures internes et de processus de décision d'autre part. Deux hypothèses permettraient en effet d'expliquer les différences de résultats : la première met en avant le pouvoir des acteurs, et postule que les partenariats aux acteurs les plus puissants sont plus performants au vu des ressources requises pour pouvoir peser sur une activité comme le secteur mondial de l'énergie. La seconde avance que le *design* des partenariats en matière de gouvernance et d'organisation en est le principal facteur d'efficacité. Afin de tester ces deux hypothèses, les auteurs utilisent deux méthodologies se complétant, une *quantitative*, faisant une statistique descriptive en fonction de facteurs choisis, et une *qualitative* sur une dizaine de cas choisis comme les cinq considérés comme les plus performants et, au contraire, les cinq considérés comme les moins performants. Cette approche apparaît intéressante en matière d'analyse de système de gouvernance : l'approche quantitative, censée, pour les auteurs, prouver une corrélation plutôt qu'une causalité, renforce les deux hypothèses sans privilégier l'une ou l'autre. En particulier, elle permet de pointer l'échec des partenariats où le principal acteur est gouvernemental, et celui des partenariats au *design* uniquement administratif sans personnel dédié. L'approche qualitative, bien que limitée par le nombre de partenariats étudiés, permet de tirer des conclusions constructives : tout d'abord le niveau d'institutionnalisation est primordial, et les échecs sont tous caractérisés par des structures de management peu claires. Ensuite, les échecs et succès se distinguent par leur fonction principale : les PPP focalisés sur le management participatif semblent tous mener à un échec par exemple, tandis que ceux destinés à tirer profit d'expertises spécifiques de différents acteurs semblent réussir. La précision des objectifs définis apparaît également primordiale.

En somme, la focalisation sur le secteur de l'énergie semble bien apporter des éléments constructifs quant à l'apport effectif des partenariats en matière de gouvernance. Si l'optimisme qui a prévalu lors du lancement des PPP en



Portrait du peintre
Anton Peschka,
1909

développement durable doit être nettement tempéré, on peut identifier plus clairement les facteurs de réussite et d'échec, comme les points à améliorer dans le dispositif.

Qu'en est-il des PPP en développement durable en dehors de l'OCDE ?

Les PPP en développement durable sont apparus dans la zone OCDE. L'extension du modèle à des environnements politiques très différents doit être révélatrice de la capacité que peut avoir cette forme de gouvernance sur le développement durable.

Le premier chapitre de cette partie est consacré à l'Inde et à la Chine, qui sont vues comme les principaux contre-pouvoirs actuels aux modèles de processus occidentaux de mondialisation. Or, il semble bien que ces deux pays se sont approprié les partenariats avec succès, transposant le modèle original pour l'adapter à leur propre contexte. Ceci se voit plus particulièrement lorsque l'on compare les deux pays : en Chine, la représentation des parties prenantes reste quasi-inexistante, à l'image du manque de pluralité gouvernementale ; pourtant de nombreux partenariats existent à l'échelle régionale et nationale, servant souvent à connecter différentes institutions gouvernementales. En Inde, où la société civile et les organisations non gouvernementales sont plus présentes, il existe de nombreux partenariats locaux, qui interagissent avec les partenariats nationaux. Ceux-ci visent souvent à mettre en œuvre des réformes issues d'une politique nationale, et sont bien plus institutionnalisés. Ces exemples montrent l'adaptabilité du modèle en fonction des contextes économiques et politiques, ce qui explique largement son extension mondiale. Il apparaît en revanche bien plus précis et décisif dans les environnements institutionnalisés vers la participation collective, à l'exemple de l'Inde où la collaboration entre échelle locale et internationale apparaît réelle.

S'il ne vient pas s'opposer à la conclusion précédente, le bilan de l'Afrique sub-Saharienne, dressé dans le chapitre suivant, est tout autre : les partenariats semblent largement contrôlés et utilisés par les gouvernements nationaux comme un outil politique plutôt que comme une collaboration participative. Une étude des acteurs engagés, selon une méthodologie semblable à l'approche faite précédemment sur le secteur de l'énergie, montre que très peu de partenariats locaux existent dans cette zone, au contraire de PPP nationaux ou impliquant des acteurs gouvernementaux. Ces derniers en sont en revanche friands et privilégient par leur biais les alliances transnationales, qui leur permettent en fait l'accès à des ressources qu'ils n'auraient pas individuellement. Toutefois, leur structure de gouvernance n'est pas réellement pluripartite, ces acteurs conservant l'essentiel du pouvoir : le bilan est que les PPP semblent pallier certains déficits de cohésion entre institutions gouvernementales, mais qu'ils n'apportent quasiment rien en matière de représentation plus large des acteurs. Ils ne semblent donc pas constituer un progrès dans cette perspective, car ils ne résolvent pas dans cette zone les problèmes usuels des pays du Tiers Monde ni en matière de gouvernance, ni en matière de développement durable.

Quelle légitimité pour les PPP en développement durable ?

La quatrième et dernière partie traite de la question de la légitimité des partenariats pour le développement durable, en étudiant leur impact en matière de démocratie puis en se concentrant sur le cas particulier de l'eau.

La légitimité démocratique, selon les auteurs, correspond à la capacité des partenariats à satisfaire des valeurs démocratiques essentielles : *participation, rendu de comptes, transparence et délibération*. La question n'est plus de savoir si la

démocratie est le moteur des partenariats : trop de critiques y associent bien plus l'impulsion d'intérêts économiques étatiques et privés. Elle est au contraire de savoir si les partenariats permettent de promouvoir des valeurs démocratiques dans leur exécution et leur gouvernance. L'observation des représentations effectives semble accorder tout d'abord une très faible influence aux partenariats en matière de participation : elles sont bien souvent le reflet des forces en présence dans une zone géographique donnée et ne constituent donc en rien une transformation de la répartition des pouvoirs. La *transparence* et le *rendu de comptes* sont un réel indicateur de la qualité des partenariats ; elle est en effet très variable, ceci étant dû à l'absence de règles précises issues du sommet de Johannesburg, mentionnée précédemment. Enfin, la *délibération* correspond à la teneur rationnelle des débats et des prises de décision. Elle n'échappe pas aux constats précédents : n'étant qu'à l'image de son contexte politique et géographique, et s'apparentant plus parfois à du marchandage qu'à de la négociation. On peut en tirer la conclusion selon laquelle la gouvernance démocratique de nombre de partenariats est faible, ce qui semble expliquer largement les critiques sur la tendance des partenariats à renforcer le marché néolibéral au détriment de l'accomplissement de ses réels objectifs de développement durable. La démocratie pluraliste, un des arguments les plus en faveur du partenariat, se voit donc fortement réduite par la mise en pratique.

Pourtant, l'étude du cas du secteur de l'eau, dans les deux chapitres suivants, va permettre de contrebalancer ce constat, en montrant que l'irruption d'entreprises privées est bien souvent un vrai facteur d'efficacité créant une forme de légitimité. Les auteurs distinguent soigneusement deux formes de légitimité. Ils abordent le cas de l'eau potable selon deux critères, le développement et les résultats. Le développement se caractérise par l'adoption des protagonistes des partenariats, qui on l'a vu ne jouent pas forcément en faveur de la légitimité. D'une part, la concurrence est faible dans le secteur, ce qui incite peu les quelques acteurs à investir lourdement pour innover et réussir. D'autre part, l'impossibilité de rendre profitable toute activité sans un lourd investissement financier public anéantit les efforts dans les zones démunies, où ces efforts sont plus qu'ailleurs souhaitables, ce qui ne peut rendre compte de l'objectif visé dans la mesure où cela ne concerne que les pays moyens ou développés. Enfin, la gestion et le *reporting* dans ces zones sont plus que faibles. Les résultats en revanche, sont plus positifs : l'apparition d'acteurs privés introduit une diversification des partenaires ainsi qu'une augmentation des moyens, car bien souvent les acteurs publics n'étaient pas exclusivement spécialisés. Les auteurs approchent donc la légitimité du résultat selon deux facteurs : la capacité à produire des résultats d'une part, et l'adéquation de ceux-ci avec les objectifs durables de l'autre. Leur approche quantitative montre que la présence d'acteurs privés renforce largement la qualité dans l'exécution : en particulier, la gestion et le traitement de l'information nécessaires au management sont largement améliorés. Il existe également un réel apport en matière de transfert technologique, de par la globalisation des techniques. En revanche, la rentabilité devient le paramètre majeur, et seule l'adéquation de celle-ci avec les objectifs durables peut alors légitimer les partenariats : or, si ceci fonctionne bien et donne même lieu à des mécanismes innovants dans certaines zones, c'est moins vrai pour les zones les plus instables. Il en résulte que ce nouveau système de gouvernance reste sélectif, et que son bilan n'en fait pas encore la rupture décisionnelle et organisationnelle capable de répandre les valeurs durables et démocratiques que le sommet de Johannesburg rêvait d'instaurer.

Conclusion

En conclusion, les auteurs ont cherché à compléter la littérature existante sur les partenariats de développement durable autour de trois domaines : leur contexte d'émergence, leur impact et la transformation qu'ils représentent réellement, et enfin leur légitimité, dans l'exécution et dans les résultats. En particulier, ils apportent un matériau empirique conséquent qui vient combler un réel manque en la matière ; en découle une meilleure compréhension de ce que sont les partenariats de développement durable, qui devrait en particulier permettre de progresser en matière de gouvernance démocratique et d'objectifs environnementaux.

Leurs principales découvertes sont tout d'abord la dimension politique sous-jacente à leur émergence, ainsi que le lien étroit de leur structure et de leur exécution à la géographie et au contexte politico-économique. En matière d'efficacité, le bilan est mitigé : si certains exemples sont réellement prometteurs, dans nombre de cas ils ne fonctionnent pas, ou ne constituent pas vraiment une transformation dans la gouvernance. En particulier, ils ne résolvent pas vraiment le problème de l'incapacité de certains gouvernements du Tiers-Monde à agir pour le développement durable. En revanche, il s'est créé en certains endroits un réel tissu de partenariats locaux et globaux capables d'interagir qui prennent une vraie couleur pluraliste prometteuse ; le phénomène reste néanmoins cantonné dans les zones les moins nécessiteuses. En matière de légitimité démocratique, les mécanismes de transparence montrent une réelle faiblesse. En revanche, la multiplicité des parties impliquées incite un nombre plus grand d'acteurs à agir, ce qui est positif. Enfin, les auteurs montrent que la légitimité prend en compte les aspects qualité de résultat en matière de gouvernance et de transfert technologique, qui s'ajoutent à la seule dimension démocratique.

En résumé, les conclusions des auteurs sont donc les suivantes : il est important de réformer la politique de partenariats à l'échelle de l'ONU, afin de leur donner une meilleure cohérence. Il est également important de les structurer de façon simple et transparente, tant le matériau empirique tend à lier leur succès à leur structure organisationnelle et à la nature de leurs acteurs. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances mais reste un effort de transformation organisationnelle, dont l'analyse critique doit permettre de finalement mieux progresser dans la voie de l'accomplissement des objectifs mondiaux de développement durable.



Navire, 1912

Référence

- Miraftab Faranak (2004) "Public-Private Partnerships. The Trojan Horse of neoliberal development", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, n° 1, pp. 89-101.
- Pattberg Philipp, Biermann Frank, Sander Chan & Aysem Mert (2012) *Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Emergence, Influence and Legitimacy*, Cheltenham, Edward Elgar ■