



**RÉALISER LE POTENTIEL D'INVESTISSEMENTS RENTABLES EN AFRIQUE**  
Séminaire de haut niveau organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut  
multilatéral d'Afrique  
**TUNIS, TUNISIE, 28 FÉVRIER – 1ER MARS 2006**

## **Les partenariats public-privé**

Richard Hemming  
Département des finances publiques  
Fonds monétaire international

Présenté au séminaire de haut niveau sur la réalisation du potentiel d'investissement rentable en Afrique  
Organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut multilatéral d'Afrique  
Tunis, Tunisie, 28 février – 1er mars 2006

**Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles des auteurs. Le fait qu'elles soient reprises directement ou par hyperliens sur le site Internet du FMI n'implique en aucun cas que le FMI, le Conseil d'administration du FMI ou la direction du FMI les approuvent ou les partagent.**

# Les partenariats public-privé<sup>1</sup>

Richard Hemming  
Département des finances publiques  
Fonds monétaire international<sup>2</sup>

## I. INTRODUCTION

Les partenariats public-privé (PPP ou P3) ont trait aux contrats par lesquels le secteur privé assure la construction d'infrastructures et la prestation de services utilisant des infrastructures qui relèvent habituellement de la compétence de l'État. Les P3 portent sur une large gamme de projets d'infrastructures économiques et sociales mais ils ont surtout servi à la construction de routes, de ponts et tunnels, de réseaux ferroviaires légers, d'aéroports et de systèmes de contrôle de la navigation aérienne, de prisons, d'installations de distribution et d'assainissement de l'eau, d'hôpitaux, d'écoles et de bâtiments publics. Les P3 peuvent présenter un intérêt tant pour les pouvoirs publics que pour le secteur privé. Pour les pouvoirs publics, les financements privés peuvent contribuer à augmenter l'investissement dans les infrastructures sans constituer une charge supplémentaire immédiate pour l'emprunt ou la dette publique, et l'imputation de frais aux usagers peut être une source de recettes pour l'État. Dans le même temps, les grandes compétences de gestion dont dispose le secteur privé et sa capacité à innover peuvent entraîner un gain d'efficacité, ce qui devrait se traduire par des prestations de plus grande qualité et/ou à coûts réduits. En d'autres termes, les P3 peuvent offrir un meilleur *rapport qualité/prix*. Pour le secteur privé, le P3 offre la possibilité de s'implanter dans des domaines dont il était largement exclu jusque-là.

---

<sup>1</sup> Préparé pour un exposé au séminaire de l'Institut multilatéral d'Afrique sur le thème suivant : «Réaliser le potentiel des investissements rentables en Afrique» qui se déroulera à Tunis du 28 février au 1<sup>er</sup> mars 2006.

<sup>2</sup> Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI ou la politique du FMI. Pour plus de précisions sur l'analyse des PPP, voir Hemming *et al.* (2006).

## II. L'EXPÉRIENCE DES PAYS

Un certain nombre de pays avancés de l'OCDE se sont dotés de programmes P3 bien établis à présent. À l'évidence, le programme le plus élaboré est celui du PFI (*Private Finance Initiative*) lancé en 1992 au Royaume-Uni. Le PFI a en charge actuellement, 14 % environ de l'investissement public, correspondant à des projets dans les principaux domaines d'infrastructures. D'autres pays ont mis en place d'importants programmes de P3, notamment l'Australie (dans l'État de Victoria en particulier) et l'Irlande, tandis que les États-Unis disposent d'une vaste expérience en matière de crédit-bail (qui présente certaines des caractéristiques des P3). Plusieurs pays d'Europe de l'ouest comme l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal ont mis en place nombre de projets P3, même si la part de projets dans le total de l'investissement public est très faible. Dénotant un besoin d'infrastructures à grande échelle mais sur fond de positions budgétaires fragiles, certains pays d'Europe centrale et orientale comme la Hongrie, la Pologne et la république tchèque ont amorcé des programmes P3. Ce type de programme apparaît aussi au Canada et au Japon. Dans la plupart de ces pays, les P3 sont dominés par les projets routiers. En outre, des contrats de type P3 sont utilisés pour mettre en place un réseau routier transeuropéen.

Ailleurs dans le monde, la percée des P3 a été de moindre ampleur. Toutefois, le Chili, la Colombie et le Mexique ont eu recours aux P3 pour promouvoir la participation du secteur privé aux projets d'investissement public en Amérique latine. Le Chili s'est doté d'un programme P3 bien établi qui a servi à la construction de routes, d'aéroports, de prisons et de réseaux d'irrigation. En Colombie, les P3 ont été utilisés dès le début des années 1990 mais les premiers projets ont été mal conçus. La relance du programme P3 a privilégié les projets routiers. Au Mexique, les P3 ont d'abord servi dans les années 1980 au financement des routes, mais sans succès. Depuis le milieu des années 1990, le Mexique exécute des P3 avec plus de succès pour un nombre croissant de projets d'investissement public dans le secteur de l'énergie et il est prévu d'étendre les P3 à d'autres prestations de services. Quelques autres pays, le Brésil plus particulièrement, envisagent d'accroître sensiblement l'exploitation des

P3. Comme en Europe, une vision régionale du développement des infrastructures en Amérique latine comprenant des accords de type P3 est à l'étude.

Si la mise en place de PPP s'amorce en Asie, notamment en Corée, aux Philippines et à Singapour (ainsi qu'au Japon comme indiqué ci-dessus), les progrès ont été limités ailleurs, bien que les PPP suscitent un regain d'intérêt dans certains pays comme l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande. En Afrique, l'Afrique du Sud est à l'évidence le chef de file, ayant engagé ou envisageant des P3 dans différents secteurs. Peu d'autres pays africains ont une réelle expérience des P3 ou d'autres formes d'association du secteur privé, en dehors des secteurs de l'eau et de l'énergie (c'est le cas de la Côte d'Ivoire et du Sénégal).

### III. CARACTÉRISTIQUES DES PPP

De manière générale, un pouvoirs publics prend la forme de contrats de *conception-construction-financement-exploitation* (en anglais *design-build-finance-operate* ou DBFO). Dans le cadre d'un contrat de ce type, le gouvernement fixe un cahier des charges pour les prestations à fournir par le secteur privé tandis que le partenaire privé se charge de la conception et de la construction des installations selon ces spécifications, en finance la construction et en assure l'exploitation (ou les prestations y afférentes). Ceci se différencie des investissements publics classiques où l'État attribue un marché au secteur privé pour la construction d'une installation dont la conception et le financement sont du ressort de l'État qui se charge ensuite de l'exploiter une fois l'installation réalisée. La différence entre ces deux démarches tient à l'idée qu'en confiant au secteur privé la responsabilité de concevoir, construire, financer et exploiter une installation donnée, on obtient un gain d'efficacité dans la prestation des services. On estime en particulier que le fait de *lier* conception, construction et exploitation fournit au secteur privé, une incitation à concevoir et à construire les installations avec le souci d'en accroître la qualité et d'abaisser les coûts de prestation.

Dans bien des cas, l'État reste le principal récepteur des services fournis dans le cadre des contrats P3. L'État peut acquérir les prestations pour son usage propre, à titre d'intrant pour

une autre prestation, ou au nom de l'utilisateur final; les prestations fournies par une institution carcérale, une école ou une route sans péage (ou une autoroute) entre dans ces catégories. Les opérateurs privés peuvent aussi assurer directement les prestations au public, comme dans le cas des voies à péage ou des chemins de fer. Ce type de convention est souvent appelé contrat de *concession*, l'opérateur privé muni d'un contrat de concession (le concessionnaire) versant à l'État des frais de concession et/ou une part des bénéfices. En règle générale, l'opérateur privé est propriétaire de l'installation sur laquelle porte le contrat P3 pendant qu'il l'exploite, celle-ci étant transférée à l'État au terme du contrat d'exploitation, généralement pour un montant inférieur à sa valeur résiduelle (et souvent pour un coût nominal nul ou modique). Dans ces cas, les P3 sont souvent appelés des contrats de *construction-exploitation-transfert* (BOT).

Le secteur privé peut accroître de différentes manières l'investissement relatif à un P3. Lorsque les prestations sont fournies au public, le secteur privé peut s'adresser au marché et faire valoir les flux de recettes projetés d'une concession (recettes de péage par exemple) à titre de nantissement. Lorsque l'État est le principal client du prestataire de services, le montant de péage fictif acquitté par l'État (contrepartie versée pour la demande de prestations par exemple) ou, le plus souvent, le paiement des prestations effectué par l'État (basé sur la continuité des prestations plutôt que sur la demande) peut servir à cet effet. L'État peut aussi apporter une contribution directe à la couverture des coûts d'un projet (sous forme de prise de participation, de prêts ou de subventions), ou garantir un prêt contracté par le partenaire privé. Le financement des P3 est souvent assuré par un *mécanisme d'affectation spéciale* (MAS) qui prend la forme d'un consortium bancaire ou d'autres institutions financières qui conjuguent et coordonnent l'utilisation de leurs capitaux et de leur expertise financière.

Les PPP semblent particulièrement bien adaptés à la fourniture d'infrastructures économiques, pour trois raisons principales. Premièrement, les projets de bon aloi qui visent à éliminer les goulots d'étranglement routiers, ferroviaires, portuaires, énergétiques ou liés à d'autres secteurs sont de nature à avoir un rendement économique élevé et, partant, être

attrayant pour le secteur privé. Deuxièmement, en matière de projets d'infrastructure, le secteur privé peut être chargé non seulement de leur réalisation mais aussi des principales prestations y afférentes, ce qui permet de prévoir l'infrastructure dans cette optique, dès le stade de la conception (d'où l'argument en faveur de la combinaison des actions).

Troisièmement, pour autant que les prestations sont fournies directement à l'utilisateur final, leur facturation est envisageable, voire souhaitable, en termes d'efficacité. Les projets d'infrastructure spéciaux diffèrent quelque peu à cet égard, au sens que des rendements sociaux élevés mais faibles du point de vue économique, rendent le secteur privé généralement réfractaires aux services sociaux comme les soins de santé et l'éducation. Au plus, le secteur privé assure quelques prestations annexes économiquement rentables comme la maintenance des hôpitaux et des écoles. De même, il est rare que l'État facture les prestations sociales qu'il assure. Ainsi, les P3 liés à l'infrastructure sociale offre sans doute des perspectives de gain d'efficacité moindres que les P3 relatifs à des infrastructures économiques, bien que cela ne signifie pas qu'ils ne soient pas justifiés en termes de rapport qualité/prix.

#### IV. LES CONDITIONS DU SUCCÈS

Comparé à l'investissement public et aux prestations par l'État, les prestations fournies aux consommateurs et à l'État dans le cadre d'un P3 conjuguent une meilleure qualité à un coût réduit. L'une des clés de la réussite tient à la *qualité contractuelle des services*. Si les pouvoirs publics peuvent spécifier la qualité des prestations qui sont requises du secteur privé et y associer des indicateurs de production quantifiables, un contrat peut être conclu avec le secteur privé, liant la rétribution des services à une prestation. Moins précis est le cahier des charges, plus on court le risque d'une renégociation coûteuse du contrat durant la période d'exploitation.

Il faut aussi qu'il existe des conditions de *concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations*. La concurrence paraît faible en matière de réalisation des infrastructures et de prestation des services, du fait que les coûts irrécupérables sont généralement élevés, que les prestations reposant sur des infrastructures nécessitent la mise en place de vastes réseaux de

distribution (ce qui introduit un élément de monopole naturel) et que l'État est dans bien des cas le principal client. Des appels d'offres ouverts constituent le seul moyen de promouvoir la concurrence dans le cadre des P3. Lorsqu'un secteur privé monopolistique est libre de vendre des prestations au public (péage routier par exemple), une réglementation s'impose aussi pour encadrer les profits réalisés par le monopole et protéger les intérêts du consommateur. Le partage des bénéfices avec l'État est une forme de réglementation.

Des conditions adéquates de *transfert du risque de l'État au secteur privé* sont aussi cruciales pour tirer pleinement parti de l'apport de capitaux privés et du changement des conditions de gestion. Les projets de PPP sont exposés à divers risques, allant des retards de construction et des dépassements de devis aux problèmes de disponibilité et de qualité des services, en passant par les incertitudes quant à l'évolution future de la demande de prestations et aux variations de la valeur des actifs. Nombre de ces risques peuvent et devraient être gérés par le secteur privé; plus il subsiste de risque à la charge de l'État, moins le P3 a des chances de constituer une solution de rechange efficace à l'investissement public et à la prestation de services par les pouvoirs publics. À l'évidence, il s'agit là d'un aspect que les pouvoirs publics doivent approfondir l'analyse avant d'opter pour un P3 et lors de la négociation des conditions du contrat. Comme indiqué ci-dessus, le transfert de risque est aussi un élément pertinent pour fixer les règles comptables et financières qui doivent régir le PPP.

## V. CADRE INSTITUTIONNEL

Les gouvernements qui envisagent d'adopter des P3 doivent se préoccuper de divers aspects du cadre institutionnel sous-jacent. *La volonté politique et la bonne gouvernance* sont des conditions *sine qua non*. Un PPP constitue un engagement important de la part du secteur privé qui doit avoir conscience, de son côté, que les instances politiques tiennent tout autant à l'associer. L'incertitude à cet égard engendre un risque politique qui n'est pas propice à des engagements commerciaux à long terme. Dans le même temps, les partenaires privés potentiels doivent être convaincus que le gouvernement accorde un traitement équitable au secteur privé et qu'il tiendra les engagements qu'ils prend dans le cadre des P3. Il importe aussi d'instaurer une chaîne hiérarchique claire et de délimiter précisément les

responsabilités des pouvoirs publics dans ce cadre. La corruption au sein de l'administration serait une entrave majeure au succès des P3 comme à la réussite des privatisations.

*Un fondement juridique robuste/approprié* peut donner l'assurance, au secteur privé, que les contrats seront respectés. Dans certains cas, cela exigera des amendements ou des ajouts à la législation en vigueur. Le relatif succès du programme d'attribution de concessions au Chili peut être attribué dans une large mesure au fait qu'il a été adossé à un dispositif légal exhaustif qui prévoyait non seulement les critères fondamentaux de mises en concessions effectives (les procédures d'appels d'offres, les droits et obligations des parties, les droits de propriété, etc.) mais aussi les clauses applicables en cas d'éventuels litiges, d'annulation ou de transferts des contrats.

Les P3 exigent en outre le développement d'une *expertise appropriée au sein des pouvoirs publics*. Il s'agit de couvrir l'ensemble des compétences requises pour gérer un programme P3. L'une des critiques communément faites par le secteur privé aux P3 porte sur le fait que les procédures d'appels d'offres et de passation des marchés prennent plus de temps dans le secteur public que dans le secteur privé. L'une des fonctions de Partnerships UK, organisme spécialisé du Royaume-Uni, est précisément de promouvoir les projets PFI au sein des administrations en fournissant des conseils et un appui financiers, juridiques et techniques à la négociation des contrats et à la passation des marchés. Le service chargé du programme P3 à la direction du Trésor de l'Afrique du Sud fournit aussi des orientations précises et une assistance technique aux études de faisabilité et à la gestion des projets P3. Un centre BOT (*construction-exploitation-transfert*) joue un rôle similaire aux Philippines.

Le gouvernement devra aussi affiner son approche de *l'évaluation et de la sélection des projets*. Avant toute chose, la décision d'entreprendre ou non un projet, puis le choix entre un investissement public classique suivi de la prestation des services par l'État et un P3 dans le même but, devra reposer sur une comparaison technique approfondie des rapports coût/avantage et qualité/prix. Ceci importe d'autant qu'il faut éviter de pencher en faveur des P3, au seul motif qu'ils font appel à des financements privés et qu'ils génèrent parfois un flux



de recettes publiques, alors que doivent être mises en place des procédures obéissant aux règles comptables et financières publiques à cet effet.

La décision de réaliser un projet digne d'intérêt (c'est-à-dire, ayant des retombées économiques et sociales significatives) directement par les pouvoirs publics ou dans le cadre d'un P3 devrait être étayée par un *élément de comparaison du secteur public*, indiquant le coût des prestations par le secteur public. Il s'agit d'un indicateur qui permet de déterminer si la meilleure offre du secteur privé pour un contrat P3 — qui se traduira par des gains d'efficacité des prestations du secteur privé, des charges d'emprunts sur le marché privé plus élevées, et des coûts à la charge de l'État dans le cadre du P3 — devrait être acceptée par les pouvoirs publics. L'utilisation d'éléments de comparaison du secteur public devient la norme dans les pays qui ont une vaste expérience des projets P3.

Enfin, il faut être prudent lorsqu'un P3 cible un groupe d'individus, des entreprises ou des régions en particulier. Dans ces cas en effet, on renonce inévitablement durant ce processus, à des gains d'efficacité. Mais quand le recours aux P3 de cette manière est un impératif politique, l'objectif du gouvernement devrait être d'opter pour le projet qui présente la plus grande efficacité, puis de verser une compensation (par subvention budgétaire explicite par exemple) à l'opérateur privé pour avoir adhéré à des objectifs non commerciaux.

## **VI. RÈGLES COMPTABLES ET FINANCIÈRES PUBLIQUES**

Comme indiqué précédemment, en donnant accès aux capitaux privés, les P3 peuvent contribuer à réduire les contraintes budgétaires. Il n'empêche qu'ils donnent aussi la possibilité de contourner les mécanismes de contrôle des dépenses, de placer l'investissement public hors budget et d'extraire la dette publique du solde budgétaire, principalement pour obéir à des principes ou à objectifs de finances publiques autoimposés ou imposés de l'extérieur. Mais le gouvernement peut rester exposé à de lourdes charges budgétaires, à moyen terme notamment. Recourir à l'octroi de garanties pour mobiliser un financement privé en particulier, peut exposer l'État à des risques importants qui s'accompagnent de coûts

invisibles et souvent plus élevés que les financements publics classiques. Une norme comptable et financière internationale régissant les partenariats public-privé, qui n'existe pas à l'heure actuelle, devrait privilégier la transparence de l'incidence budgétaire des P3. Ainsi, en aidant à combler les vides juridiques qui permettent le dévoiement des P3, cette norme ferait de la recherche de gains d'efficience, plutôt que de la réalisation d'objectifs budgétaires, leur principale raison d'être.

Les normes comptables et financières actuelles couvrent les versements en espèces de/à l'État effectués dans le cadre des P3, le transfert d'actifs de projets P3 à l'État, et la réalisation des garanties. En réfléchissant à une norme comptable et financière internationale, l'aspect le plus épineux serait peut-être celui de la *comptabilisation des risques de transfert limités*. Lorsqu'un projet P3 ne donne pas lieu à un transfert significatif de risque au secteur privé, les meilleures pratiques en vigueur consistent à en classer les actifs dans les actifs publics. Eurostat applique une règle simple pour déterminer si l'État encours des risques importants dans le cadre d'un P3, tandis que l'État de Victoria en Australie et le Royaume-Uni ont recours à une appréciation plus détaillée. Lorsque les risques encourus par l'État sont importants, les actifs du P3 figurent au bilan des administrations publiques, l'investissement du P3 est traité comme investissement public et sa dette est considérée comme une dette publique. Cependant, tenter de classer les actifs du P3 comme actif public ou privé ne constitue pas nécessairement un mode de comptabilisation approprié du transfert de risque, étant donné qu'il est insensible au fait que les P3 vise à répartir le risque en fonction de la partie qui est la mieux à même de gérer ce risque.

Une approche comptable et financière qui ne rend pas compte du degré de répartition du risque pourrait soit décourager les P3 lorsque le secteur privé est disposé à supporter une part significative mais pas la majeure partie du risque, ou plus grave encore, pousser les gouvernements à concevoir les P3 dans le but de répondre aux critères de classement en investissement privé, en négligeant les critères de rapport qualité/prix pour satisfaire celui de transfert du risque au secteur privé. Ceci serait contraire à l'objectif consistant à recourir aux P3 pour en tirer des gains d'efficience et masquerait les incidences budgétaires à long terme

de nombre de P3. Pour remédier à ces problèmes, il importe que les gouvernements rendent publiques des données exhaustives sur les P3, notamment les charges budgétaires futures, connues et potentielles, qui sont surtout sous forme de paiements contractuels des prestations et de garanties. L'encadré 1 présente le minimum que recommande le FMI sur les données à communiquer dans le cadre de partenariats public-privé.

#### **Encadré 1. Information financière à déclarer sur les contrats de partenariat public-privé (P3)**

Les documents budgétaires et les états financiers de fin d'exercice devraient comporter un aperçu des objectifs d'un programme P3 en cours ou à l'étude, ainsi qu'une description sommaire des projets qui ont été sous-traités ou se situent à un stade avancé d'attribution (leur nature, le ou les partenaires privés concernés et la valeur de l'investissement). En outre, les données détaillées suivantes devraient être fournies pour chaque projet P3 ou ensemble de projets de même nature :

- Paiements à effectuer et recettes à percevoir par l'État au titre des prestations (frais de concession et d'exploitation par exemple) prévus dans les contrats P3 pour les 20 à 30 années suivantes.
- Clauses contractuelles donnant lieu à paiements ou recettes conditionnels (garanties, péages fictifs, dispositions de partage des bénéfices, faits générateurs de renégociation du contrat, etc.), avec une évaluation de ces recettes, dans toute la mesure du possible.
- Montant et conditions des financements et autres apports de l'État au P3 par le biais de rétrocessions ou par l'intermédiaire d'institutions financières publiques ou autres organismes (mécanisme d'affectation spéciale) détenus ou contrôlés par l'État.
- Incidence du projet sur le solde budgétaire et la dette publique déclarés, éventuelle comptabilisation des actifs du P3 au solde d'exécution du budget. Il conviendrait aussi d'indiquer si les actifs du P3 figurent comme actifs publics dans le solde d'exécution ou dans tout autre mécanisme d'affectation spéciale.

Dans les pays qui ont largement recours à des programmes P3, les données à déclarer pourraient figurer dans une *Déclaration sur les PPP* qui ferait partie de la documentation budgétaire et serait annexée aux états financiers. Les rapports budgétaires en cours d'exercice devraient faire état de tout nouveau contrat qui ait une incidence budgétaire significative. Les contrats P3 ou des résumés de leurs principales caractéristiques (de préférence sous une présentation normalisée) devraient aussi être rendus publics.

## **VII. GARANTIES**

Les garanties fournies dans le cadre de P3 par l'État comportent des risques pour lui. L'octroi d'une garantie est un engagement juridique que prend le gouvernement d'honorer une obligation au cas où un événement hypothétique se matérialiserait, qui donne lieu à un *engagement conditionnel*. L'une des caractéristiques premières des garanties et engagements

conditionnels tient à l'incertitude qui entoure la concrétisation d'un paiement à la charge de l'État et, dans ces cas, le moment et le montant de ce paiement. Cette incertitude est le principal facteur de complication de l'appréciation du coût budgétaire des P3 et la principale cause des problèmes que les garanties et engagements conditionnels pose à la gestion des finances publiques. L'accent est mis ici sur les garanties explicites qui ont un fondement juridique, plutôt que sur les garanties implicites qui reposent sur des attentes (que l'État vienne à la rescousse du secteur privé par exemple, en cas d'échec du P3).

Les garanties peuvent constituer une forme appropriée d'intervention de l'État, visant à protéger le secteur privé du risque qu'il ne peut prévoir ou qui échappe à son contrôle. Ainsi, nombre de contrats de partenariat public-privé comportent une clause de *garantie de recettes minimum* qui limite le risque de demande auquel s'expose l'opérateur privé lorsque la demande est influencée par la politique gouvernementale, et de *garantie de taux de change* lorsque les possibilités de couverture sont limitées. Les garanties ne sont toutefois pas soumises, en règle générale, au même degré d'attention qu'une dépense ordinaire, dans le processus budgétaire. Ceci pose un certain nombre de problèmes.

- Il est difficile de s'assurer qu'une garantie constitue l'instrument de politique budgétaire approprié pour atteindre un objectif donné.
- La voie est ouverte à l'utilisation des garanties pour contourner les contraintes budgétaires, auquel cas elles peuvent avoir une incidence cachée, voire imprévue sur l'orientation de la politique budgétaire.
- En général, les budgets ne prévoient pas de crédits pour couvrir la réalisation des garanties et on accorde peu d'attention au meilleur moyen de réorienter les dépenses ou de mobiliser des recettes au cas où il devient nécessaire de supporter ces coûts.
- Une «culture de garantie» s'instaure lorsque le secteur privé (et parfois les institutions financières internationales et les prêteurs bilatéraux) recherche(nt) des garanties pour éviter d'avoir à gérer lui-même les risques.

- Les garanties étant précieuses pour les bénéficiaires et leur attribution laissée à la discrétion des pouvoirs publics, elles peuvent porter préjudice à la gouvernance.

À ces problèmes s'ajoute le fait que les garanties peuvent souvent avoir des conséquences budgétaires non négligeables. Les gouvernements doivent par conséquent être en mesure de gérer leur exposition au risque lié aux garanties et, à cet égard, la mesure essentielle à prendre est de publier intégralement les données financières y afférentes. L'encadré 2 présente les critères d'information financière préconisés par le FMI. Il n'empêche que le chiffrage du risque, question qui sera traitée par Tim Irwin, constitue un défi de taille lorsque l'on s'efforce de satisfaire ces critères.

#### **Encadré 2. Information financière requise au sujet des garanties**

Quelle que soit le mode de comptabilisation, l'information financière relative aux garanties devrait figurer dans les documents budgétaires, dans les rapports sur la situation budgétaire établis en cours d'exercice et dans les états financiers de clôture. Idéalement, les garanties devraient faire l'objet d'une information plus détaillée dans un *Relevé des engagements conditionnels* faisant partie de la documentation budgétaire et accompagnant les états financiers avec mise à jour dans les rapports sur la situation budgétaire.

Le tronc commun de données financières à déclarer annuellement pour chaque garantie ou programme de garanties serait le suivant :

- Brève description de la nature, du but visé, des bénéficiaires et de la durée prévue de la garantie.
- Montant brut de l'engagement financier auquel l'État est exposé et, si possible, une estimation de la charge budgétaire éventuelle, en cas de réalisation des garanties.
- Versements effectués, remboursements, recouvrements, créances financières établies sur les bénéficiaires et toute dérogation accordée sur ces créances.
- Frais de garantie ou autre recette perçue.

En outre, la documentation budgétaire devrait comporter :

- Indication des provisions inscrites au budget pour les demandes de réalisation prévues et leur forme (ouverture de crédit ou provision pour imprévu par exemple).
- Prévision et justification des nouvelles garanties à émettre sur le budget de l'exercice.

Le détail des nouvelles garanties durant l'exercice devrait être publié (au Journal Officiel par exemple) à mesure qu'elles sont émises. Les rapports budgétaires en cours d'exercice devraient faire état des garanties émises durant la période, des versements effectués au titre des demandes de réalisation des garanties, de la situation des créances sur les bénéficiaires et comporter une mise à jour des prévisions de nouvelles garanties à émettre dans le budget de l'exercice et une estimation de l'éventuelle charge budgétaire des garanties réalisées.

Enfin, un rapprochement des variations du stock de la dette publique entre l'ouverture et la clôture de l'exercice devrait être établi, montrant de manière distincte la part des variations imputable à l'hypothèse d'évaluation de la dette découlant des demandes de réalisation des garanties.

Pour appliquer un contrôle à l'utilisation des garanties, des plafonds quantitatifs pourraient être imposés sur les garanties et les engagements conditionnels lorsque le risque encouru est élevé. Ces plafonds pourraient s'appliquer aux flux ou aux stocks. En tout état de cause, les gouvernements devraient prévoir dans le budget annuel, un montant même approximatif destiné à couvrir le coût des garanties qui peuvent être réalisées au cours de l'exercice. Si une évaluation est possible, les gouvernements devraient aussi envisager de budgétiser le coût intégral des garanties sur leur durée. Ceci permettra de les soumettre aux contraintes de la discipline budgétaire. La prise en compte des garanties au budget suppose des crédits pluriannuels, le cas échéant de pair avec la mise en place de fonds de garanties ou d'engagements conditionnels. Cette budgétisation n'exige cependant pas que des fonds soient alloués à la couverture des garanties réalisées. L'affectation de fonds pourrait contribuer à imposer une discipline au processus budgétaire, mais au détriment de la souplesse. Prélever des frais de garantie peut aussi contribuer au contrôle des garanties.

### **VIII. ANALYSES DE VIABILITÉ DE LA DETTE**

Les analyses de viabilité de la dette reposent généralement sur une conception assez étroite de la dette publique. Celle-ci se réduit souvent à l'endettement brut, sous forme de titres d'État et de prêts à l'État, même si parfois, l'accent est mis sur l'endettement net, excluant les dépôts publics, les titres d'État détenus par les caisses de sécurité sociale ou d'autres organismes publics, et les prêts accordés par l'État. Néanmoins, l'appréciation de la viabilité de la dette ne peut éluder les obligations de l'État autres que celles directement liées à la dette, comme l'illustre les P3.

Les P3 imposent à l'État l'obligation d'acquiescer des prestations de service auprès d'un opérateur privé, de couvrir les demandes de réalisation de garanties ainsi que d'autres obligations financières. Ces charges potentielles connues pour les finances publiques peuvent avoir une influence sur la viabilité de la dette, autant que si l'État avait une obligation de financement d'un investissement public et de prestation d'un service public par lui-même; de

ce fait, un ajustement budgétaire plus prononcé est nécessaire pour maintenir la dette sur la trajectoire souhaitée. Il convient donc d'en tenir compte dans les analyses de viabilité de la dette. Ceci peut être fait de deux manières.

- Les obligations découlant des P3 pourraient être ajoutées à la dette publique. Ces obligations comprendraient la valeur actuelle des paiements contractuels au titre des prestations de service, le montant des garanties réalisées et d'autres dépenses connues ou imprévues, diminuées des recettes connues et exceptionnelles. La viabilité de la dette serait dès lors évaluée en fonction de la dette publique et des obligations liées aux P3, et le recours aux P3 lorsque la dette est insoutenable serait subordonné à un excédent du budget primaire plus élevé (ou à un déficit primaire plus réduit).
- Une démarche analytique équivalente serait de considérer les charges connues et potentielles liées aux P3 comme des dépenses primaires à venir. Dans ce cas, la viabilité de la dette serait évaluée en fonction de la seule dette publique et le recours aux P3 lorsque la dette est insoutenable exigerait des mesures budgétaires supplémentaires pour respecter l'objectif initial d'excédent/de déficit primaire.

En dernière analyse, la dernière formule est probablement la meilleure approche, en ce sens qu'elle évite d'imposer le traitement de la valeur actuelle des paiements nets que l'État aura à effectuer au titre des contrats P3 comme un engagement, ce qui a du reste peu de chance d'avoir les faveurs des comptables publics et des statisticiens. Toutefois, l'adoption de cette approche exige que les critères de diffusion de l'information financière sur les P3 et les garanties évoquées précédemment soient respectés. En cas de difficulté à mesurer la valeur des garanties, il y aurait lieu de mettre plutôt l'accent sur des scénarios d'analyse où les projections de la dette sont soumises à des tests de résistance, partant des différentes hypothèses de réalisation des garanties. Dans ce cas, l'hypothèse générale devrait consister à considérer que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'appréciation de la viabilité de la dette s'opère avec prudence dans les pays qui ont accordé largement des garanties.

S'il est vrai que l'analyse de viabilité de la dette comporte inévitablement un certain d'imprécision en présence de P3, force est de constater que le fait d'intégrer la valeur actuelle des paiements futurs nets de l'État prévus dans les contrats P3 ne risque d'avoir un impact sur les conseils de politique que si la viabilité de la dette est déjà une préoccupation. Dans ce cas de figure, emprunter pour financer des investissements publics classiques serait aussi un sujet de préoccupation avec pour conséquence probable d'amener les gouvernements à être tentés de recourir aux P3 pour contourner les objectifs budgets. Ceci dit, une démarche prudente doit être de mise. Si l'analyse de viabilité de la dette signale qu'un projet de programme P3 s'accompagnerait de risques significatifs, un plafond pourrait être imposé au montant total du programme. Un tel plafond serait utilement précisé en relation avec la capacité du pays à assurer le service de ses obligations financières futures au titre du programme P3, en utilisant comme variable de substitution, les flux de recettes projetés.



**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

Hemming, Richard et une équipe des services du Département des finances publiques, 2006, *Partenariats public-privé, garanties de l'État et risques budgétaires*, Fonds monétaire international (à paraître).



# Partenariats public-privé

Exposé de Richard Hemming  
Département des finances publiques  
Fonds monétaire international

Séminaire de l'Institut multilatéral d'Afrique  
"Réaliser le potentiel d'investissements rentables en Afrique"  
Tunis, 28 février - 1<sup>er</sup> mars 2006

# Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé (PPP)?



- Participation du secteur privé à la construction d'infrastructures et à la prestation de services par ces infrastructures.
- Accent mis sur les infrastructures économiques et sociales relevant traditionnellement de l'État.
- Les contrats PPP privilégient la prestation de services à long terme plutôt que la création d'actifs; les services peuvent être fournis à l'État ou directement aux consommateurs finals.

# Pourquoi des PPP ?



- L'innovation et la gestion par le secteur privé sont censées accroître l'efficacité.
- Avantageux de grouper la création d'actifs et la prestation de services.
- Le risque est assumé par l'entité qui est le mieux à même de le faire.
- Davantage de possibilités pour les frais d'utilisation.
- Le financement privé permet d'augmenter les investissements d'infrastructure sans accroître les emprunts de l'Etat et la dette publique.

# Caractéristiques des PPP



- Le schéma conception-construction-financement-exploitation est un PPP classique.
- Un PPP assorti de frais d'utilisation est une concession.
- Le secteur privé détient les actifs du PPP, mais dans un schéma construction-exploitation-transfert, ces actifs sont en définitive transférés à l'État.
- Les PPP sont souvent mis en œuvre par des entités ad hoc.
- On peut distinguer des infrastructures économiques et des infrastructures sociales.

# Quand un PPP est-il une réussite ?



- Il faut comparer avec les investissements publics classiques et la prestation de services par l'État.
- Un bon PPP assure la prestation de services soit de meilleure qualité soit moins chers que l'État (une optimisation plus poussée des ressources).
- Les gains d'efficacité doivent être assez élevés pour couvrir le surcoût des emprunts du secteur privé.

# Clés de la réussite



- La qualité de service doit pouvoir être fixée par contrat.
- Le libre jeu de la concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations sont indispensables.
- Le transfert de risque est crucial.
- Le cadre institutionnel doit être caractérisé par :
  - un engagement politique et une bonne gouvernance
  - un système juridique qui fournisse des assurances au secteur privé
  - des connaissances et pratiques appropriées au niveau de l'État :
    - gestion d'un programme PPP
    - évaluation et sélection des projets
- Les PPP ne doivent pas être surchargés d'objectifs non commerciaux.

# Aspects à considérer



- Les PPP sont choisis de préférence aux investissements publics classiques et à la prestation de services par l'État afin de sortir l'investissement public du budget et la dette du bilan de l'État.
- Cependant, l'État continue d'assumer un risque considérable et est exposé à des charges budgétaires qui peuvent être lourdes.
- Il est indispensable que les implications budgétaires des PPP fassent l'objet d'un traitement comptable et de déclarations adéquats pour éviter que les PPP soient mal utilisés et pour que les gains de productivité restent leur principale raison d'être.



# Comptabilité et déclarations



- En matière de comptabilité et de déclarations, les normes en vigueur concernent les paiements en espèces par l'État et en sa faveur, le transfert des actifs des PPP à l'État et l'application des garanties.
- Selon les règles d'Eurostat, ainsi qu'en Australie et au Royaume-Uni, le transfert limité du risque se traduit par: l'inscription des actifs des PPP au bilan de l'État, le traitement des investissements des PPP comme des investissements publics et la comptabilisation des dettes des PPP comme passifs de l'État.
- La classification des actifs des PPP parmi les actifs de l'État ou du secteur privé ne rend pas dûment compte du fait que les PPP sont conçus précisément pour répartir les risques.

# Une autre approche



- Une autre approche consisterait à enregistrer les actifs des PPP aux bilans du secteur privé, selon les critères juridiques régissant la propriété.
- Les coûts et les risques budgétaires afférents aux PPP seraient alors évalués, quantifiés et rendus publics.
- La transparence concernant les PPP et les garanties est indispensable pour bien gérer les coûts et les risques budgétaires.
- Le FMI a proposé des règles de divulgation pour les PPP et les garanties.
- Il est difficile d'évaluer les implications quantitatives des garanties.

# Analyse de viabilité de la dette



- Les coûts et les risques afférents aux PPP pourraient être pris en compte lors de l'analyse de viabilité de la dette.
- Cela impose de quantifier les coûts et les risques futurs prévisibles.
- L'analyse par scénarios est recommandée lorsque la quantification s'avère difficile.
- Il peut être nécessaire de restreindre l'utilisation des PPP et des garanties pour limiter les coûts et les risques budgétaires.