



# Gestion des risques budgétaires liés aux partenariats public-privé (PPP)

Maximilien Queyranne  
Département des finances publiques

Fonds monétaire international

Yaoundé, 10 mars 2014

Les avis ici exprimés sont ceux de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement aux positions ou politiques du FMI.



# Plan de l'exposé

---

- Que sont les PPP et pourquoi y avoir recours?
- PPP et politique budgétaire : que peut-on craindre?
- Comment gérer les risques budgétaires liés à la mise en œuvre de PPP?

# 1- Que sont les PPP?

Les PPP sont des contrats de longue durée en vertu desquels le secteur privé fournit des biens et des services d'infrastructure qui sont traditionnellement du ressort de l'État

- **Principales caractéristiques :**
  - Durée (ils s'étalent généralement sur 25-30 ans, voire plus)
  - Exécution et financement privés des investissements publics
  - Investissement et prestation de services par le secteur privé
  - Transfert des risques au secteur privé (contrat de performance)
  - Financement par l'État ou par les usagers (par exemple, redevances d'utilisation, péages) ou par les deux

# 1- Pourquoi recourir aux PPPs?

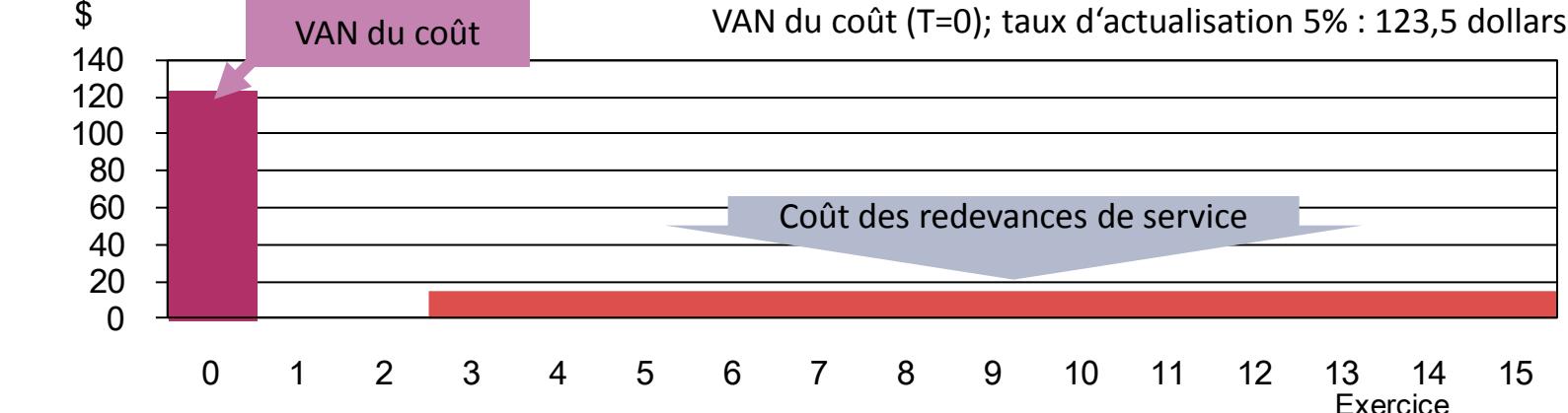
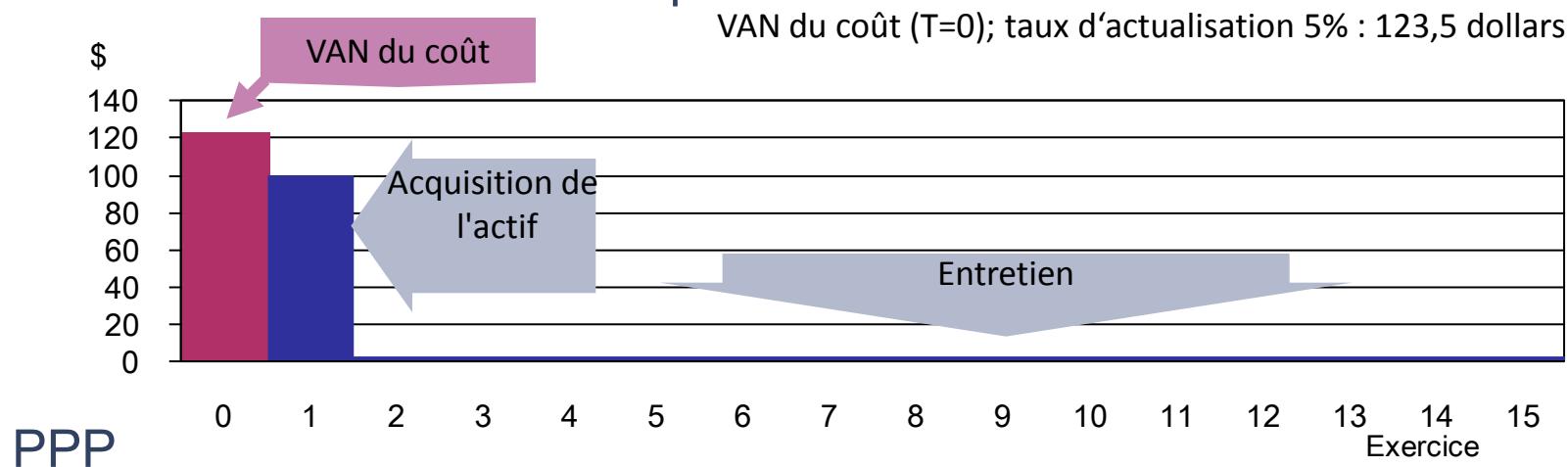
- Les PPP peuvent être un atout d'efficience et de rendement :
  - Maîtrise du dépassement des coûts et des retards
  - Meilleure conception des projets et qualité des services
  - Garantie d'un entretien approprié et dans les temps
- L'État peut se détacher de la gestion courante pour se centrer sur les produits et les résultats escomptés

## 2- PPPs et politique budgétaire : que peut-on craindre ?

- Des infrastructures gratuites?
  - Les besoins en matière de service publics ne cessent de croître et les pays ont du mal à y répondre
  - Les PPPs permettent aux gouvernements de reporter les dépenses en infrastructures sans toutefois en reporter les avantages
  - Ils accroissent les investissements sans que cela n'augmente immédiatement l'endettement de l'État
  - Formule séduisante, notamment lorsque l'État manque de financement et qu'il s'efforce de tenir ses objectifs budgétaires

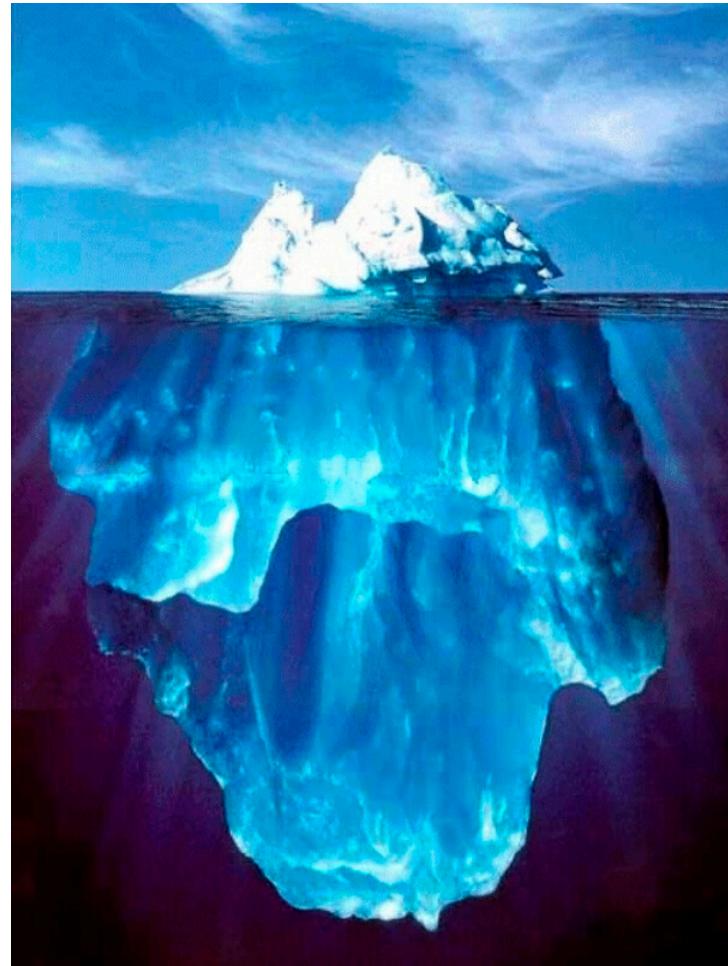
# Flux de trésorerie et valeur actuelle nette (VAN)

## Passation de marché classique



# Icebergs budgétaires

- Les PPP peuvent présenter des risques budgétaires importants:
  - Dépenses hors budget qui échappent désormais aux contrôles
  - Dette hors bilan et création de passifs éventuels et futurs
  - Les PPP réduisent la flexibilité budgétaire à long terme, et
  - Peuvent menacer la viabilité macroéconomique
- Risques budgétaires liés aux :
  - Coûts directs, et
  - Passifs conditionnels (explicites ou implicites)



## 2- PPP et politique budgétaire : que peut-on craindre ?

- Les PPP sont difficiles à mettre en place et à gérer :
  - Mécanismes d'incitations puissants qui se traduisent par un dispositif contractuel complexe
  - Exigent des montages financiers complexes
  - Exigent un développement des capacités du secteur public
  - Présentent des coûts de transaction élevés (structuration, passation de marché, gestion de contrat, renégociations éventuelles, gestion des résiliations)

## 2- PPP et politique budgétaire : que peut-on craindre?

- Les projets d'infrastructure risquent d'être largement supérieurs aux moyens dont dispose le pays
- Les renégociations sont courantes et tendent à favoriser les opérateurs du secteur privé
  - 55% de tous les PPP sont renégociés, en moyenne tous les 2 ans
  - Augmentations tarifaires (62% de toutes les renégociations)
  - Augmentations des coûts automatiquement répercutées sur les tarifs (59%)
  - Report et diminution des obligations du secteur privé (69%)
  - Réduction des frais de concession versés à l'État (31%)
- Il arrive que le concessionnaire fasse faillite et sollicite le concours de l'État

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

L'État peut gérer les risques financiers issus des PPP tout en obtenant des gains d'efficience, en insistant sur les points suivants :

- Bons projets
- Bonnes institutions
- Bonnes législations et réglementations
- Bonnes budgétisation et comptabilité

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

- **Bons projets →** Processus systématique de planification des investissements en trois temps

#### 1. Choisir les projets appropriés

- Avoir une stratégie d'investissement claire
- Hiérarchiser les projets d'investissement (analyse coûts/avantages)

#### 2. Déterminer si un projet devrait faire l'objet d'une passation de marché classique ou d'un PPP

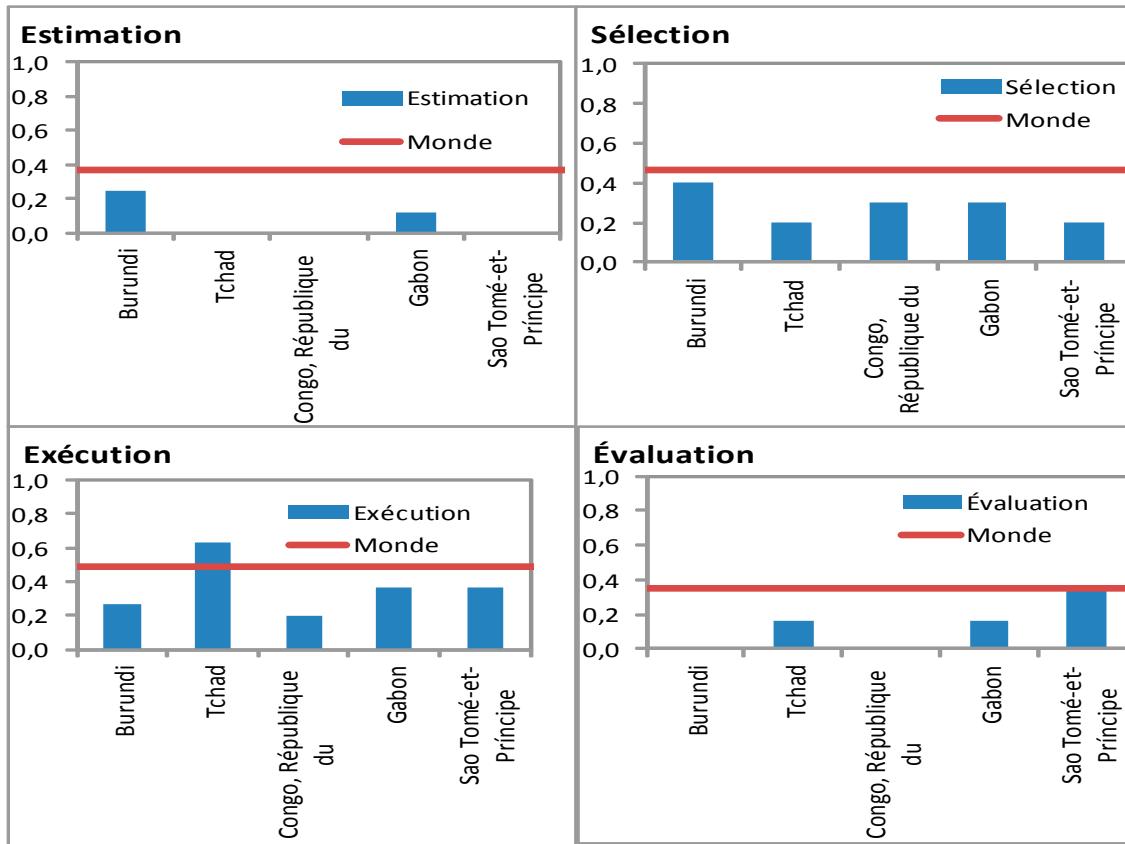
- Ne retenir que les PPP qui offrent une rentabilité
- Inclure les PPP dans le budget et le cadre budgétaire à moyen terme

#### 3. Si la formule des PPP est retenue, alors :

- Engager un processus de diligence raisonnable/de validation par étapes

# La gestion des investissements publics est relativement faible en Afrique centrale

**Panel. Indice de gestion des investissements publics (PIMI), composantes du score**



Source : Dabla-Norris *et al.* (2011).

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

- **Bonnes institutions → Renforcer le cadre de gestion et de supervision**
  - Les PPP sont particulièrement risqués dans un contexte de corruption et de mauvaise gouvernance
  - Pour mettre en place un cadre institutionnel solide, il faut:
    - ... une attribution claire des responsabilités
    - ... un personnel compétent et dévoué
    - ... un processus de validation par étape pour les PPP

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

- **Bonne organisation** → Le ministère des finances doit établir un processus de validation pour examiner :  
... les problèmes de faible rentabilité; ce que permettent les moyens budgétaires; toute menace pour la stabilité macroéconomique
- Chaque étape doit être validée par le Ministère des finances
- Peut aider le gouvernement à conforter une réputation de bon partenaire : les risques politiques et réglementaires et les primes de risque s'en trouvent réduits
- Une cellule spécialisée est nécessaire au sein du Ministère des finances (cellule des PPP) pour gérer le processus de validation

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

- **Bonnes lois → Pour assurer la réussite des PPP, il faut un solide cadre juridique qui**
  - ... garantisse un environnement légal clair, prévisible et facilement accessible
  - ... donne au secteur privé l'assurance que le secteur public respectera ses engagements
  - ... précise les rôles et responsabilités de tous les interlocuteurs pertinents dans une transaction de PPP
- Les PPP risqueront moins d'être renégociés lorsque le cadre juridique est défini par la loi (17% de tous les cas renégociés) plutôt que dans le contrat de concession lui-même (40%) ou par décrets (28%).

### 3- Comment gérer les risques liés aux opérations de PPP?

- Bonne budgétisation, comptabilité et information → Communication totale et transparente de tous les risques budgétaires issus des PPP
  - L'application des nouvelles normes internationales de comptabilité et de communication pour les PPP (IPSAS 32, MSFP 2001, ...) peut être graduelle
  - Inclure les coûts budgétaires éventuels dans l'AVD et le CBMT
  - Insister sur la communication intégrale des coûts budgétaires des PPP:
    - Obligations de paiements futurs
    - Principaux volets des projets pouvant avoir des répercussions budgétaires
    - Garanties assumées par l'État ou les institution financières/entreprises publiques
  - Dispositions pour le transfert des actifs au terme du contrat

Je vous remercie de votre attention