

GAINS LATENTS



Le pont Henri-Konan-Bédié, issu d'un partenariat public-privé, relie le Nord et le Sud d'Abidjan, capitale économique de la Côte d'Ivoire.

*Edward F. Buffie, Michele Andreolli, Bin Grace Li
et Luis-Felipe Zanna*

Les partenariats public-privé sont critiqués pour leur coût excessif, mais, quand tous les paramètres économiques sont pris en compte, le bilan est nettement meilleur

LES PARTENARIATS public-privé (PPP) pour la construction et l'exploitation d'infrastructures sont de plus en plus répandus dans les pays moins développés (voir graphique), mais ils sont aussi très controversés. Des études de cas montrent que les PPP peuvent être nettement plus onéreux que les marchés classiques, où les organismes publics prennent en charge la construction (ou la soustraient à un prestataire privé). Cette procédure est généralement qualifiée d'*investissement en propre* par le secteur public.

La liste des dépenses supplémentaires engagées dans les PPP est assez longue :

- Le partenaire privé assume le risque de construction et exploite le lien étroit entre la construction, la qualité des services et le revenu qu'il perçoit une fois que l'exploitation débute. Ainsi, des pannes d'électricité fréquentes réduisent les ventes des centrales électriques mal construites. Mais le secteur privé ne peut pas répartir les risques autant que le secteur public, si bien que le rendement versé au partenaire privé dépasse en général de plusieurs points le taux d'intérêt des titres d'État.

- Les coûts administratifs de la rédaction et de la soumission des offres pour les contrats complexes de longue durée sont souvent élevés, alors qu'une concurrence limitée et la difficulté à organiser des adjudications qui préviennent les pratiques collusoires risquent de se traduire par des prix offerts excessifs.

- La complexité des contrats, l'impossibilité de mentionner tous les imprévus pour les partenariats qui durent entre 20 et 30 ans et la lourdeur des systèmes juridiques donnent souvent lieu à des renégociations répétées et coûteuses du contrat initial.

- Même si les pouvoirs publics négocient extrêmement bien et minimisent les coûts de l'offre, de l'adjudication et de la renégociation, ils ne peuvent pas éviter le surcoût lié au contrôle du respect des obligations par le partenaire privé.

La moitié des paramètres

Cependant, la comparaison des coûts n'examine que la moitié des paramètres. L'autre moitié regroupe tout ce qu'apporte le partenaire privé : compétences techniques pointues, meilleure capacité d'exécution et moindre pression pour

atteindre des objectifs politiques, comme l'embauche de travailleurs surnuméraires et l'achat auprès de fournisseurs privilégiés, qui nuisent à l'efficacité (de Bettignies et Ross, 2004; Valila, 2005; Grimsey et Lewis, 2005). Ces avantages se traduisent par un raccourcissement des délais de construction (Monteiro, 2005; Sarmento, 2010) et par des infrastructures de meilleure qualité et plus productives : centrales électriques qui produisent sans variations brusques de tension et pannes fréquentes, routes qui peuvent être empruntées tout au long de l'année et ports où les marchandises peuvent être chargées et déchargées rapidement. La question clé est de savoir si les gains en termes de vitesse et d'efficacité compensent le surcoût. Dans le jargon bureaucratique, les PPP sont-ils suffisamment rentables? Plus précisément, ces partenariats sont-ils plus rentables que les investissements en propre du secteur public?

En général, les autorités répondent à cette question en calculant le rendement direct des deux programmes d'investissement. Le rendement *direct* correspond simplement à celui de l'infrastructure (la hausse du PIB réel, les autres intrants étant maintenus constants, divisée par le coût d'investissement du projet) moins le rendement versé au partenaire privé (dont les coûts de transaction et administratifs) ou le taux d'intérêt payé sur la dette extérieure. Dans le cadre d'une comparaison frontale des rendements directs, l'investissement en propre ressort souvent gagnant : l'infrastructure de meilleure qualité qui résulte du partenariat public-privé ne justifie pas le surcoût.

Le rendement direct est facile à comprendre et à calculer. Cependant, il est rarement fiable pour estimer les rendements sociaux relatifs, et ce pour deux raisons. D'une part, le *meilleur respect des délais* par les partenariats public-privé est un net avantage dans les pays à faible revenu pénalisés par des goulets d'étranglement critiques dans les transports, l'électricité, les télécommunications et l'irrigation. Lorsque des projets dégagent une rentabilité de 25 % et peuvent être financés à 10 %, il vaut mieux les achever le plus vite possible. D'autre part, dans la plupart des programmes d'investissement, les *pouvoirs publics cherchent non seulement à améliorer les infrastructures du pays, mais aussi à stimuler l'investissement privé et à réduire le chômage, le sous-emploi et la pauvreté*. Lorsque ces autres objectifs sont pris en compte, les rendements sociaux des PPP et des investissements en propre présentent de grandes différences.

(Le rendement social est l'augmentation du revenu national corrigée pour tenir compte de l'importance accordée par les autorités à la lutte contre la pauvreté.) Comme les PPP aboutissent en général à la construction d'infrastructures de meilleure qualité, ils induisent une hausse plus marquée de la rentabilité des capitaux privés et de la demande de main-d'œuvre. Par conséquent, si l'écart de coûts n'est pas trop grand, les PPP sont préférables puisqu'ils se révèlent plus efficaces pour réduire le sous-investissement, le chômage et la pauvreté.

Choisir la bonne méthode

Mais les autorités ont du mal à évaluer si les rendements sociaux découlant de la plus grande rapidité de construction et de la meilleure qualité des infrastructures l'emportent sur les coûts plus élevés des PPP.

Nous avons créé un modèle macroéconomique dynamique qui peut les y aider. Ce modèle suit les relations entre l'investissement public d'infrastructure, l'accumulation de capitaux privés, le chômage et les salaires réels. L'augmentation du stock d'infrastructures, qu'il s'agisse d'un aéroport, d'une centrale électrique ou d'un projet d'irrigation, accroît le bien-être social *directement* via une hausse de la productivité totale des facteurs (l'augmentation de la production qui n'est pas directement imputable à une hausse des facteurs de production comme le travail et le capital) et *indirectement* en stimulant l'investissement privé et en créant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Le modèle utilise des estimations empiriques pour les pays en développement pour déterminer l'impact des infrastructures sur la productivité totale des facteurs et l'ampleur de la hausse des salaires réels en cas de recul du chômage.

Le bien-être dépend de la consommation aujourd'hui, demain et dans un avenir lointain. Pour mesurer le gain de bien-être global, nous calculons la hausse permanente de la consommation qui induit la même progression du bien-être que la trajectoire réelle de la consommation dans le programme d'investissement. Un gain de bien-être de 10 %, par exemple, signifie que l'évolution de la trajectoire de la consommation dans le programme d'investissement améliore le bien-être dans les mêmes proportions qu'une hausse permanente de la consommation de 10 % à partir d'aujourd'hui.

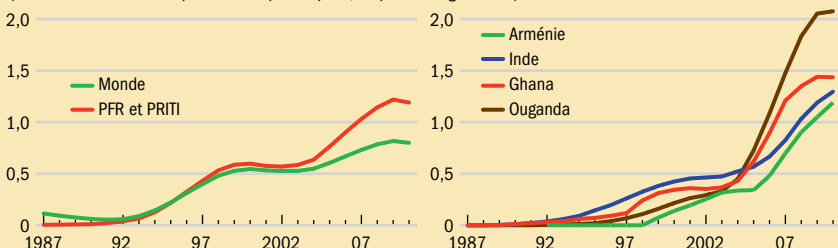
Les autorités doivent déterminer le niveau auquel le gain de bien-être résultant du partenariat public-privé est supérieur à celui de l'investissement en propre. Le point d'équilibre dépend de nombreux facteurs, dont les objectifs sociaux des autorités.

Le tableau illustre la manière dont le modèle peut aider les autorités à prendre la bonne décision. Il montre le gain de bien-être résultant du PPP divisé par le gain de bien-être issu de l'investissement en propre selon différentes hypothèses concernant le marché du travail, la vitesse de construction et l'importance du revenu salarial par rapport aux augmentations du revenu par habitant. Dans le cas de l'investissement en propre, nous avons supposé que l'État emprunte sur

Une croissance rapide

Les investissements dans les partenariats public-privé ont fortement progressé ces vingt dernières années, surtout dans les pays en développement.

(investissement dans les partenariats public-privé, en pourcentage du PIB)



Source : FMI, Investment and Capital Stock Dataset.

Note : Toutes les données sont en moyennes mobiles sur cinq ans. PFR = pays à faible revenu. PRITI = pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure).

Comment choisir

Lorsque le ratio entre le gain de bien-être d'un investissement public-privé et celui d'un investissement en propre dans un projet d'infrastructure est supérieur à 1, les autorités devraient choisir le partenariat, même si le rendement direct de la procédure classique est plus élevé.

	Écart de rendement direct entre l'investissement en propre et le partenariat public-privé, en points de pourcentage					Ratio d'équilibre
	0	0,02	0,04	0,06	0,08	
Scénario 1 : Situation de plein emploi, mais construction plus rapide par le partenariat public-privé	2,20	1,82	1,45	1,07	0,69	0,064
Scénario 2 : Situation de chômage	1,27	1,13	1,00	0,87	0,73	0,040
Scénario 3 : La pondération du bien-être sur le revenu salarial est supérieure de 50 % à la pondération sur le revenu moyen	1,35	1,23	1,11	1,00	0,88	0,060
Scénario 4 : La pondération du bien-être sur le revenu salarial est supérieure de 100 % à la pondération sur le revenu moyen	1,38	1,28	1,17	1,06	0,96	0,072

Source : calculs des auteurs.

Note : Le rendement direct est supposé égal à 10 % pour l'investissement en propre. Il varie de 10 % à 2 % en valeur nette pour le partenariat public-privé. Le rendement direct est la hausse nette du PIB divisée par le coût d'investissement d'un projet d'infrastructure moins le rendement versé au partenaire privé (dont les coûts de transaction et administratifs) ou, dans le cas de l'investissement en propre, l'intérêt payé sur la dette extérieure. Le gain de bien-être est l'augmentation permanente de la consommation qui découle d'un programme d'investissement. Le ratio d'équilibre est le niveau auquel le gain de bien-être résultant du partenariat public-privé est supérieur à celui de l'investissement en propre, même si le rendement direct semble plaider pour l'investissement en propre.

le marché euro-obligataire à 6 % et que les infrastructures génèrent un rendement de 16 %. Le rendement direct est donc de 10 % pour tous les investissements en propre.

S'agissant du PPP, le *taux débiteur*, à savoir le rendement annuel versé au partenaire privé plus l'ensemble des coûts de transaction et administratifs, s'élève à 15 %, alors que le rendement de l'infrastructure oscille entre 17 et 25 %. La fourchette de rendement direct correspondante est alors de 2–10 %. Dans l'hypothèse d'une rentabilité de l'investissement en propre égale à 10 %, la comparaison des seuls rendements directs joue nettement en faveur de l'investissement en propre : l'écart de rendement direct, à savoir la différence entre le rendement direct de l'investissement en propre et celui du PPP, varie entre zéro, lorsque le rendement direct s'élève à 10 % pour les deux, et pas moins de 8 points, quand le rendement direct du PPP est égal à 2 %. Les arguments en faveur du PPP reposent donc exclusivement sur les effets plus favorables sur le délai de réalisation, l'investissement privé, la croissance de l'emploi et les salaires réels qui compensent son rendement direct plus faible.

Plusieurs scénarios

Le tableau indique les résultats pour quatre scénarios. Dans le premier, une situation de plein emploi prévaut, mais les projets d'investissement dans le PPP atteignent le seuil de réalisation de 50 % dans un délai de 25 % plus court par rapport aux projets d'investissement en propre. Les trois autres scénarios supposent

la même vitesse de construction dans les PPP et la procédure classique, mais prévoient une situation de chômage et différentes pondérations du bien-être pour le revenu salarial et le revenu moyen. Dans le scénario de chômage, l'État fait abstraction des effets sur la répartition des revenus. Dans les troisième et quatrième scénarios, il estime que la hausse du revenu salarial est supérieure de 50 à 100 % à celle du revenu moyen des ménages.

Il est frappant de voir que bon nombre des ratios sont supérieurs à 1, ce qui signifie que le PPP améliore davantage le bien-être social que l'investissement en propre, même lorsque l'écart de rendement direct est important. Une plus grande rapidité de construction augmente à elle seule la valeur d'équilibre de l'écart de rendement direct — c'est-à-dire le niveau auquel un gouvernement n'aurait aucune préférence entre les méthodes d'investissement — de zéro (valeur dans la comparaison des rendements directs quand tous deux dégagent une rentabilité de 10 %) à 6,4 points. En d'autres termes, un PPP affichant un rendement direct supérieur à 3,6 % génère un gain de bien-être plus important qu'un investissement en propre affichant un rendement direct de 10 %, une fois que la différence de vitesse de construction est prise en compte.

Dans le modèle qui se caractérise par le chômage et la même vitesse de construction, la valeur d'équilibre oscille entre 4 et 7,2 points en fonction de la pondération du revenu salarial par rapport au revenu moyen.

L'enseignement à tirer est que les autorités ne devraient pas se cantonner aux rendements directs lorsqu'elles évaluent les avantages des PPP par rapport aux investissements en propre. Les PPP sont certes onéreux, mais ils rivalisent avec la formule classique s'ils permettent au secteur public de construire des infrastructures de meilleure qualité plus rapidement. Un PPP qui dégage un rendement direct modeste de 2–5 % peut générer un rendement social plus élevé qu'un investissement en propre affichant un rendement direct de 10 %. ■

Edward F. Buffie est professeur d'économie à l'université de l'Indiana à Bloomington. Michele Andreolli est chargée d'études, Bin Grace Li est économiste et Luis-Felipe Zanna est économiste principal, tous au Département des études du FMI.

Cet article s'appuie sur le document de travail du FMI 2016 des auteurs, n° 16/78, «*Macroeconomic Dimensions of Public-Private Partnerships*».

Bibliographie :

de Bettignies, Jean-Etienne, and Thomas W. Ross, 2004, "The Economics of Public-Private Partnerships," *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2, p. 135–54.

Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis, 2005, "Are Public-Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views," *Accounting Forum*, Vol. 29, No. 4, p. 345–78.

Monteiro, Rui Sousa, 2005, "Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal," *EIB Papers*, Vol. 10, No. 2, p. 73–81.

Sarmento, Joaquim Miranda, 2010, "Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010, No. 1, p. 1–27.

Valila, Timo, 2005, "How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships," *EIB Papers*, Vol. 10, No. 1, p. 95–119.