

Partenariats public-privé: quelques objectifs de recherche

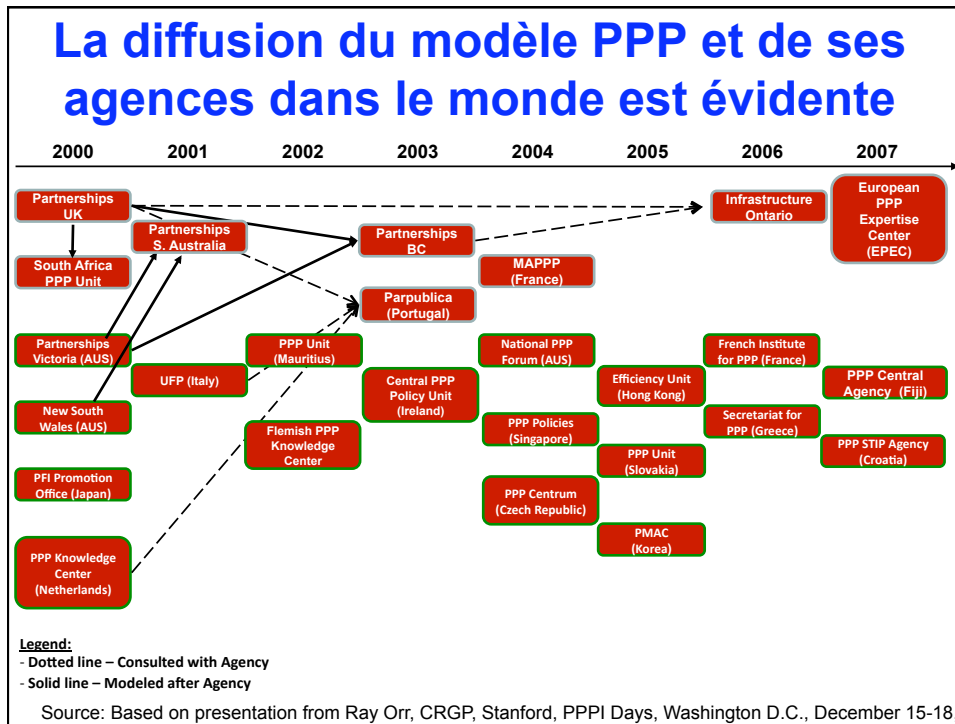
Antonio Estache

Paris

April 2009

Survol de la présentation

- **Quelques données de base sur les PPP**
- **Les PPP et la crise**
- **La recherche de demain pour des PPP plus performants et plus robustes**
 - **Une concentration sur les institutions**
- **Note: mon domaine de prédilection sont les PVD...et cela se verra dans la présentation...**



Taille approximative des programmes de PPP

	Value of Deals (\$B)	Number of Deals
UK Highways Agency	\$158.0	846
Infrastructure Ontario	≥\$6.0	40+
MAPPP	\$5.8	147
Parpublica	\$10.2	49
Partnerships BC	\$4.5	23
Partnerships Victoria	\$5.5	17
Partnerships UK	\$61.7	450
South Africa PPP Unit	\$4.5	18
Total	\$256.2	1590

Source: Presentation from Ray Orr, CRGP, Stanford Univ., PPPI Days, Washington D.C., December 15-18, 2008

....et les PPP en Europe...dont transport représente 82% des valeurs (2% pour l'eau et assainissement)

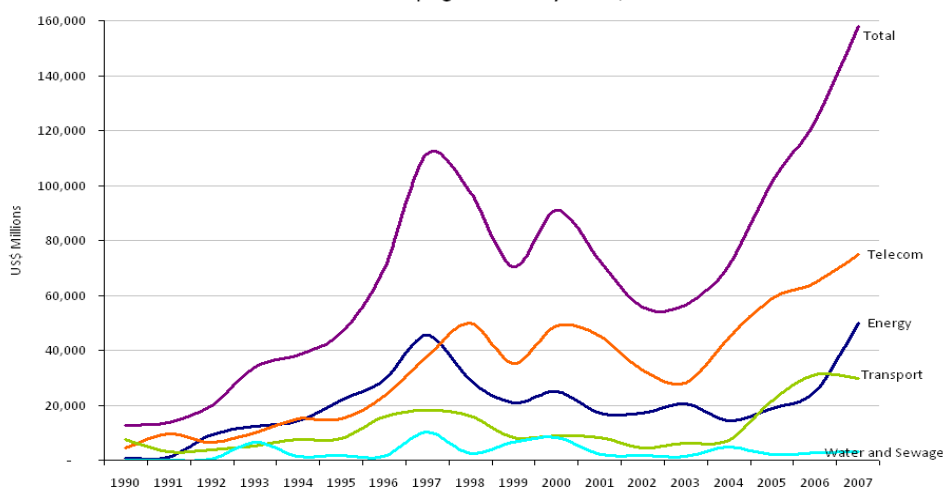
Table 5 PPP in Europe

Value of signed contracts, €m 2001-06					Total	Number signed deals 2001-07	Projects being procured Jan 2007
	2001-04	2005	2006	2007			
Spain	1000	1154	1664	309	4127	38	2931
Italy	890	2179	439	55	3563	20	29799
Ireland	720	121	623	1489	2953	18	---
France	0	1788	735	329	2852	26	3964
Greece	0	798	1600	3885	2398	7	6270
Germany	440	830	177	465	1912	34	9495
Belgium	1300	480	---	300	1780	5	3635
Netherlands	1302	---	431	---	1733	6	1211
Poland	1520	---	---	---	1520	2	1317
Austria	49	0	850	---	899	6	20
Finland	0	700	---	---	700	1	---
Bulgaria	0	366	288	366	654	6	2202
Cyprus	0	500	---	---	500	1	---
Portugal	278	---	32	140	450	6	1515
Other countries	488	2	528	15	1018	17	5221
Total (exc.UK)	7987	8918	7367	7353	31625	193	67580
UK	21849	6237	14111	10698	42196	501	

Source: Public Private Finance, DLA Piper

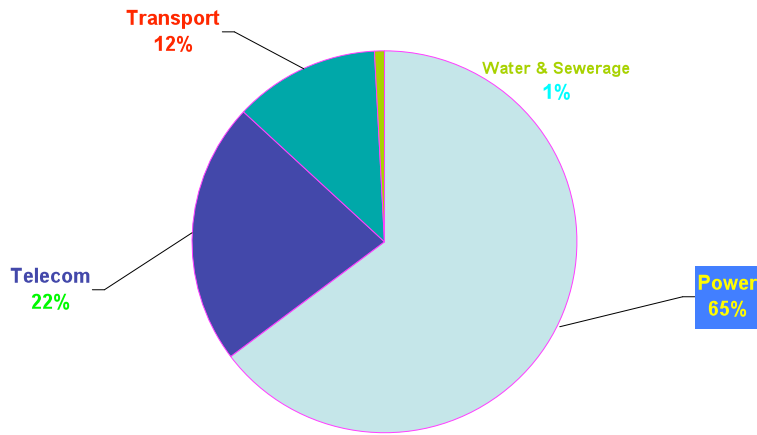
L'impact dans le secteur infrastructure des PVD est important en termes absolus ...même si pas autant qu'en termes relatifs (--comme % des besoins)

Investment Commitments to Infrastructure Projects with Private Participation in Developing Countries by Sector, 1990-2007



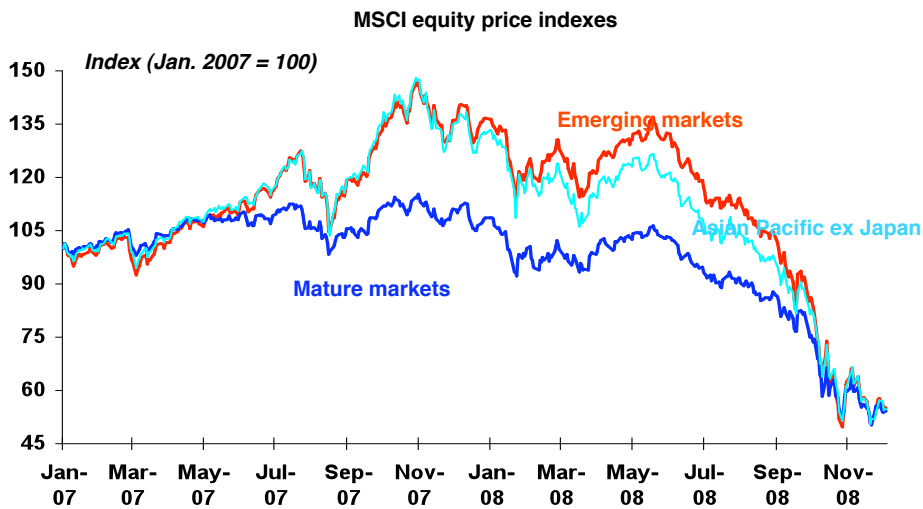
Source: World Bank, PPI Database, October 2008

Le grand bénéficiaire du financement bancaire privé dans les PVD a été l'énergie entre 2000 et 2008



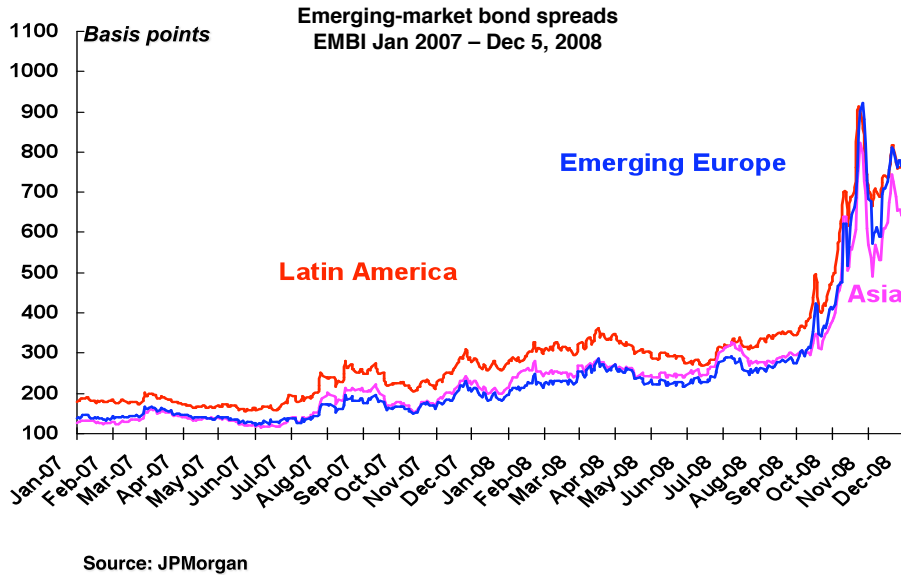
Source: Shukla (decembre 2008)

Cet impact est fortement ralenti par la crise dans l'ensemble des pays: il suffit de regarder l'évolution des marchés financiers qui donne une idée de la retraite des investisseurs

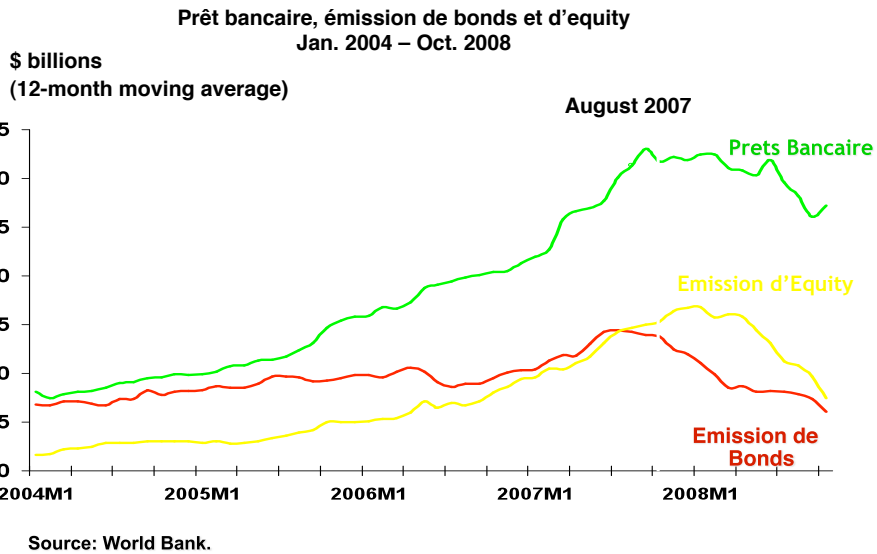


Source: MSCI & IFC.

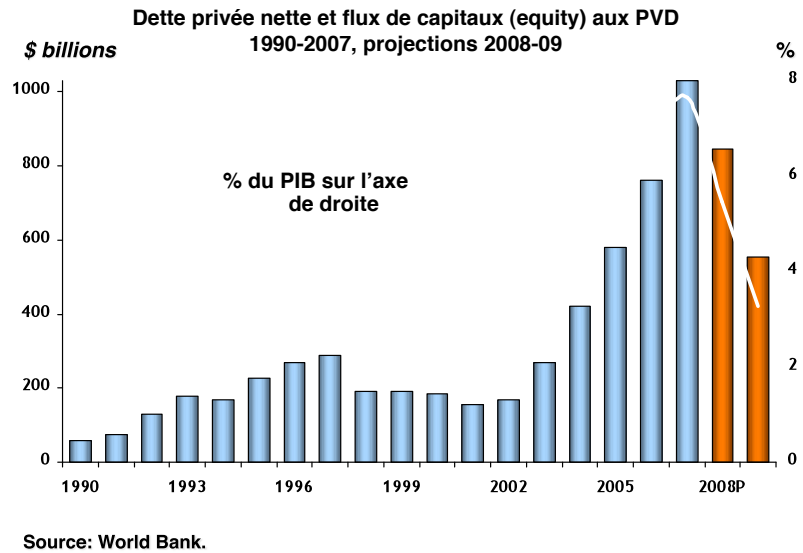
**Les spreads sur les *bonds* souverains ont explosé
(les *corporate bonds* ont suivi le mouvement...)**



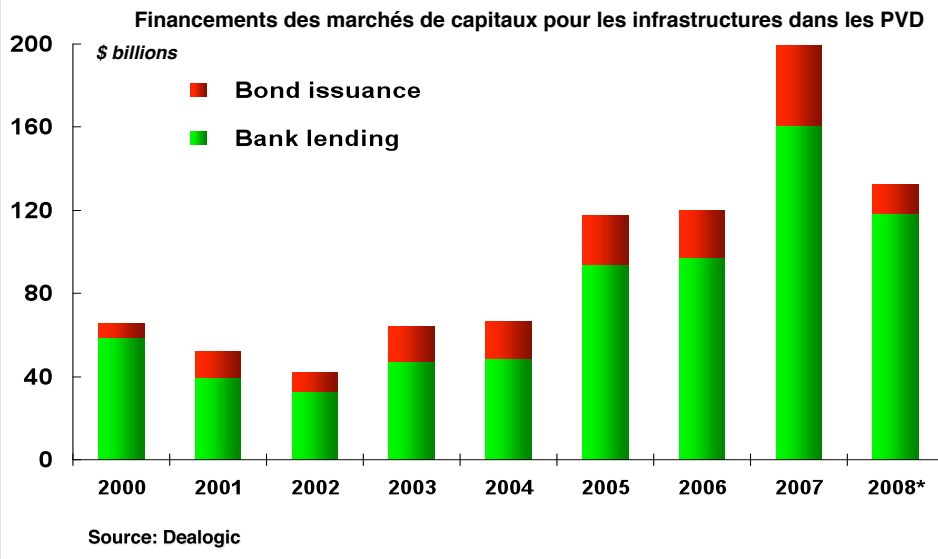
**...ce qui a provoqué un ralentissement
massif des financements privés ...**



ce qui, à son tour, va provoquer un ralentissement massif des flux de capitaux privés ...



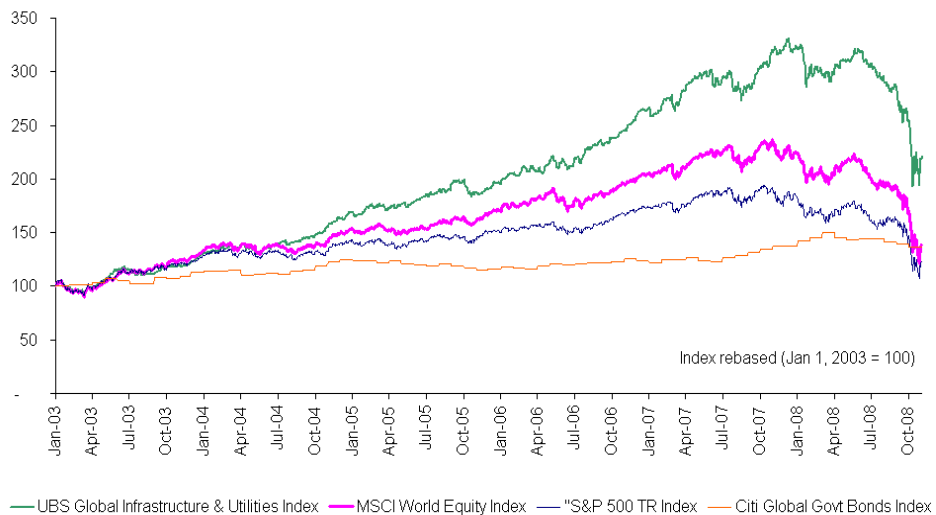
...la crise financière rend donc le marché des PPP en infrastructure particulièrement vulnérable au manque de crédit



Malgré la place importante de l'infrastructure dans les plans de relance fiscale . . .

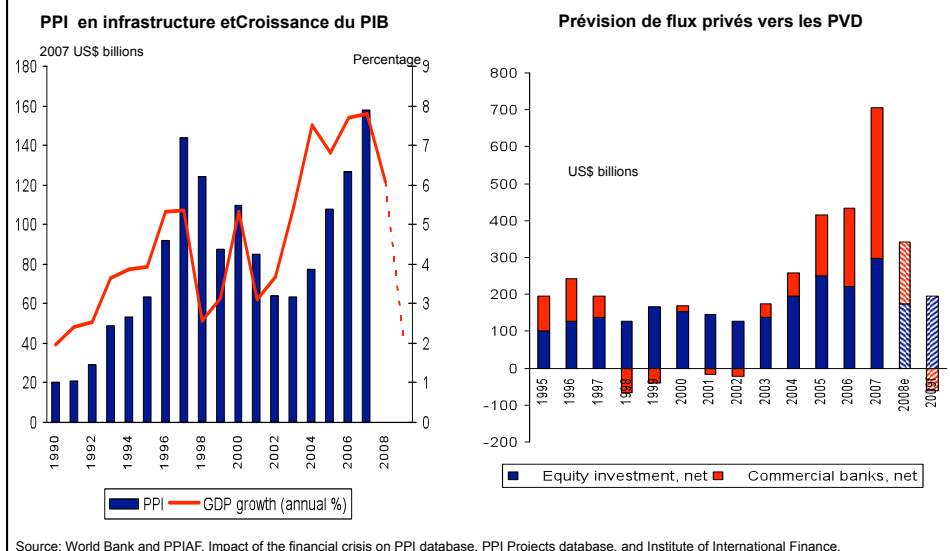
	Planned fiscal policy (excl. banking support)	Size (%GDP)
Developed		
US	Tax rebates, incr. unemployment benefits, infrastructure	1.0%
Japan	Cash to households, corporate tax cut, mortgage tax cut	1.0%
Australia	Household benefits, skill training, infrastructure	1.0%
Euro area	No Euro area measures, but country plans	
Germany	R&D, infrastructure, incr. unemployment benefits	1.0%
Spain	Tax cuts, programmes to sustain employment, household benefits	3.7%
UK	Investment spending	1.5%
Emerging		
Mexico	Household benefits, infrastructure & security spending	1.0%
China	Tax cuts, household benefits, infrastructure	13.0%
Hong Kong	Infrastructure spending	6.2%
India	Recent countercyclical spending to help now	4.0%
Russia	Cut export tax, property purchases	0.5%
South Africa	Already planned infrastructure projects	6.0%

... Les fonds d'Infrastructure ne s'en sortent pas!



Source: The World Bank & PPIAF in presentation from Michael Barrow, Asian Development Bank, PPPI Days, Washington D.C., December 15-18, 2008

Et les investissements en infrastructure s'en ressentent comme le montre l'expérience des PVD



Les estimations préliminaires de la BM suggèrent que \$100 billions de projets vont être supprimés, réduits ou ralentis...

- Effondrement des hedge funds
- Effondrement des fonds de capitaux privés
- Augmentation des risques et donc des rendements exigés par les investisseurs
- Recyclage des intérêts des investisseurs privés vers les gros marchés (ceux avec des cadres réglementaires forts)...qui laisse la plupart des pays pauvres hors des listes de candidats
- Non sans conséquence puisque les effets des retards ont des impacts de croissance à long terme non négligeables

Mais les problèmes ne sont pas seulement ceux de la chute des nouveaux flux de capital privés pour financer des PPP: la crise fiscale est pénalisante dans tous les pays à court terme

- **Peu de ressources publiques pour les investissements et surtout pour l'entretien et les opérations dans les pays pauvres...**
- **Et pas encore beaucoup de déboursements des programmes de relances dans les pays riches...**
- **Incertitudes quant aux garanties de co-financement des PPP**

Comment peut-on définir un agenda de recherche dans ce contexte là???

- **D'abord se demander ce qu'il y a de spécifique aux PPP et indépendant du contexte global aussi catastrophique**
- **Ensuite se demander aussi pourquoi les infrastructures ne s'en tirent-elle pas plutôt mieux étant donnée la place énorme que prennent les infrastructures dans les programmes de relance!**

Ce qui est spécifique aux PPP

- Un zoom sur une dimension qui me semble cruciale
 - *La compréhension des dimensions institutionnelle de la gestion du risque*
- *Mais bien sûr...il y en a d'autres comme:*
 1. *La précision de la mesure de la performance des PPP en termes de critères objectifs*
 2. *La dépendance du bien vouloir d'un marché financier qui ne veut que s'engager à court terme dans un marché qui requiert des engagements à long terme*
- *Dont je ne parlerai pas par manque de temps...*

Les dimensions institutionnelles du risque

- La surestimation des ingénieurs financiers de leur capacité à gérer le risque est tout à fait similaire à celle que l'on observe dans la crise des *subprimes*...donc pas spécifique aux PPP
- Mais la dimension institutionnelle est propre aux PPP dans leur contexte sectoriel qui requiert une régulation particulière qui à son tour contribue à la définition du niveau de risque

Les faits observés qui ont orienté la recherche sur les risques institutionnels pour les PPP

- **Problèmes essentiels avec les institutions en charge des montages et de la supervision des PPP?**
 - **Capacité technique limitée**
 - **Engagement limité**
 - **Responsabilisation limitée**
 - **Capacité fiscale et donc financière limitée**

Que dit la recherche sur ces faiblesses institutionnelles?

- **Ciblage sur la qualité des institutions:**
 - corruption des systèmes de supervision
 - Insuffisance d'effort de contrôle de couts inobservable
 - « Non benevolence » dans le design des institutions
 - Insuffisance de l'effort pour faire respecter les contrats
- **...mais des pistes de solutions sont données...**
 - ... mieux choisir le type et la puissance des incitations
 - ... simplifier les règles d'interaction entre les acteurs pour augmenter leur transparence
 - ... séparation des pouvoirs des divers acteurs publics
 - ... ne pas suivre un modèle unique des design de la structure régulateur
- **Le vrai GROS message est que les contrats PPP sont souvent incomplets ... en grande partie A CAUSE de ces faiblesses institutionnelles et que cela devrait être pris en compte dans le choix des contrats, tout comme dans le design de la régulation**

**Ce que dit la recherche sur l'impact des faiblesses institutionnelles sur les performances des opérateurs
...de bonnes pistes...mais pas toutes les réponses!!!!**

	Quantité	Qualité	Coût	Prix	Bien être
Capacité technique limitée	0/-	-	?	+	-
Engagement limitée	0/-	-	+	+	-
Responsabilisation limitée	-	?	+	?	-
Capacité fiscale et financière limitées	?	-	+	?	-

De plus la théorie nous donne parfois des solutions contradictoires...

	Structure de l'industrie	Régulation	Contrat
Capacité technique	Désintégration Verticale Plus de concurrence (?)	Centraliser Moins d'indépendance Moins de régulateurs Sous-traitances	Peu d'incitation Contrat plus simple
Engagement	Intégration verticale Moins de PPP (?)	Plus d'indépendance Multiple régulateurs	On ne sait pas quel niveau et type d'incitation!! Mais moins de discrétion
Responsabilité	Désintégration Verticale Plus de concurrence Plus de PPPs	Décentralisation Indépendance (?) Régulateurs Multiples	Incitation???? Moins de discrétion Moins de péréquation dans la structure du PPP
Capacité de financement	Solutions technologiques moins chères	Agences de financement des subventions apolitiques	Plus de péréquation dans la structure du PPP?

Domaines de recherche utiles

- Comment utiliser l'idée de rationalité limitée dans le design des contrats?
- Comment relier les choix des contrats aux agendas politiques plus explicitement pour réduire les effets pervers
- Comment mesurer la collusion et surtout les risques de collusion ex ante entre les agents de façon plus efficace?
- Penser la possible nécessité de différencier la régulation des opérateurs privés et publics
- Augmentation de la transparence des besoins de co-financement publics des PPP sur le long terme comme instrument de mitigation de risque non pénalisant pour les consommateurs de basse capacité financière

Conclusions

- Etant donnés les immenses besoins de financement des infrastructures dans tous les pays, les PPP vont être un acteur en expansion pour un bon moment encore !
- Mais il est fondamental d'apprendre des erreurs du passé pour accélérer l'impact des PPP
- Irrationnel et injuste d'être naïf dans ce domaine vu l'urgence
- Le menu d'option de design des PPP va devoir s'élargir
- Pour y arriver, il est important d'être stratégique avec un vision du potentiel a long terme
- ...et c'est dans ce domaine que la recherche académique a un rôle à jouer comme l'illustre la recherche sur les contraintes institutionnelles aux PPP