

Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents



Edward Farquharson
Clemencia Torres de Mästle
et E.R. Yescombe
avec Javier Encinas



BANQUE MONDIALE



**Comment susciter
l'engagement
du secteur privé
dans des partenariats
public-privé sur les
marchés émergents**

Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents

Edward Farquharson
Clemencia Torres de Mästle
et E.R. Yescombe
avec Javier Encinas



BANQUE MONDIALE



PPIAF

FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

© 2011 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 14 13 12 11

Le présent ouvrage a été préparé par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ni des pays que ceux-ci représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La publication ou la transmission d'une partie ou de l'intégralité de la présente publication peut constituer une violation de la loi applicable. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire ou de réimprimer toute partie de cette publication, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; partéléphone au 978-750-8400; par télécopie au 978-750-4470; ou directement sur le site www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, veuillez envoyer votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; par télécopie au 202-522-2422; ou par courriel à pubrights@worldbank.org.

ISBN: 978-0-8213-9467-0

eISBN: 978-0-8213-9468-7

DOI: 10.1596/978-0-8213-9467-0

La Bibliothèque du Congrès a catalogué l'édition anglaise comme suit :

Farquharson, Edward, 1962–

How to engage wit 1. Public-private sector cooperation. 2. Infrastructure (Economics)—Finance. 3. Public works—Finance. I. Torres de Mästle, Clemencia, 1962– II. Yescombe, E. R. III. Title.

HD3871.F37 2010

352.2'9—dc22

2010044905

Photos de couverture : © Banque mondiale.

Couverture : Naylor Design, Inc.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	xi
À PROPOS DES AUTEURS	xiii
ABRÉVIATIONS	xv
1. INTRODUCTION	1
Rôle des partenariats public-privé	4
Contenu et portée du guide	7
Limites de ce guide	7
2. DÉFINITION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	9
Contrats de privatisation et de gestion	9
Petits prestataires privés de services d'infrastructure	11
Partenariats public-privé fondés sur les paiements par les usagers ou la disponibilité des services	11
3. CADRE GÉNÉRAL D'UN PPP	17
Raison d'être stratégique	18
Cadre juridique et cadre de la régulation	19
Cadre d'investissement	24

Cadre de mise en œuvre	26
Résumé	30
Étude de cas : Fourniture de services d'eau et d'électricité au Gabon	31
4. SÉLECTION DES PROJETS	35
Portée et exigences du projet	37
Le projet peut-il être réalisé sous forme de PPP ?	41
Le projet devrait-il être réalisé sous forme de PPP ?	46
Évaluation initiale du marché	49
Leçons de l'expérience : Comment le secteur privé a géré d'importants risques associés à des projets	49
Étude de cas : Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique	56
5. FINANCEMENT DES PROJETS DE PPP	59
Prêteurs et risques : Attrait du projet pour les financiers	61
Conditions contractuelles : Attrait du projet pour les financiers	63
Apport de fonds propres	64
Liens contractuels	64
Refinancement	66
Atténuation des risques et autres sources de financement de projets	67
Aide basée sur les résultats	74
Étude de cas : Ligne numéro 4 du métro de São Paulo (Brésil)	76
Étude de cas : Amélioration de l'accès au réseau de distribution d'eau dans les banlieues est de l'agglomération de Manille, aux Philippines	80
6. PRÉPARATION DES PROJETS POUR LE MARCHÉ	83
Gestion du processus	86
Financement de la préparation des projets	90
Propositions spontanées	92
Évaluation des projets	93
Étude de cas : Programme de PPP concernant le réseau indien de routes nationales	96

7. CONSEILLERS	99
Rôle des conseillers	99
Quand utiliser les conseillers	100
Engagement des conseillers	102
Rôle des unités chargées des partenariats public-privé	103
Gestion des conseillers	104
Étude de cas : Agrandissement de l'aéroport Queen Alia, à Amman (Jordanie)	106
8. GESTION DES PREMIERS ÉCHANGES AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	109
Préparation d'un sondage de marché	110
Phase préalable au lancement du projet	111
Perception du projet	113
Rôle des institutions de financement du développement et des bailleurs de fonds	114
Passage à la phase de passation	114
9. GESTION DE LA PASSATION DE MARCHÉ	119
Résultat attendu de la phase de passation	120
Rôle des conseillers	120
Rôle des institutions de financement du développement	121
Étapes de l'appel d'offres	121
Lancement du projet	122
Présélection	124
Demande de propositions	129
Soumissionnaire retenu et bouclage financier	133
Étude de cas : Hôpital central Inkosi Albert Luthuli (Afrique du Sud)	136
10. APRÈS LA SIGNATURE	143
Gestion des contrats	143
Évaluation des projets et programmes de PPP	148
Étude de cas : Distribution d'eau et assainissement à Sofia (Bulgarie)	150

11. CONCLUSION	157
ANNEXES	161
A Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure	161
B Exemple d'extrait de registre des risques liés à la gestion des projets de PPP	165
C Liste des sites web sur les PPP	173
BIBLIOGRAPHIE	181
INDEX	185
ENCADRÉS	
1.1 Concessions portuaires et concurrence en Colombie	6
3.1 Bilan de l'expérience sur la conception et l'utilisation des unités PPP	28
4.1 Liverpool Direct	39
4.2 Projets régionaux	53
5.1 Principaux sujets de préoccupation des prêteurs	62
5.2 Principaux sujets de préoccupation des entrepreneurs et investisseurs	65
6.1 Exemples de problèmes fréquents en matière de gouvernance des projets	88
6.2 Erreurs fréquemment commises lors de la préparation de projets	91
8.1 Dix règles de base pour réussir un sondage de marché	112
9.1 Mémoire d'information sur le projet	125
9.2 Conférence des soumissionnaires	126
9.3 Présentation sommaire d'un modèle de demande de qualification utilisé par le Gouvernement indien pour les projets de PPP	128
10.1 Conseils en matière de gestion de contrats	147

FIGURES

1.1	Engagements d'investissement concernant des projets d'infrastructure nouveaux et existants bénéficiant d'une participation du secteur privé dans les pays en développement, par secteur, 1990–2008	2
1.2	Engagements d'investissement dans de nouveaux projets PPI ayant obtenu le bouclage financier dans les pays en développement, par région, 1995–2009	2
1.3	Phases clés d'un projet de partenariat public-privé	8
3.1	Relation entre le moment propice à la standardisation des clauses contractuelles et les avantages découlant du projet	24
4.1	Étapes de la sélection des projets	36
4.2	Éléments d'un plan de gestion des risques	45
4.3	Ventilation, par secteur et type, des projets d'infrastructure réalisés avec une participation privée 1996–2008	51
4.4	Ventilation sectorielle des projets de transport pour l'Afrique subsaharienne (nombre de projets, période 1996–2007)	54
5.1	Structure contractuelle type d'un partenariat public-privé	66
6.1	Processus de préparation des projets	85
6.2	Présentation schématique d'une structure de gouvernance du projet	87
9.1	Présentation schématique du processus de passation de marché	122
9.2	Présentation schématique de la phase de présélection	127
9.3	Présentation schématique de la phase de demande de propositions et de bouclage financier	130

TABLEAUX

4.1	Exemple d'exigences de résultats pour un PPP de type fourniture de locaux	40
7.1	Rôle des conseillers externes	100
8.1	Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation	115

REMERCIEMENTS

La publication de ce livre a été possible grâce à une subvention du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF). Il s'inspire d'une publication antérieure intitulée *Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs* et les auteurs tiennent à reconnaître toutes les personnes qui ont bien voulu formuler des observations sur cet ouvrage. Le présent livre intitulé *Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents* a une portée plus vaste que la publication susmentionnée et examine de manière plus approfondie certains des aspects essentiels au succès et à la viabilité des partenariats public-privé (PPP), tels que les mécanismes de financement existants et la diversité des arrangements contractuels dans des pays ayant des traditions juridiques différentes. Ce livre élargit le débat à d'autres marchés émergents pour les PPP au-delà de l'Afrique et attire l'attention sur les nuances devant être apportées dans les cheminements recommandés lorsque l'on tient compte de cette diversité. Il présente un grand nombre d'études de cas portant sur plusieurs régions et secteurs et illustre les différentes activités nécessaires pour transformer un projet souhaitable aux yeux du gouvernement en perspective d'investissement intéressante pour un partenaire privé et, à terme, en projet de PPP offrant des avantages à toutes les parties concernées.

Ce livre a bénéficié de la collaboration de nombreuses personnes dont les observations ont permis de le rendre aussi complet que possible tout en étant accessible aux lecteurs désireux de comprendre et de mettre en place des PPP. Les auteurs sont particulièrement reconnaissants à leurs collègues du Groupe de la Banque mondiale et d'autres institutions qui ont consacré

de nombreuses heures à la formulation d'observations constructives sur les différents chapitres du livre et dont les contributions ont permis de l'enrichir. Il s'agit notamment de Jeff Delmon, Vicky Delmon, Katharina Gassner, Michael Gerrard, José Luis Guasch, Clive Harris, Cledan Mandri-Perrot, Mark Moseley, Cathy Russell et Derek Woodhouse. Nous remercions tout particulièrement Michael Gerrard et Mark Moseley pour les nombreuses heures passées à discuter d'aspects particuliers relatifs aux PPP. Nous remercions également Karina Izaguirre et Edouard Pérard de nous avoir aidés à utiliser les chiffres et diagrammes de la base de données de la Banque mondiale et du PPIAF. Les auteurs assument la responsabilité pleine et entière de toute erreur ayant pu se glisser dans le texte.

Ils tiennent également à remercier les diverses personnes qui ont rendu possible la parution de ce livre. Nous remercions particulièrement Andrew Jones (PPIAF) pour sa collaboration optimale à la publication de ce guide, Janique Racine pour les conseils qu'elle nous a prodigués au début de ce projet et Amsale Bumbaugh pour son soutien continu. Nous sommes également reconnaissants à Janice Tuten, du Bureau des publications de la Banque mondiale, pour son dévouement et son infinie patience tout au long de la préparation de cet ouvrage.

À PROPOS DES AUTEURS

Edward Farquharson travaille pour Infrastructure UK (IUK, anciennement Partnerships UK), un organisme public récemment créé par le Trésor de Sa Majesté pour s'occuper des infrastructures du Royaume-Uni. Edward dirige l'équipe internationale de cet organe, qui travaille avec les gouvernements de divers pays du monde à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de projets reposant sur des partenariats public-privé (PPP). Il a plus de 25 ans d'expérience dans le financement d'infrastructures au Royaume-Uni, en Afrique, en Asie et en Amérique latine, en tant qu'investisseur privé, prêteur et conseiller, et a vécu au Royaume-Uni, au Brésil et en Afrique australe. Il a suivi une formation de spécialiste du financement de projets au sein d'une grande banque d'investissement britannique et a travaillé sur l'un des premiers PPP du Royaume-Uni au milieu des années 80. Édouard détient un MBA de la Manchester Business School et un diplôme de philosophie, de politique et d'économie de l'Université d'Oxford.

Clemencia Torres de Mästle est responsable du portefeuille des Connaissances globales, et du portefeuille de l'Afrique occidentale et centrale du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF). À la Banque mondiale, elle a occupé les postes d'économiste principale au sein de l'Unité énergie pour l'Amérique latine et les Caraïbes, de spécialiste principale du développement du secteur privé (PSD) à la direction PSD et finances pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et de consultante pour la direction Gestion du secteur public et PSD. Avant d'entrer à la Banque mondiale, elle a travaillé comme consultante en privatisation et régulation économique. Ses domaines de compétence comprennent les considérations économiques

associées aux infrastructures, les questions institutionnelles et de régulation économique connexes, la participation du secteur privé et la performance des entreprises d'État. Elle est l'auteur de textes sur l'électrification et la régulation ainsi que sur le comportement des investisseurs dans la transmission. Elle détient un Master et un doctorat d'économie de l'Université de Boston.

E.R. Yescombe a plus de 30 ans d'expérience dans différents types de financement structuré, dont le financement de projets, le crédit-bail, les crédits à l'exportation, l'immobilier et les titres garantis par des actifs. Il travaille depuis 1998 comme consultant indépendant sur les partenariats public-privé (PPP) et le financement de projets. Il a conseillé des promoteurs de projets et des entités publiques sur les aspects financiers des contrats de PPP ainsi que sur les questions relevant des pouvoirs publics et la standardisation des contrats. Il est l'auteur de *Principles of Project Finance* (2002), qui a été traduit en chinois, hongrois, japonais, polonais et russe et fait autorité dans ce domaine, ainsi que *Public-Private Partnerships : Principles of Policy and Finance* (2007). Il a occupé le poste de responsable européen du financement de projets au sein de la Banque de Tokyo-Mitsubishi, et préalablement, de la Banque de Tokyo (voir www.yescombe.com).

Javier Encinas est entré à l'unité internationale de Partnerships UK (PUK) en 2007 et a été transféré à l'unité internationale d'Infrastructure UK (IUK) en 2010. Depuis 2007, Javier fournit un appui consultatif aux gouvernements étrangers désirant mettre en œuvre des politiques, programmes et projets de PPP. Il coordonne les programmes de formation internationale d'IUK et est responsable des travaux internationaux au sein de l'équipe chargée de comparer les coûts des infrastructures au niveau mondial. Avant d'entrer à PUK, Javier a travaillé pour Renault et un groupe de réflexion parisien et a fourni des conseils stratégiques et assuré des missions de gestion financière pour Citigroup et Roche. Javier détient un MBA avec mention très bien et une spécialisation en finance de la Manchester Business School (Royaume-Uni) et un diplôme de grande école de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences-Po), en France. Il parle couramment l'anglais, le français et l'espagnol.

ABRÉVIATIONS

BEE	Promotion économique des noirs
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brésil)
GPOBA	Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats
HRAEB	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
IALCH	Hôpital central Inkosi Albert Luthuli
IFC	Société financière internationale
IFD	Institution de financement du développement
MWC	Manila Water Company
NHAI	National Highways Authority of India
PPI	Participation privée à l'infrastructure
PPIAF	Fonds de conseil en infrastructure publique-privée
PPP	Partenariat public-privé
PPS	Projets de prestation de services
QAIA	Aéroport international Queen Alia
SEEG	Société d'Énergie et d'Eau du Gabon
SMART	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et Temporellement approprié

1.

INTRODUCTION

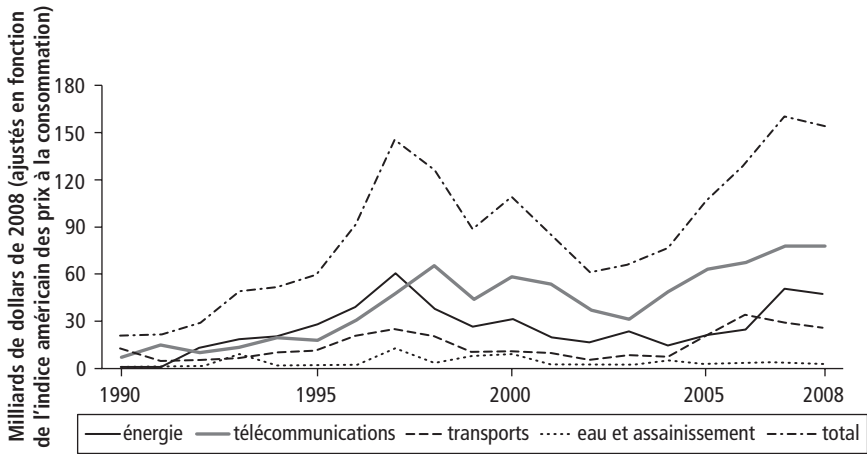
Par quel moyen un projet qui n'était au départ qu'un intéressant concept figurant dans la « liste de vœux » de tel ou tel gouvernement finit-il par se présenter comme une attrayante possibilité d'investissement aux yeux d'un éventuel partenaire privé? En réponse à cette interrogation, le présent ouvrage vise à optimiser les perspectives de partenariats efficaces entre les secteurs public et privé en examinant un des aspects qui font le plus obstacle à la réussite des projets de partenariat public-privé (PPP), à savoir la nécessité de disposer au bon moment d'informations pertinentes sur des projets opportuns en vue de les fournir à des partenaires appropriés.

Selon la base de données de la Banque mondiale et du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) sur les projets de participation privée à l'infrastructure (PPI), l'investissement du secteur privé dans l'infrastructure des économies en développement a connu une croissance régulière au cours des dix dernières années (voir figure 1.1)¹. Il a toutefois fallu attendre jusqu'en 2007 pour que les niveaux d'investissement dépassent enfin les pics atteints en 1997, qui ont marqué la fin de la dernière période de croissance.

Cela dit, l'étude des flux de crédits internationaux montre que le recul des marchés mondiaux peut entraîner des difficultés sans commune mesure sur les marchés émergents où les sources nationales de crédit à long terme

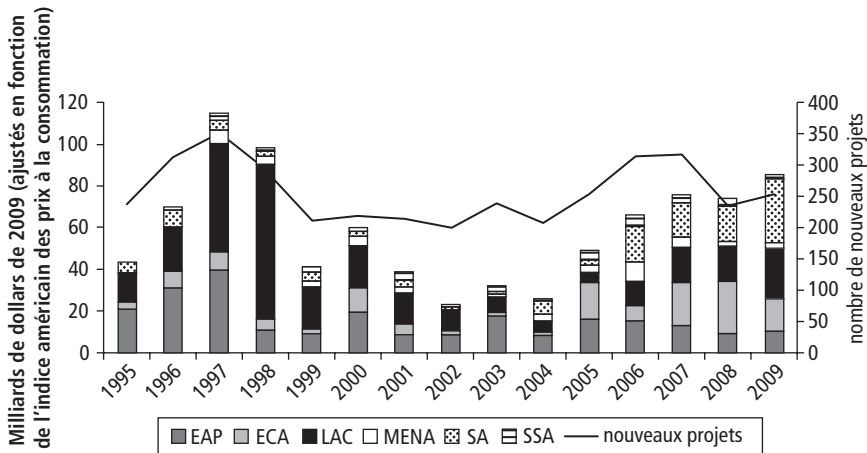
¹ La base de données sur les projets PPI englobe également des projets qui ne sont pas des PPP au sens de la définition adoptée ici — par exemple, les projets de privatisation, ou les investissements dans des secteurs tels que la téléphonie mobile (voir annexe A); elle ne comprend pas non plus les PPP portant sur des infrastructures sociales. Les données reposent également sur des engagements d'investissement qui peuvent être différents des investissements effectifs. La collecte de données cohérentes et fiables sur les projets reste difficile et ses limites devraient être prises en compte lors de leur examen.

Figure 1.1 Engagements d'investissement concernant des projets d'infrastructure nouveaux et existants bénéficiant d'une participation du secteur privé dans les pays en développement, par secteur, 1990–2008



Source : Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur les projets PPI.

Figure 1.2 Engagements d'investissement dans de nouveaux projets PPI ayant obtenu le bouclage financier dans les pays en développement, par région, 1995–2009



Sources : Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur les projets PPI et base de données sur l'impact de la crise sur ces projets.

Notes : Ne comprend que les engagements d'investissement au moment du bouclage financier des projets; ne comprend pas les investissements complémentaires engagés au cours de trimestres ultérieurs. EAP = Asie de l'Est et Pacifique; ECA = Europe de l'Est et Asie centrale; LAC = Amérique latine et Caraïbes; MENA = Moyen-Orient et Afrique du Nord; SA = Asie du Sud; SSA = Afrique subsaharienne.

sont moins développées, car les prêteurs internationaux se replient sur leurs propres marchés nationaux, tandis que ceux dotés de marchés nationaux plus solides peuvent être moins durement affectés. La crise financière qui a éclaté à la mi-2008 n'en est que l'illustration la plus récente (voir figure 1.2).

Lorsque les possibilités de financement s'amenuisent, les prêteurs exigent des rendements plus élevés et des conditions plus contraignantes concernant les risques qu'ils assument tandis que leur niveau de tolérance des risques diminue. Des secteurs entiers du marché peuvent alors être touchés : les projets reposant sur la demande des usagers peuvent avoir plus de mal à mobiliser des fonds que les projets reposant sur la rémunération d'un service par l'État. Plutôt que de prendre en charge ce que certains considèrent (sans doute à juste titre) comme des risques accrus, le défi consiste à éliminer les risques de la situation. Les projets les plus susceptibles d'être menés à bien reposent sur des bases économiques et financières solides, le soutien de commanditaires financièrement fiables et l'appui du gouvernement.

Ces dix dernières années ont également été marquées par la diversité croissante des commanditaires et par le rôle accru joué par des sociétés issues d'économies émergentes comme l'Inde ou la Chine (von Klaudy, Sanghi et Dellacha 2008). Malgré les crises, on ne peut ignorer l'émergence du secteur privé en tant qu'acteur plus fréquent et plus diversifié dans la fourniture de services d'infrastructure.

La participation privée dans le financement et la fourniture de services d'infrastructure ne répond toutefois qu'à une infime partie de la demande. Des différences existent également entre les secteurs, les régions et les types de projets. D'après la base de données PPI de la Banque mondiale et du PPIAF, les télécommunications et, dans une certaine mesure, l'énergie et les transports ont attiré des investissements croissants tandis que l'eau et l'assainissement continuent de rester des secteurs peu attrayants pour les investissements privés. Les données indiquent également que les investisseurs ont eu tendance à favoriser les projets entièrement nouveaux par rapport aux projets de rénovation d'infrastructures existantes. Il semblerait donc que les investisseurs abordent généralement avec une plus grande prudence les risques associés à la rénovation d'infrastructures existantes. Ils se méfient également de secteurs présentant des risques politiques et réglementaires, notamment lorsqu'il s'agit de questions de tarification des services facturés aux usagers dans des domaines socialement sensibles comme l'eau.

Les principaux obstacles à la mobilisation d'investissements privés et à la fourniture d'infrastructures sont liés à l'*offre*, plutôt qu'à la *demande*, de projets bien préparés. Compte tenu du climat peu propice à l'investissement à long terme du secteur privé, le défi consistera à sélectionner et élaborer des projets avec encore plus de rigueur.

Ce guide est particulièrement axé sur les mesures à prendre et le calendrier à suivre pour préparer des projets susceptibles d'attirer les meilleurs partenaires privés à long terme, de mobiliser leur participation et de gérer les partenariats. Il ne prétend pas être un manuel détaillé sur la préparation de projets mais plutôt un ouvrage destiné à décrire le processus dans ses grandes lignes, de sorte à aborder cette question difficile avec plus de réalisme et à mieux planifier les ressources.

Rôle des partenariats public-privé

Beaucoup de gouvernements se tournent vers le secteur privé pour concevoir, construire, financer et/ou exploiter des ouvrages d'infrastructure nouveaux ou existants afin d'améliorer les services fournis et la gestion d'installations relevant jusqu'ici du secteur public. Les gouvernements sont attirés par les avantages liés à la mobilisation de capitaux privés : la demande estimée d'investissement dans les services publics montre que les ressources des gouvernements et des bailleurs de fonds ne peuvent pas y répondre seules, et la mobilisation de capitaux privés peut accélérer la fourniture d'infrastructures publiques.

Les PPP, en particulier lorsqu'ils font l'objet de contrats à long terme, peuvent présenter des avantages appréciables pour les gouvernements en matière de prestation de services publics, par exemple :

- *Utilisation plus efficace des ressources.* En partageant la gestion des risques de manière optimale entre les secteurs public et privé, un processus de préparation et de soumission de PPP bien géré peut permettre une *utilisation plus efficace des ressources* sur la durée de vie de l'infrastructure, car le partenaire privé a tout intérêt à tenir compte des incidences à long terme des coûts associés à la conception et à la qualité des installations à construire ou des coûts d'expansion dans le cas d'installations existantes. Parallèlement, un contrat à long terme peut induire *une plus grande certitude* quant au prix en termes réels des services fournis (voire même une réduction de ce prix). C'est notamment le cas des PPP décrits en détail au chapitre 2, où le secteur public achète un service pour le compte du contribuable : la fixation des prix présente des avantages évidents dans le cadre du système budgétaire public, soumis à de nombreuses contraintes, car elle réduit considérablement le risque de surprises ultérieures. Les contrats à long terme garantissent en outre la budgétisation de l'entretien à long terme des infrastructures, souvent absente des marchés publics classiques au détriment des infrastructures et du contribuable.

- *Exposition à des risques de performance.* L'exposition explicite du capital à des risques de performance à long terme encourage le secteur privé à concevoir et construire des infrastructures en respectant les délais et le budget prévus et à tenir compte des coûts à long terme de leurs entretien et rénovation. Elle sous-tend l'indispensable répartition des risques.
- *Assurance de la qualité et examen.* Les PPP nécessitent généralement un niveau d'assurance de la qualité bien plus élevé que les marchés publics classiques car l'autorité publique prépare ses projets et intervient au niveau du marché. Elle est également soumise au regard scrutateur de tiers, comme les prêteurs et les investisseurs, dont le capital sera à long terme exposé à un risque, en fonction de la qualité des services fournis.
- *L'examen plus ouvert* de l'engagement à long terme requis pour un PPP nécessite généralement des informations sur les véritables risques à long terme et donc sur les coûts associés à la fourniture du service public. Cet examen peut susciter un débat plus informé et réaliste sur la *sélection* des projets en mettant l'accent sur les *réalisations*, voire les *résultats*. Ce niveau d'assurance de la qualité et d'examen est souvent absent des projets établis de manière plus classique.

Ces avantages ont d'importantes incidences sur les politiques régissant les PPP, même lorsque la disponibilité de financements privés à long terme est plus limitée. Autrement dit, il y a des raisons fondamentales de politique sectorielle (ou macroéconomique) même si le financement privé peut parfois être limité. À plus long terme, de bonnes structures de PPP doivent pouvoir tolérer des modifications du marché ou simplement s'y adapter.

Les PPP peuvent susciter des réflexions et des comportements nouveaux, qui nécessitent des compétences nouvelles de la part de l'État. Ils peuvent servir à réformer les marchés publics et la fourniture des services publics et pas seulement à mobiliser les ressources du secteur privé (voir encadré 1.1). Ces partenariats sont également plus que de simples transactions financières ponctuelles avec le secteur privé. Ils doivent en conséquence reposer sur des bases politiques solides, un engagement politique à long terme et un environnement juridique et réglementaire sain et fiable. Les partenaires privés sophistiqués le comprennent et en tiennent compte au moment de décider de présenter ou non une soumission dans le cadre d'un projet donné. Pour les gouvernements, un autre problème tient au fait que les ressources nécessaires pour établir les *fondations* d'un PPP réussi sont en général moins aisément disponibles que celles nécessaires à l'élaboration d'un projet donné, surtout dans les marchés émergents. Cependant, si les politiques, institutions et procédures appropriées ne sont pas en place, les transactions qui suivent seront souvent vouées à l'échec.

ENCADRÉ 1.1

Concessions portuaires et concurrence en Colombie

La concession de quatre ports publics en Colombie, au début des années 90, illustre bien l'utilisation des PPP pour susciter des réformes visant à stimuler la concurrence et aborder des problèmes structurels tels que la faible productivité et l'ampleur des coûts de main-d'œuvre et des dépenses de retraite. Dans le cadre de concessions de 20 ans, chaque concessionnaire était responsable de la gestion d'un port et des contrats avec les exploitants des installations portuaires. De nouvelles lois ont abrogé l'ancienne législation du travail et permis la libre concurrence des services d'aconage dans chaque port. Parallèlement, un Directeur général des ports a été nommé pour régir les concessions, une nouvelle caisse de retraite a été créée pour couvrir les importantes compressions des effectifs et l'ancienne autorité portuaire publique (Colpuertos) a été abolie.

Ces réformes, et la concurrence accrue entre les ports et les services d'aconage qui en a découlé, ont entraîné une forte augmentation de la productivité, une baisse des frais facturés aux utilisateurs, des recettes publiques régulières pour la location des installations et des bénéfices tangibles pour les concessionnaires. Ces succès ont encouragé de nouveaux investissements privés, les concessionnaires investissant lourdement dans des portiques à conteneur et les sociétés d'aconage dans des équipements à terre.

Source : Résumé extrait de Gaviria 1998.

Les diverses formes de PPP mettent pour la plupart en jeu une relation contractuelle entre partenaires publics et privés (une concession par exemple). La longue durée de ces contrats peut promouvoir des intérêts réciproques à long terme : ils se différencient des marchés publics classiques (axés sur les intrants) dans lesquels l'État est souvent tenté de microgérer les décisions relatives à la mise en œuvre des projets et ainsi assumer une grande part du risque associé. Les sous-traitants manquent rarement une occasion d'augmenter leurs prix, qui sont liés aux intrants, et ce type de contrat est souvent lié à une culture « de contentieux » axée sur le court terme. Les premiers éléments d'appréciation qui se dégagent des contrats en vigueur au titre de programmes de PPP établis de plus longue date montrent que, dans bien des cas, les parties peuvent reconnaître cet intérêt commun sans que cela ait d'incidence négative sur les mécanismes d'incitation aux performances prévus dans le contrat (Ipsos Mori Social Research Institute 2009).

Contenu et portée du guide

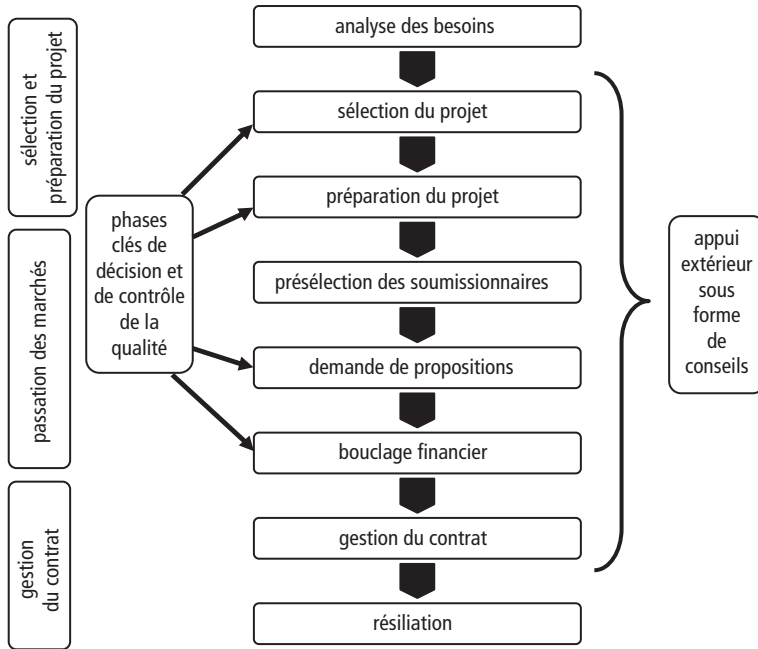
Le guide s'ouvre, au chapitre 2, sur un examen du champ d'application des partenariats public-privé car les interprétations peuvent largement varier dans ce domaine. Il aborde ensuite les différentes étapes de l'élaboration des projets à partir des principes de base. Le chapitre 3 examine les facteurs permettant de susciter la participation du secteur privé et le chapitre 4 analyse les questions liées à la sélection des projets. Le chapitre 5 examine les questions financières, qui sont particulièrement importantes dans l'environnement actuel. Le chapitre 6 aborde les étapes relatives à la préparation des projets pour le marché, y compris la gestion de ce processus. La gestion des conseillers est traitée au chapitre 7 tandis que le chapitre 8 examine le type d'interaction que le secteur public doit établir avec le secteur privé lors des phases de sélection et de préparation des projets, pour s'assurer que les décisions prises au cours de ces phases s'appuient sur une vision réaliste de ce que celui-ci peut fournir. Les deux derniers chapitres traitent brièvement des aspects relatifs aux relations avec le secteur privé au cours de l'appel d'offres (chapitre 9) et après la signature du contrat (chapitre 10). Bien que la signature soit souvent considérée comme la conclusion du processus, le succès du projet dépendra à terme de la qualité des services fournis aux citoyens tout au long du projet. Plusieurs études de cas sont brièvement présentées pour illustrer les messages les plus importants.

La préparation d'un projet de PPP peut paraître a priori difficile, mais on peut grandement se simplifier la tâche en la décomposant en une série d'étapes et de processus bien définis (voir figure 1.3); pour beaucoup, ces étapes et processus peuvent aussi s'appliquer aux projets d'investissement public de type classique. On ne peut pas s'attendre non plus à ce que le secteur public possède toutes les ressources nécessaires en interne. Des conseillers spécialisés dans divers domaines (juridique, technique, financier, environnemental, etc.) sont fréquemment employés tout au long du processus; la difficulté consiste à faire le bon choix en la matière et à gérer ces conseillers de manière efficace.

Limites de ce guide

Il y a inévitablement des limites à l'utilité que peut avoir un guide quelconque dans un domaine aussi complexe que la mise en place de projets de PPP, surtout quand la portée de ces projets et les contextes dans lesquels ils s'inscrivent varient énormément. Le présent ouvrage est un guide, pas un recueil de règles. Il a été préparé pour aider les responsables du secteur public, confrontés à la nécessité d'entreprendre des projets d'infrastructure, à susciter un niveau d'intérêt suffisant de la part du secteur privé pour ces projets, dans le cadre d'un appel à la concurrence et dans

Figure 1.3 Phases clés d'un projet de partenariat public-privé



Source : Auteurs.

un environnement stimulant, en portant une attention particulière aux économies émergentes. La majorité des informations statistiques porte sur les secteurs de l'infrastructure de base, mais le guide comprend également des exemples et des études de cas sur des PPP dans des secteurs sociaux pour illustrer les applications possibles de cette approche. Le plus important est de définir des attentes réalistes quant aux étapes nécessaires et de susciter une meilleure prise de conscience des nouvelles approches lors de la préparation des projets, de sorte à attirer le partenaire du secteur privé qui convient le mieux. Il importe à cet égard de rappeler au lecteur qu'il ne s'agit là que d'un seul aspect des PPP. Car ces partenariats ne se limitent pas aux transactions : un PPP est un mariage, c'est-à-dire bien plus qu'une célébration des noces. D'autres questions sont tout aussi importantes, notamment la définition des critères en matière d'investissement public et la sélection de projets répondant à ces critères, sans oublier la gestion à long terme du partenariat. Ces questions sont brièvement abordées dans ce guide. Les pages suivantes ont pour objet de fournir des principes généraux utiles pour favoriser l'élaboration de pratiques et d'approches plus détaillées.

2.

DÉFINITION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Le terme partenariat public-privé (PPP) n'a pas de signification juridique et peut être employé pour décrire des dispositifs très divers mettant en jeu une certaine forme de collaboration entre secteur public et secteur privé. À l'échelon des pays, les dirigeants ont inventé une ingénieuse série d'appellations pour schématiser ce qu'ils ont en vue. Dans ces conditions, il leur appartient de spécifier clairement *pourquoi* ils cherchent à nouer un partenariat avec le secteur privé, *quelles* formes de PPP ils envisagent, et *comment* ils prétendent concrétiser cette notion complexe.

Les PPP sont des arrangements contractuels de nature diverse où les deux parties partagent des droits et responsabilités pendant toute la durée du contrat. Différents types de PPP sont possibles, avec différents panachages en matière de financement et d'exposition aux risques par les secteurs public et privé. Les divers arrangements reflètent généralement le degré de risque que chacune des parties est prête à assumer, et le rôle de l'entreprise privée varie en fonction du secteur et de la nature du marché. Ce guide traite essentiellement des PPP reposant sur un important financement privé car ils sont généralement plus complexes à préparer et nécessitent une forte implication des deux parties tout au long du projet.

Contrats de privatisation et de gestion

Les PPP sont souvent associés à tort à des privatisations. Ces deux formes de participation du secteur privé se distinguent en ce que la privatisation concerne le transfert permanent au secteur privé d'un bien qui appartenait auparavant au secteur public tandis qu'un PPP prévoit nécessairement la participation du secteur public en tant que « partenaire » dans le cadre

d'une relation avec le secteur privé¹. Dans le cas d'un PPP, le secteur public reste explicitement responsable de la prestation des services tandis qu'une relation contractuelle directe le lie au secteur privé. Dans le cas d'une privatisation, la responsabilité immédiate de la fourniture des services est souvent transférée au prestataire privé (bien que le citoyen puisse à *terme* tenir le gouvernement pour responsable) : si le téléphone d'une société privée de télécommunications ne fonctionne pas, le citoyen se plaint généralement au prestataire privé, mais si un hôpital relevant d'un PPP est fermé, le citoyen tiendra le gouvernement pour responsable. Ces distinctions peuvent avoir leur importance lorsqu'un gouvernement cherche à familiariser et à rallier son opinion publique à la formule des PPP, et commence à déterminer les différents domaines de compétence et processus à mettre en œuvre. Certains pays ont délibérément cherché à désigner leurs programmes de PPP d'une façon qui les distingue d'emblée d'une privatisation et, dans certains cas, d'une forme antérieure de concession. Au Mexique, par exemple, certains projets de PPP sont appelés PPS (projets de prestation de services) tandis qu'au Pérou ces projets sont désignés dans la législation par le terme « concessions cofinancées ».

D'autres formes de participation du secteur privé peuvent reposer sur des contrats de gestion à court terme ou des arrangements de crédit-bail ou d'*affermage* (à long terme) avec un investissement limité du secteur privé. L'entretien des routes rurales et les projets d'alimentation en eau et d'assainissement adoptent souvent cette approche. Dans les pays en développement, les services urbains d'alimentation en eau peuvent par exemple utiliser des contrats de crédit-bail ou d'*affermage* lorsque le secteur privé conclut avec l'autorité publique un accord à long terme portant sur l'exploitation et l'entretien d'une installation et la mise en œuvre d'un programme d'investissement, même si la responsabilité de cet investissement relève toujours du secteur public. Ces projets ont des caractéristiques communes avec les PPP à forte densité de capital abordés dans ce guide et un grand nombre d'étapes décrites peuvent être utilisées pour préparer des projets de ce type et attirer des exploitants appropriés. Le transfert de risques sur le secteur privé reste toutefois limité, ce qui a des incidences sur le régime d'incitations et la nature du partenariat. En particulier, bien que le bénéfice du partenaire privé puisse être soumis à des risques dans le cadre d'un contrat de gestion, la part concernée du capital privé est limitée de sorte que d'importants mécanismes disciplinaires figurant dans les PPP

¹ Lorsque la privatisation est partielle, le secteur public peut continuer d'intervenir dans le fonctionnement de l'entreprise privatisée en fonction du degré de contrôle transféré au secteur privé.

à forte intensité de capital, tels que la diligence raisonnable du prêteur et l'exposition de l'investissement au risque de performance, sont absents ou sensiblement restreints.

Petits prestataires privés de services d'infrastructure

Les PPP ne sont pas nécessairement limités à la participation de grandes entreprises, étrangères ou nationales, et un nombre croissant d'accords porte sur des prestations de services nationaux de taille relativement réduite. Là encore, une grande partie des mécanismes disciplinaires décrits dans ce guide pourra être appliquée mais d'autres approches non abordées ici pourront également être nécessaires. On citera à titre d'exemple les réseaux électriques isolés exploités par des sociétés locales de distribution ou l'approvisionnement en eau par de petits prestataires indépendants comme au Paraguay (« los Aguateros »). Ces accords pourront souvent s'apparenter à des contrats de gestion où la part des capitaux privés est relativement faible.

Partenariats public-privé fondés sur les paiements par les usagers ou la disponibilité des services

Ce guide porte principalement sur les PPP mettant en jeu un accord aux termes duquel un partenaire privé fournit des infrastructures publiques dans le cadre d'un *contrat* de longue durée conclu avec un organisme du secteur public². Dans ce type d'arrangement, le partenaire privé accepte généralement de prendre en charge les aspects suivants :

- Concevoir et construire, développer, ou améliorer l'infrastructure publique
- Assumer des risques substantiels sur le plan financier, technique et opérationnel
- Recevoir une rémunération financière sous forme de paiements pendant la durée du contrat provenant des usagers, du secteur public, ou des deux
- En règle générale, restituer l'infrastructure au secteur public au terme du contrat.

Les termes BOT (construction-exploitation-transfert) et DBFO (conception-construction-financement-exploitation) sont souvent utilisés pour décrire les dispositifs de ce type. Ces termes s'appliquent également aux concessions à long terme lorsque le secteur privé est responsable de

² Désigné « autorité publique » dans ce guide, cet organisme peut être une administration centrale, régionale ou locale ou un organisme public autonome tel qu'un office des routes ou une entreprise publique.

l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion des installations existantes. Lorsque l'actif sous-jacent n'est pas restitué au secteur public, on parle parfois de contrat BOO (construction-possession-exploitation) et les procédures de sélection, de préparation et de soumission de ce type de projets sont généralement les mêmes. Différents secteurs pourront avoir leurs aspects particuliers, mais ces approches peuvent s'appliquer à toute une gamme de projets d'infrastructure. Qu'il s'agisse de production d'électricité, de construction ou d'entretien de routes, ou encore de mise en place d'écoles ou d'hôpitaux, la nature du PPP dépend des droits, obligations et risques assumés par les partenaires publics et privés au sein du partenariat. À cet égard, ces types de PPP peuvent être classés dans deux catégories : les PPP fondés sur les paiements par les usagers et les PPP fondés sur la disponibilité des services. Dans certains pays (au Brésil, par exemple), des lois, voire des institutions, peuvent être mises en place pour différentes formes de PPP.

PPP fondés sur les paiements par les usagers

Dans ce type de PPP, une autorité publique accorde à un partenaire privé le droit de concevoir, construire (ou réaménager ou développer), entretenir, exploiter et financer une infrastructure appartenant au secteur public. Souvent décrit comme un contrat de concession, le PPP fondé sur les paiements par les usagers est conclu pour une période déterminée (par exemple, 25 à 30 ans) à l'issue de laquelle la responsabilité de l'exploitation revient à l'autorité publique. Pour recouvrer ses coûts d'investissement, d'exploitation et de financement et dégager un bénéfice, le partenaire privé impose un paiement des usagers au public (par exemple, sous forme de péages). Le partenaire privé assume généralement le risque lié à la demande d'utilisation de l'infrastructure, en plus des risques relatifs à la conception, au financement, à la construction et à l'exploitation. Le risque lié à la demande peut toutefois être réparti de diverses façons : l'autorité publique peut par exemple en assumer une partie en garantissant un niveau d'usage minimum et ainsi se trouver dans une situation où elle doit effectuer des paiements à l'entreprise privée. (Elle peut également assumer une partie du risque en subventionnant les dépenses d'investissement. Dans d'autres cas, elle peut prolonger la durée du contrat de concession pour permettre à l'entreprise privée de prélever des droits d'utilisation sur une période plus longue). Le montant de ces droits peut être défini dans l'accord de concession, par un organe de réglementation (mettant en œuvre un mécanisme d'ajustement des tarifs défini dans la législation ou dans l'accord de concession), voire par le concessionnaire. Les exemples les plus courants de ces types de PPP sont les routes à péage, les liaisons ferroviaires, les programmes de transport urbain, les ports, les aéroports et même l'alimentation en électricité, en eau et en

gaz et les télécommunications. La compétence et l'autonomie de l'organe de réglementation ou de contrôle, le cas échéant, sont des aspects essentiels de ces PPP.

PPP fondés sur la disponibilité des services

L'autre principale forme de PPP a des points communs avec les PPP fondés sur les droits d'utilisation en ce sens qu'elle prévoit également que le partenaire privé conçoive, finance, construise ou reconstruise et exploite l'infrastructure nécessaire. Dans ce cas toutefois, c'est l'autorité publique, et non pas les usagers, qui effectue des paiements au partenaire privé. Ces paiements sont effectués à partir du moment et dans la mesure où un service public (et non pas une infrastructure) est *disponible*³. Il s'ensuit que l'autorité publique assume alors le risque lié à la demande ou à l'utilisation du service. Ce type de PPP a d'importantes incidences sur le niveau de détail requis en matière de définition, de surveillance et de rémunération du service par le secteur public, mais aussi sur l'accessibilité financière pour le secteur public et la méthode de passation des marchés utilisée.

Les PPP fondés sur la disponibilité des services trouvent leur origine dans les accords d'achat d'énergie utilisés dans les projets reposant sur des producteurs d'électricité indépendants où l'acheteur était une autorité publique. Dans ce type de projet, les investisseurs privés construisent généralement une centrale électrique et vendent l'électricité à une entreprise publique de distribution (ou à une société privée, bien qu'il ne s'agisse alors plus d'un PPP puisque les deux parties sont privées). L'autorité publique assume tout ou partie du risque lié à la demande et effectue un paiement minimum pour un service, dans ce cas la disponibilité (ou la capacité) de la centrale électrique, que l'intégralité de sa production (énergie) soit requise ou non, ce qui revient en quelque sorte à conclure un « contrat d'achat ferme ». D'autres paiements sont généralement effectués en contrepartie de l'utilisation d'énergie, pour couvrir au moins le coût des combustibles utilisés par la centrale, mais également dans certains cas pour la fourniture d'énergie supplémentaire le cas échéant.

La structure des accords d'achat d'énergie peut être utilisée pour tout projet de type « usines de traitement », notamment la production d'électricité à partir de centrales au gaz, le transport de gaz ou de pétrole dans des pipelines et l'exploitation d'installations de traitement des déchets.

³ Les « péages virtuels » utilisés dans les projets routiers et en vertu desquels le secteur public effectue des paiements sur la base du niveau de fréquentation de la route par les automobilistes sont une version hybride de PPP fondé sur les droits d'utilisation (risque lié à la demande) et de PPP fondé sur la disponibilité des services.

La structure des accords d'achat d'énergie peut également être appliquée aux projets d'infrastructure sociale (écoles, hôpitaux, prisons, etc.) ou à des bâtiments administratifs, ainsi qu'à d'autres projets qui ne sont pas « autofinancés », tels que les routes rurales. Ce type de PPP est utilisé en cas de fourniture de *locaux* ou de mise à disposition d'*équipements* ou de *systèmes*. Dans tous ces cas, les paiements sont, là encore, généralement effectués sur la base de la disponibilité (des locaux, équipements, systèmes) à un niveau prédéfini et non pas de leur degré d'utilisation. Le mécanisme qui détermine le niveau de rémunération du service est généralement défini dans les moindres détails dans l'accord de projet et le rôle de l'organe de réglementation peut alors être considérablement limité, voire inexistant.

Lorsque le besoin peut être clairement défini et risque peu de changer pendant la durée de validité du contrat, ces types de PPP se sont révélés très efficaces pour faire en sorte que les infrastructures publiques soient fournies dans les délais et budgets fixés, que leur maintenance soit convenablement assurée et qu'elles puissent fournir des services publics dans le contexte de ressources limitées. Le Royaume-Uni a fait œuvre de pionnier en la matière dans le cadre de son programme PFI (Private Finance Initiative) portant sur la fourniture d'infrastructures sociales, et bien d'autres pays, dont l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, le Canada, la République de Corée, le Japon et le Mexique, ont recours à cette approche.

Ces PPP sont désignés dans le présent guide « PPP fondés sur la disponibilité des services ». Le terme « systèmes d'annuité » est également utilisé dans certains pays. Mais si une « annuité » est versée *indépendamment* de la performance (un élément essentiel d'un contrat de PPP), ces dispositifs ne sont guère qu'une autre forme d'emprunt public, et sortent ainsi du cadre du présent ouvrage.

Le choix entre les deux formules (PPP fondé sur les paiements par les usagers ou sur la disponibilité des services) dépend à la fois de la politique générale adoptée et de la question de savoir qui est le mieux placé pour payer le service considéré. L'accessibilité financière des PPP fondés sur la disponibilité des services pourrait poser problème dans certains pays en développement car ces projets nécessitent des ressources publiques et ne mobilisent pas de fonds par le biais de mécanismes de paiement par l'utilisateur. Les PPP fondés sur la disponibilité des services doivent également être tels que les obligations de l'État en matière de paiement à long terme soient acceptables aux investisseurs, d'autant plus que ces paiements peuvent dépendre de l'approbation de budgets pluriannuels. Les PPP fondés sur les paiements par les usagers peuvent également poser problème en ce qui concerne les risques liés à la demande et l'accessibilité financière (voir Harris

et Patrap 2008 sur la possibilité de risques élevés dans certains secteurs et leur rôle éventuel dans l'annulation des projets). Face à ces défis, la solution dans une situation donnée peut reposer sur un panachage des droits d'utilisation et des redevances publiques et, dans certains cas, sur l'adaptation de l'aide publique au développement sous forme de soutien à long terme fondé sur les performances. Ces mécanismes peuvent fortement contribuer à la stabilité des projets car le risque lié à la demande, fréquemment responsable de l'échec de projets, est alors partagé. D'un point de vue financier, la solution peut également nécessiter le panachage de différents moyens de financement et d'assistance financière (comme on le voit aujourd'hui, même sur des marchés éprouvés en matière de PPP). Ces questions seront examinées plus avant dans ce guide. Dans de nombreux marchés, en particulier ceux utilisant des systèmes fondés sur la disponibilité des services, les PPP sont aujourd'hui considérés comme un moyen de fournir des services publics et non pas uniquement de financer des infrastructures. Dans cette perspective, d'autres formes de partenariats devant offrir une plus grande souplesse sont également en cours de développement (bien qu'ils soient souvent plus complexes). Il peut s'agir de partenariats visant la gestion de programmes d'investissement et de prestations de services (plutôt que des projets spécifiques), en particulier lorsque le calendrier ou la nature des exigences futures sont susceptibles de changer alors que le partage des risques et l'adoption d'une approche stratégique avec un partenaire du secteur privé présentent des avantages substantiels. Le Royaume-Uni a adopté cette approche pour une partie de ses infrastructures de soins de santé primaire et d'enseignement scolaire. Les secteurs privé et public se sont ainsi associés pour fournir tout un programme d'investissements en infrastructures dans une région au cours d'une période donnée, l'identification et la fourniture de nombreuses installations pouvant intervenir tout au long du programme. Ce guide n'aborde pas ces formes de partenariats mais il est important de savoir qu'un nombre croissant de PPP de types variés voit le jour de par le monde.

3.

CADRE GÉNÉRAL D'UN PPP

L'existence d'un cadre approprié pour les partenariats public-privé (PPP) peut contribuer à assurer une réponse enthousiaste du secteur privé. Un tel cadre comprend la mise en place d'une justification claire de la politique de PPP, appuyée par des cadres juridiques, réglementaires et financiers bien conçus. Une solide plate-forme institutionnelle est par ailleurs nécessaire pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques, préparer et atteindre les résultats des projets et gérer ou réguler les accords de projets associés. Ces éléments doivent être portés à la connaissance des investisseurs potentiels par la plus haute autorité. Il est essentiel que les investisseurs potentiels (et, de fait, l'administration publique elle-même) voient l'autorité en question s'approprier déjà le cadre à ce niveau.

Dans les pays où les procédures et les capacités institutionnelles du secteur public sont peu développées, il ne faudra pas sous-estimer les incidences de ces insuffisances sur la gestion du processus relativement complexe que constitue ce type de partenariat. Les gouvernements devraient veiller à ce que les ressources nécessaires soient affectées aux stades initiaux de ce processus.

Dans bien des cas, les ressources du secteur public ne sont mises à disposition qu'aux derniers stades de la préparation d'un projet, plus ou moins au moment où il entre dans la phase d'adjudication ou d'appel d'offres. Ces ressources sont généralement plus difficiles à obtenir aux stades initiaux de la préparation des programmes ou des projets, souvent parce que les résultats sont alors moins bien définis ou moins tangibles. Mais le temps et les efforts consacrés au départ pour établir de bonnes bases sont essentiels au succès d'un programme de PPP et des projets associés. On peut également dire que chaque dollar et chaque semaine consacrés à la préparation de

projets produiront, lors de la bonne exécution du projet, des économies d'une valeur plusieurs fois supérieure à ces précieuses ressources.

Raison d'être stratégique

L'existence d'un cadre de politique générale clairement défini aide les secteurs public et privé à comprendre la raison d'être des PPP, ainsi que la façon dont le secteur public en assurera la mise en œuvre. Les PPP sont difficiles à instaurer lorsque le cadre de politique générale est instable. Lors de l'évaluation d'un marché de PPP, le secteur privé s'attend à trouver un cadre stratégique régissant les aspects suivants :

- Les politiques nationales justifiant le recours aux PPP
- Les principes directeurs que le secteur public appliquera pour évaluer, préparer et exécuter des projets de PPP d'une manière *cohérente*
- Qui est chargé d'approuver quoi, et quand, au cours du processus de sélection et de préparation d'un projet, et lors de la phase de passation des marchés
- Comment les éventuels différends seront réglés (ces questions sont généralement couvertes par la réglementation sectorielle et, de manière plus détaillée, par le contrat)
- Les mécanismes de suivi du contrat après sa signature.

Les entreprises privées voudront savoir ce qu'implique un appel d'offres, afin d'évaluer le coût lié à la préparation et à la présentation d'une soumission et de décider s'il vaut la peine d'y répondre. Elles voudront également savoir si des plans détaillés doivent être établis, et à quel moment; combien de temps le processus d'appel d'offres prendra; s'il est envisageable, concurrentiel et transparent; comment l'autorité publique gèrera à long terme le partenariat; quel sera l'impact éventuel de la régulation sectorielle sur leur contrat; comment le travail sous-traité sera supervisé; et, surtout, quel est le degré d'engagement de l'État face au projet. Plus ses objectifs généraux ou spécifiques et ses conséquences seront transparents, plus ce partenariat public-privé obtiendra les résultats voulus.

Les pouvoirs publics doivent donc être prêts à tracer un plan d'évaluation et de procédure précis, spécifiant : les étapes clés de prise des décisions tout au long du processus, les calendriers et échéances, les critères de sélection et d'éligibilité des projets, ainsi que les principes ou critères d'évaluation des soumissions.

En Afrique du Sud, par exemple, la loi sur la gestion des finances publiques régit et spécifie les responsabilités en la matière, de sorte qu'elle soit assurée d'une manière rationnelle et efficace. Le règlement 16 de cette loi

définit les approbations requises et les responsabilités. Des orientations détaillées, sous forme d'un manuel sur les PPP, ont par ailleurs été formulées pour couvrir l'ensemble des processus en jeu¹.

Cadre juridique et cadre de la régulation

Les investisseurs privés examineront toujours le cadre juridique et de la régulation pour vérifier s'il permet d'assurer l'application effective des contrats de PPP de longue durée. Une législation pourra être nécessaire pour permettre à une entreprise privée de facturer et percevoir des paiements par les usagers. Des textes de loi spécifiques peuvent aussi être requis pour permettre au secteur public de conclure des contrats avec des entités privées pour la prestation de services auparavant assurés uniquement par l'État. L'adoption d'importantes réformes permettant la participation du secteur privé dans les services de distribution d'eau et d'électricité au Gabon a par exemple nécessité une énorme préparation (voir l'étude de cas à la fin de ce chapitre). Dans le cas des PPP fondés sur les paiements par les usagers, les investisseurs privés demanderont des précisions sur l'engagement du gouvernement à l'égard de l'adoption d'une politique tarifaire garantissant la viabilité financière du contrat (et de l'adoption de subventions transparentes si le gouvernement décide que tous les consommateurs ne sont pas en mesure de payer les tarifs nécessaires au recouvrement des coûts). Un cadre de régulation économique pourrait également être nécessaire dans de nombreux secteurs d'infrastructure où les PPP sont le plus susceptibles d'être utilisés. Dans certains cas, les secteurs peuvent être engagés dans des réformes et la signature du contrat peut précéder l'adoption d'un cadre sectoriel plus vaste. Lorsque le cadre et les institutions de régulation existent déjà, les investisseurs du secteur privé évalueront toujours les questions telles que la capacité technique et l'autonomie des organes de régulation, la prévisibilité des décisions et la transparence des processus. L'existence de mécanismes clairement définis de supervision du projet après sa signature est également importante car elle augmente la prévisibilité et la transparence pour toutes les parties concernées. En somme, les gouvernements doivent préparer le terrain pour la participation du secteur privé en élaborant un cadre juridique, réglementaire, institutionnel et contractuel approprié.

Il y a fort à parier que les investisseurs potentiels et leurs prêteurs posent les questions suivantes sur le cadre juridique et réglementaire :

- Les propositions spontanées sont-elles permises et, dans ce cas, comment seront-elles traitées ?

¹ Voir <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/default.aspx> et <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>.

- Peut-on s'attendre à ce que le processus d'appel d'offres soit juste et transparent ?
- Le secteur public est-il doté d'un programme et d'un processus d'affectation des ressources solides et prospectifs pour veiller à ce que ses paiements puissent être effectués en temps voulu, par exemple sous forme d'engagements imputables aux budgets futurs ?
- Le partenaire public a-t-il la capacité juridique requise pour s'engager à effectuer des paiements à long terme et honorer cet engagement, et y-a-t-il un risque que ces obligations puissent être transférées à un organe dépourvu de cette capacité ?
- La loi permet-elle la passation de contrats couvrant dans un même contrat la construction ainsi que l'exploitation et la maintenance à long terme (ou ces phases doivent-elles donner lieu à des contrats distincts) ?
- La partie contractante du secteur public a-t-elle l'autorité juridique de transférer la prestation du service public à une entreprise privée ?
- Des régulations sectorielles et des institutions de régulations existent-elles pour superviser le secteur concerné par le PPP ? Dans l'affirmative, quelle est la relation hiérarchique entre ces régulations sectorielles et la teneur d'un contrat spécifique et ces instruments sont-ils compatibles ?
- Si une régulation économique plus vaste est adoptée pour le secteur après la signature d'un contrat, qu'advient-il du contrat ? Un mécanisme de transition est-il prévu pour harmoniser le contrat avec la régulation ?
- Quel est le rôle de l'organe de régulation, le cas échéant, dans la supervision du contrat pendant la phase de mise en œuvre et quelle est sa liberté d'action (Bakovic, Tenenbaum et Woolf 2003) ?
- Comment seront fixés les tarifs fondés sur les paiements par les usagers ou sur la disponibilité des services ?
- Quels sont les droits des investisseurs en cas de résiliation anticipée d'un contrat ? Quels sont les droits du gouvernement si l'investisseur abandonne le projet ?
- Quelle est l'influence de la régulation comptable locale sur la répartition des bénéfices et quel sera le régime de traitement des bénéfices rapatriés par les investisseurs étrangers ?
- Quelles restrictions, s'il y en a, seront imposées sur l'utilisation de personnel expatrié qualifié ?
- Quels sont les droits des prêteurs (peuvent-ils, par exemple, prendre en charge la gestion de l'infrastructure lorsqu'ils font jouer leur garantie) en cas de défaillance de l'emprunteur ?
- Comment les différends relatifs au contrat seront-ils réglés, et quels sont les droits et obligations des parties si le projet ne se déroule pas comme prévu ?

- Comment les paiements effectués dans le cadre du projet seront-ils imposés (par exemple, application de taxes sur les ventes ou sur la valeur ajoutée aux coûts de construction ou aux rémunérations de services) ?
- À quelles formes d'appui de l'État peut-on s'attendre en contrepartie de certains risques (par exemple, garanties d'un niveau minimum de trafic sur une route à péage) ?
- Comment seront traitées les modifications apportées au contrat, et quels mécanismes d'indemnisation seront utilisés ?
- Qui assumera le risque d'amendement de la législation et quelle est la probabilité que la législation soit amendée (par exemple, l'imposition d'une nouvelle retenue à la source) ?

La couverture de ces questions dans le droit administratif général, les réglementations sectorielles et les dispositions spécifiques des contrats de PPP dépendra du système juridique en place². Elle peut également varier selon que le gouvernement est déjà engagé dans une réforme générale du secteur — qui comprend souvent un programme de PPP — et a élaboré des cadres réglementaires pour ce secteur. Il est également possible dans certains pays que la possibilité d'effectuer des transactions de PPP se présente avant qu'un cadre juridique et réglementaire ne soit en place. Ces transactions novatrices peuvent alors, si elles sont correctement structurées, servir de base à un cadre élargi intégrant leurs dispositions spécifiques. Si les circonstances spécifiques sont susceptibles de variations et devraient être prises en compte, il est également vrai que les pays pourraient gagner à adopter des solutions juridiques et réglementaires déjà en vigueur sur les marchés qui appliquent avec succès ces programmes, le secteur privé étant déjà familiarisé avec ces approches³.

Il y a souvent un *équilibre* à trouver entre un cadre juridique et une réglementation fixe et un cadre pouvant s'adapter à l'évolution des meilleures pratiques au fil du temps. En règle générale, les investisseurs privilégient

² Dans les pays développés, deux grands modèles de régulation se dégagent : la réglementation par un « organe de régulation indépendant » ou « la réglementation par contrat ». Cette distinction est toutefois approximative car certains PPP ne sont pas régis par des organes de réglementation (routes et hôpitaux par exemple) et reposent uniquement sur la teneur du contrat tandis que les transactions de PPP nécessitent toujours la signature d'un contrat, même lorsque des organes de régulation indépendants existent. Qui plus est, cette nette distinction peut dans la pratique être limitée dans les pays en développement qui adoptent souvent des modèles réglementaires hybrides intégrant des éléments des deux approches (Brown, Stern et Tenenbaum 2006).

³ Pour plus d'informations sur les contrats, lois et réglementations relatifs aux PPP dans le domaine de l'infrastructure, voir le site web du *PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws, and Regulations* : <http://www.worldbank.org/pppiresource>.

fortement les cadres législatifs caractérisés par leur degré de certitude, de détail et de clarté, à condition qu'ils soient aussi de bonne qualité. Mais une mise en garde doit être faite ici : on a parfois vu une législation des PPP ou sectorielle très détaillée se mettre en place au stade initial d'un programme, sans intégrer les données d'expérience de projets effectifs (mis en œuvre au plan intérieur ou à l'échelle internationale), et se révéler parfois inapplicable et difficile à modifier. Il vaut peut-être mieux, dans certains cas, définir des *principes fondamentaux* (basés sur ce qui se fait de mieux à l'échelle internationale) en matière de loi-cadre et recourir aux régulations ou aux règlements administratifs pour établir des *règles plus détaillées* qui puissent répondre de manière logique, cohérente et concertée aux changements qui ne manqueront pas de se produire au niveau des politiques et du marché (tant que cela n'entraîne pas une panoplie de dispositions réglementaires et de régulations économiques conflictuelles et arbitraires). Cela étant, l'expérience des pays en développement dotés de faibles institutions et d'une capacité institutionnelle limitée montre, que dans certains cas, il peut être malavisé de laisser trop d'initiatives en matière de conception et de modification des dispositions réglementaires car les fonctionnaires responsables n'ont pas les connaissances techniques nécessaires pour les élaborer ou pour superviser comme il convient les consultants externes susceptibles de les conseiller. Il peut alors être justifié, dans ces cas, d'adopter une approche moins souple et de définir des règles claires mais stables tenant compte des multiples expériences internationales en matière de régulation des secteurs de l'infrastructure et de mise en œuvre de programmes de PPP (Eberhard 2007, 2008 ; Shugart et Alexander 2009).

Il est important de se rappeler que la finance privée, à savoir les prêteurs et les investisseurs en fonds propres, exigera une certitude contractuelle et, le cas échéant, une certitude sur la régulation avant de participer à un PPP exposant son capital à un risque (ce qui est généralement le cas). Les gouvernements préparent parfois des accords types ou standard qui décrivent en détail les obligations des partenaires publics et privés, de sorte à refléter la répartition des risques entre les deux parties. Il peut s'agir de contrats obligatoires qui ne sont pas ouverts à la négociation (une formule actuellement utilisée en Inde par exemple) ou de documents plus exégétiques, c'est-à-dire qui définissent et expliquent les principes de base en utilisant uniquement certains termes clés et certaines conditions prescrites (cette formule a été adoptée par le Gouvernement britannique pour les formulaires des contrats standards, dans le cadre de L'Initiative de financement privé). À l'extrême inverse, les contrats peuvent être négociés séparément pour chaque projet. Cette approche peut être plus chronophage et coûteuse et entraîner des variations inutiles des droits et obligations des parties et, par là-même,

de la répartition des risques : elle peut également réduire la transparence du processus et laisser trop de place à des négociations au cas par cas en l'absence de cadre de référence clair. De nombreux problèmes de répartition des risques sont en fait communs à une multitude de projets et il est préférable que le secteur public adopte une approche cohérente et un cadre clair pour ces contrats ainsi que pour les appels d'offres et l'évaluation des soumissions présentées par les investisseurs et exploitants intéressés. Un certain degré de standardisation permet au secteur public de négocier les points clés en bloc, et donc plus efficacement, et de veiller à un niveau de cohérence entre les contrats. Il n'en reste pas moins que les contrats standard fixent les termes clés mais peuvent également exclure des innovations et des modifications importantes rendues nécessaires par l'évolution du marché, des politiques ou de questions sectorielles, et il est donc important de disposer d'un mécanisme centralisé et discipliné d'examen et de révision périodiques des contrats.

Il convient de trouver un équilibre entre les avantages et les restrictions liés à une plus grande souplesse accordée aux soumissionnaires ou exploitants, qui dépendra souvent de leur secteur d'activité et de la nature du contrat. Cet équilibre dépendra également de la maturité du programme de PPP dans un pays ou un secteur donné. Les coûts de préparation et de gestion d'un projet de PPP auront un impact direct sur les avantages liés à la formule des PPP. La mise en place de conseils standard et de contrats types spécifiques à un secteur peut améliorer le rendement des sommes investies, car ces mesures peuvent être utilisées pour tirer les enseignements de projets clos pouvant présenter un intérêt pour l'avenir. Elle peut également promouvoir une communauté de vues sur les principaux risques rencontrés dans les projets de PPP et réduire la durée et les coûts des négociations, à savoir réduire les coûts de transaction associés à l'exécution d'un projet de PPP et améliorer la qualité des contrats. L'utilisation de contrats standard pour transférer l'expérience entre anciens et nouveaux accords est plus difficile au début d'un programme de PPP ou avant que des projets pilotes aient été menés ; une équipe de conseillers ayant une expérience internationale et une excellente compréhension du cadre juridique peut donc jouer un rôle important dans ce domaine. Il peut être malavisé de standardiser les contrats (en les rendant obligatoires) avant qu'une expérience suffisante ait été accumulée et que de bonnes pratiques aient été diffusées au sein des entités publiques participant à la préparation et à la soumission de PPP. Cela dit, il n'est pas non plus conseillé d'attendre trop longtemps pour standardiser les contrats car le secteur public ne profiterait alors pas des avantages que la standardisation peut procurer.

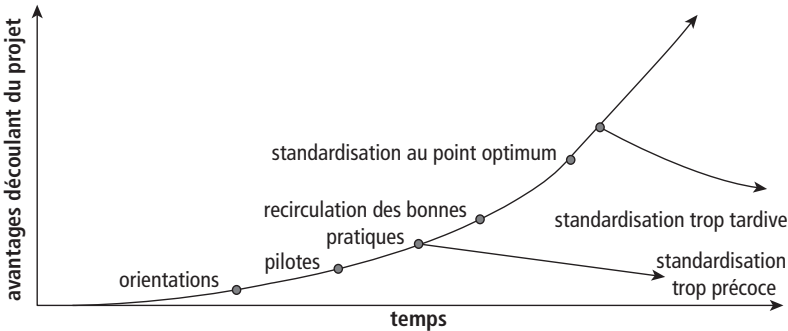
Des lois élargies sur la passation de marchés peuvent également avoir une incidence. Dans de nombreux pays, notamment en Amérique latine,

le droit régissant la passation de marchés, et les nouvelles lois sur les PPP, exigeront dans la majorité des cas que l'autorité compétente fournisse aux soumissionnaires un contrat type qui n'est pas ouvert à négociation une fois que le processus de passation de marchés a été lancé ou après que les soumissionnaires ont été présélectionnés. En pareil cas, lorsque le dialogue structuré avec les soumissionnaires est limité ou interdit, l'existence d'un processus de consultation avant l'appel d'offres sera de la plus haute importance si le secteur public désire tenir compte des innovations et exigences du secteur privé. Dans ces pays, la préparation détaillée des projets doit intervenir encore plus tôt. Le cadrage, la définition des résultats, l'identification et la répartition des risques et l'analyse du marché (abordés ailleurs dans ce guide) doivent être effectués en détail avant le lancement de l'appel d'offres et avant de connaître les opinions du partenaire privé dans une situation de concurrence. Les conseillers revêtiront donc un rôle particulièrement important dans l'énumération rationnelle des risques, tout comme l'utilisation d'orientations et d'accords types, qui justifieront l'existence d'une unité PPP compétente (voir figure 3.1). Il est généralement recommandé, dans un souci de transparence, de rendre public le contrat signé, par exemple en le publiant sur le site web de cette unité (tout en préservant la confidentialité des informations commerciales).

Cadre d'investissement

Les programmes de PPP débutent souvent sous forme de projets pilotes qui permettent d'acquérir de l'expérience et d'instaurer la confiance dans l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en place des programmes à un

Figure 3.1 Relation entre le moment propice à la standardisation des clauses contractuelles et les avantages découlant du projet



Source : Auteurs.

stade ultérieur. Dans beaucoup de pays, on ne compte peut-être qu'un ou deux projets dans un secteur donné, ce qui est trop peu pour constituer un programme.

Chaque fois que cela est possible, un plan d'infrastructure ou une liste de priorités permettent à un pays de présenter au secteur privé ses plans d'investissement et de démontrer son engagement politique au plus haut niveau à cet égard. Ces plans doivent être présentés soigneusement et dans le contexte approprié, pour ne pas être perçus comme de simples listes de projets désirables, dépourvues de crédibilité et de cohérence. Des plans de haute qualité ne s'engagent généralement pas à recourir à la formule des PPP sur l'ensemble du programme, mais définissent plutôt le besoin d'investissement, les liens entre investissement public et privé, et les domaines dans lesquels l'État estime que les PPP ont un rôle à jouer. Le plan élaboré par le gouvernement de l'État de Minas Gerais au Brésil est un bon exemple de cette approche⁴.

Par ailleurs, chaque fois que l'occasion se présente, on aura intérêt à mettre en place des *programmes*, c'est-à-dire une série de projets de PPP dans des secteurs donnés, car la possibilité de reproduire des projets présente, au niveau des coûts et de la qualité du processus de PPP, des avantages qui peuvent être non négligeables pour le secteur public comme pour le secteur privé. Le programme de développement des routes nationales en Inde, décrit au chapitre 6, illustre bien cette approche.

Des plans d'investissement bien élaborés aident en outre le secteur privé à cerner l'environnement général dans lequel s'inscriront les projets. Un projet portuaire pourra ainsi sembler peu justifié au plan commercial si, par exemple, il n'y a pas d'infrastructure de transport ferroviaire correspondante ou de réformes au niveau des procédures de transit et des formalités de dédouanement.

L'autre utilité des plans d'investissement, et des listes de projets associées, est d'encourager un plus grand nombre d'offres d'investisseurs de qualité. En effet, les coûts de préparation des offres sont tels qu'un investisseur sera probablement plus intéressé par un programme que par un projet ponctuel. Dans un programme donnant lieu à une série d'appels d'offres, il a plus de chances de soumettre une offre gagnante et peut répartir une partie de ses frais de préparation sur l'ensemble des appels d'offres.

Lors de la définition du cadre des PPP, les gouvernements devraient également réfléchir au marché de l'offre qu'ils aimeraient voir à long terme, car ils peuvent l'influencer en prenant des mesures dès le début de l'élaboration d'un programme. On pourra par exemple encourager

⁴ Pour en savoir plus sur le programme PPP dans le Minas Gerais, ainsi que d'autres projets en cours de mise en œuvre et de préparation, voir www.ppp.mg.gov.br.

le développement des fournisseurs en tant que prestataires de services publics à long terme en définissant à un stade précoce les critères de bonne gouvernance de ces prestataires et en publiant des tableaux comparatifs pour promouvoir l'évaluation comparative des fournisseurs.

Cadre de mise en œuvre

Bien que beaucoup de gouvernements comprennent la nécessité d'une justification stratégique appropriée et de cadres juridiques et d'investissement solides pour les PPP, les investisseurs veulent également être assurés du fait que les *gouvernements se sont dotés de personnel* à même d'assurer une gestion adéquate du processus et que les entités qui exécutent les projets ont une notion réaliste des projets de PPP et de leur complexité. Les responsables des marchés publics ne saisissent pas bien toutes les différences qui existent entre les PPP et les formes traditionnelles de passation de marchés, et les incidences sur le niveau de ressources, les compétences spécialisées, les contrats fondés sur les résultats et les procédures et institutions nouvelles à mettre en jeu. De fait, la mise en œuvre d'un programme de PPP pourra souvent engendrer des changements fondamentaux dans la façon dont une autorité publique perçoit son rôle et ses modes de fonctionnement.

Dans les chapitres qui suivent, il sera question des cadres relatifs à la prise de décisions ou à la « gouvernance » des projets, et des modalités d'établissement de règles au niveau même des PPP (en ce qui concerne leur conception, construction, financement et gestion). Il est toutefois important de souligner que la bonne gestion des programmes de PPP dépend de la bonne exécution, par les gouvernements, de fonctions spécialisées auxquelles ils ne sont pas toujours bien préparés. Dans leur étude, Sanghi, Sundakov et Hankinson (2007) définissent les fonctions suivantes :

- Définition des politiques et stratégies de PPP
- Repérage et identification des projets
- Analyse des projets
- Gestion des transactions
- Gestion, suivi et contrôle de la bonne exécution des contrats.

Lorsque les gouvernements ne sont pas en mesure d'assumer efficacement ces fonctions, en raison de compétences insuffisantes ou d'autres contraintes, diverses solutions institutionnelles peuvent être utilisées pour les exécuter : chaque fonction peut être assumée par un organisme d'exécution ou une agence de coordination (tel qu'un bureau ministériel), une unité spécialisée dans les PPP ou des consultants externes dûment supervisés, qui peuvent prêter assistance aux divers services gouvernementaux participant au

processus de PPP. Comme le font remarquer Sanghi, Sundakov et Hankinson (2007), si l'État décide de créer une unité PPP, il est important de lui confier un mandat clair et spécifique et de lui accorder un pouvoir décisionnaire plutôt que de lui assigner uniquement un rôle consultatif. L'encadré 3.1 récapitule les enseignements tirés en matière de conception et d'utilisation d'unités PPP.

Les unités PPP efficaces sont également caractérisées par leur aptitude à comprendre, grâce à un personnel ayant une solide expérience commerciale, les processus gouvernementaux et l'administration ainsi que le fonctionnement des marchés. Il s'ensuit que des ressources appropriées doivent être disponibles pour attirer et conserver cette combinaison de compétences et le ferme soutien de l'État.

L'unité PPP n'est généralement pas l'organisme public adjudicateur. Cette responsabilité incombe à l'organisme central, régional ou municipal qui parraine le projet ou qui détient (ou détiendra) les budgets nécessaires à la passation du marché et à l'exécution à long terme du projet. C'est pourquoi une unité PPP ne joue généralement qu'un rôle *d'appui* dans le projet : elle aide l'autorité publique à le préparer et, le cas échéant, à sélectionner et gérer des conseillers spécialisés ; elle veille en outre à ce que le projet s'inscrive bien dans le cadre politique général des PPP. Les unités PPP peuvent également jouer un rôle en matière d'*approbation* et d'*assurance-qualité* tout au long de l'élaboration des projets. Les conflits d'intérêts que peut susciter cette multiplicité de rôles peuvent être aplanis si les décisions concernant le projet sont prises en dehors de l'unité, même lorsque ces décisions s'appuient sur une évaluation effectuée par celle-ci. Cela dit, un principe important entre ici en ligne de compte : lors de l'élaboration des règles et procédures opérationnelles, l'État doit aussi établir des mécanismes pour aider l'autorité publique à suivre ces règles. Néanmoins, concilier les rôles d'appui et d'approbation dans les projets est dans bien des cas un exercice difficile, car cela suppose que l'on parvienne à assurer le degré voulu de coopération entre l'unité et l'équipe de projet. Il faut pour cela un personnel crédible et de haute qualité, sous la conduite d'une personne qui impose le respect dans la sphère publique et sur le marché et jouit de solides appuis au niveau des hauts responsables politiques. Dans les cas où un programme est d'une envergure assez grande, une unité axée sur un secteur donné pourra aussi être implantée au sein du ministère d'exécution (ou d'un département d'une administration régionale selon le cas).

On ne soulignera jamais assez l'importance que revêt l'existence d'unités PPP compétentes, dotées de personnes hautement qualifiées, ainsi que leur aptitude à travailler à tous les échelons de l'administration, pour la bonne mise en œuvre d'un programme de PPP. Or, la dotation en ressources d'une

ENCADRÉ 3.1

Bilan de l'expérience sur la conception et l'utilisation des unités PPP

L'évaluation qualitative de huit unités PPP dans différents pays développés et en développement permet de tirer des enseignements sur la conception et l'utilisation de ces unités et de comprendre la corrélation pouvant exister avec le succès des programmes de PPP.

- *Les administrations les moins efficaces ont généralement des unités PPP moins efficaces.* L'absence d'engagement politique en faveur d'un programme PPP ou de transparence et de coordination au sein des agences gouvernementales réduira les chances de succès d'une unité PPP. Même s'il a été bien conçu, l'unité a peu de chances d'être efficace dans un tel environnement.
- *Lorsqu'un programme de PPP ne bénéficie pas d'un soutien politique de haut niveau, les unités PPP sont généralement vouées à l'échec.*
- *Les unités PPP relativement efficaces s'attaquent directement aux déficiences de l'administration.* Le succès de la solution institutionnelle sélectionnée dépendra fondamentalement des mesures prises pour s'attaquer à ces déficiences.
- *L'autorité d'une unité PPP doit correspondre aux résultats qu'elle est censée atteindre.* Une unité devant assurer une mission de contrôle ou d'assurance de la qualité doit être habilitée à annuler ou modifier un PPP qu'elle juge mal conçu. Mais elle doit aussi avoir pour mandat de promouvoir des PPP de qualité, sans quoi elle n'aurait qu'une fonction de veto et n'apporterait aucune valeur ajoutée.
- *Le choix du service administratif au sein duquel se situera l'unité est un aspect fondamental* en raison de l'importance de la coordination interorganisation et du soutien politique nécessaire à ses objectifs. Dans un régime parlementaire, une unité PPP aura les plus grandes chances d'être efficace si elle est intégrée à un solide ministère des Finances. Dans un régime non parlementaire, comme aux Philippines (régime présidentiel) ou dans nombre de pays d'Amérique latine, il est plus difficile de déterminer son emplacement idéal. Dans un pays doté d'une bonne agence de planification ou de coordination de la politique économique, cette agence pourrait être l'endroit idéal pour accueillir cette unité.

Source : Sanghi, Sundakov et Hankinson 2007.

unité PPP est souvent un des problèmes les plus difficiles que connaisse un pays au stade initial de la mise en œuvre d'un programme.

Les unités PPP sont généralement implantées aux niveaux de l'administration centrale ou régionale ou des deux. Les autorités de grandes villes peuvent également avoir leurs propres unités. Cette situation reflète la taille et la structure de l'administration et la dévolution des pouvoirs décisionnaires en matière d'investissement. On trouve par exemple des unités PPP régionales en Allemagne, en Australie, au Brésil, au Canada, en Inde, au Mexique et au Royaume-Uni. Dans la mesure du possible, le marché qui ne reconnaît d'ordinaire pas les « obstacles artificiels » que constituent les frontières, répondra généralement mieux à des approches élargies et cohérentes. Le rôle de l'unité centrale ou fédérale est donc important pour appuyer ces unités régionales, assurer une approche cohérente et permettre le partage d'informations sur les meilleures pratiques et les retours d'expérience. La taille du programme est également un élément important dans la mise en place d'une unité : il ne rime pas à grand-chose de créer une nouvelle unité au sein d'un ministère d'exécution ou de l'administration régionale si l'on n'envisage qu'un petit nombre de projets. Même à une échelle modeste, lorsque le programme est essentiellement exécuté par des autorités municipales (inaccoutumées à de grands projets complexes), le défi associé au renforcement des capacités techniques du secteur public pour gérer les passations de marchés et les contrats en vigueur est beaucoup plus grand. Certains pays, dont le Royaume-Uni, ont mis en place à cette fin des organismes qui prêtent assistance aux autorités municipales à l'échelle régionale et travaillent en collaboration étroite avec l'agence PPP centrale.

À l'extrême opposé, par exemple, la Banque européenne d'investissement a constitué un centre d'excellence en PPP servant de plateforme de soutien actif aux unités PPP nationales et régionales de l'ensemble de l'Union européenne. Il s'agit en fait d'un club d'unités PPP du secteur public, constitué dans le but d'étudier les questions d'intérêt commun et de faciliter le partage des connaissances sur les questions d'actualité. D'autres institutions régionales de financement du développement pourraient jouer un rôle important à cet égard : la Banque mondiale, le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) et d'autres organisations multilatérales envisagent actuellement d'élaborer un vaste ensemble d'outils et de conseils en matière de gestion des PPP.

De même, on sous-estime souvent l'importance qu'il y a à réexploiter ou conserver l'expérience d'agents publics qui ont suivi de bout en bout un projet de PPP, les personnes en question réintégrant leurs fonctions antérieures ou partant travailler dans le secteur privé. L'expérience de ce

personnel est on ne peut plus précieuse pour le secteur public, de même que pour le secteur privé, qui tire lui-même énormément de réconfort du fait de travailler avec des agents publics qui ont déjà suivi ce processus.

Résumé

En résumé, il y a lieu de consacrer du temps et des efforts à établir les bases appropriées pour assurer la réussite d'un PPP, ce qui signifie :

- Établir et préciser le cadre de politique générale, le secteur privé devant comprendre les facteurs déterminants qui sous-tendent les projets
- Mettre en place un cadre juridique et une régulation économique clairs, les PPP étant très tributaires de contrats ayant force exécutoire
- Assurer la cohérence du cadre de politique générale et du cadre juridique, au même titre que leur clarté, ce qui réduit le niveau d'incertitude pour les investisseurs
- Utiliser, si possible, des conditions et approches juridiques connues des éventuels partenaires privés internationaux
- Concevoir des plans d'investissement, qui peuvent être utiles pour démontrer un engagement politique au plus haut niveau, l'existence d'une liste potentielle de projets futurs, et les imbrications entre les projets, dans le contexte de plans nationaux ou régionaux
- Éviter de diffuser des listes de projets disparates qui ne s'inscrivent pas dans un programme cohérent
- Établir un plan de procédure précis pour le PPP, comprenant des processus d'assurance de la qualité et d'approbation
- Adopter la solution appropriée au niveau institutionnel, de sorte que les administrations puissent dûment s'acquitter des fonctions spécialisées nécessaires pour gérer avec succès des programmes de PPP. Lors de la création d'une unité PPP, veiller à ce qu'elle dispose des compétences commerciales et juridiques nécessaires pour être une source essentielle d'appui pour les responsables et les organes publics chargés d'élaborer et de parrainer des projets. (Ces mesures pourront clairement renforcer la cohérence et la crédibilité du secteur public auprès du secteur privé en attirant l'attention sur sa compétence et le sérieux de ses intentions.)
- Tabler sur l'expérience accumulée par ceux qui ont géré le processus, car le secteur privé sera rassuré à l'idée de travailler avec des fonctionnaires qui sont déjà « passés par là ».

Étude de cas : Fourniture de services d'eau et d'électricité au Gabon

Projet : Fourniture de services d'eau et d'électricité au Gabon.

Description : Concession de 20 ans pour la production, le transport et la distribution d'eau et d'électricité au Gabon; le contrat peut être prorogé à plusieurs reprises au moyen d'avenants au contrat initial.



Bouclage financier : Juillet 1997.

Valeur du capital : 135 millions de dollars.

Consortium : Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG) : Vivendi Water (51 %) et actionnaires locaux (49 %). L'offre publique de 49 % des actions était la première opération de ce type au Gabon; les employés ont eu la possibilité d'acquérir jusqu'à 5 % de ces actions.

Le premier contrat à faire intervenir le secteur privé en Afrique dans le secteur de l'eau a été attribué en 1960. À ce jour, 27 contrats de ce type ont été signés. Cependant, ce secteur politiquement sensible reste l'un des moins populaires pour l'investissement privé. Il est toutefois possible d'y trouver des exemples de réussite. Un rapport commandé par la Banque mondiale et le PPIAF (2002) a conclu que le contrat pour la gestion des sociétés de services publics d'eau et d'électricité au Gabon a connu un succès relatif grâce à l'engagement politique ferme du gouvernement, à l'adoption d'importantes réformes avant la transaction (réformes du système juridique et des tarifs) et à la restructuration de la Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG) avant la transaction, de sorte qu'un bon climat social soit préservé tout au long du processus PPP⁵.

En juillet 1997, un contrat de concession de 20 ans pour la fourniture de services d'eau et d'électricité a été signé entre le Gouvernement gabonais et la SEEG, détenue majoritairement par la société française Vivendi Water, une

⁵ Bien que la restructuration de la SEEG se soit soldée par le licenciement de 600 employés entre 1989 et 1997, à la signature du contrat, Vivendi s'est engagé à maintenir l'effectif à 90 % de ce qu'il était au début de la concession (1 355 employés). Voir Banque mondiale et PPIAF (2002, 12).

grande multinationale assurant des services d'utilité publique. La SEEG a succédé aux sociétés municipales privées qui assuraient les services d'eau et d'électricité dans les deux principaux centres urbains de Libreville et Port-Gentil, qui regroupent ensemble la moitié de la population totale du pays.

Une préparation détaillée a été nécessaire pour permettre l'adoption de réformes importantes telles que la définition du cadre juridique, l'augmentation des tarifs à des niveaux reflétant les coûts et la réduction des effectifs. Ce processus avait déjà été lancé dès 1989. En 1993, trois lois avaient été adoptées pour définir le cadre juridique des secteurs de l'eau et de l'électricité, tandis que la structure tarifaire a été réformée en 1997. Cette réforme avait pour but de simplifier cette structure afin d'éliminer tous les tarifs spéciaux accordés à différentes catégories socioprofessionnelles. Les tarifs de l'électricité de moyenne tension se sont fortement rapprochés de leurs niveaux économiques (avec une augmentation dans les centres isolés, pour refléter les coûts élevés de la production thermique isolée), tandis que les subventions croisées entre l'eau et l'électricité ont été maintenues. Une fois ce travail préparatoire achevé, la transaction s'est effectuée sans heurt et en toute transparence. Vivendi a remporté le projet en présentant une proposition de réduction de 17,25 % des prix des services d'eau et d'électricité. Pour assurer une transparence optimale, l'appel d'offres financiers a été lancé publiquement et les négociations postérieures à la sélection des soumissionnaires ont été minimisées (Banque mondiale et PPIAF 2002, 12).

Ce contrat était la première « vraie » concession d'eau en Afrique axée sur les résultats : elle a défini les obligations d'investissement et fixé les objectifs de couverture du prestataire privé. Le contrat a par exemple obligé la SEEG à investir au minimum 135 millions de dollars dans la réhabilitation (60 % dans le secteur de l'eau) et défini des objectifs de couverture relatifs à l'extension du service aux zones rurales autrefois non desservies. L'activité de la SEEG dans le domaine de l'électricité, en particulier les recettes provenant des deux principales villes, devait subventionner l'activité moins développée de distribution d'eau. La SEEG s'est par ailleurs engagée à titre informel à investir 130 millions de dollars sur la durée de vie du contrat pour améliorer la performance et la couverture du réseau. Bien qu'aucun organe de réglementation n'ait été spécialement mis en place, une division du ministère de l'Eau et de l'Électricité a assumé les fonctions de réglementation et de suivi de la concession.

Certains aspects du contrat n'ont toutefois pas été fixés au moment de son adjudication, notamment les normes de qualité. L'administration ne disposait pas des informations nécessaires pour définir ces normes lorsqu'elle s'est engagée dans le contrat. Plutôt que de différer la transaction,

l'administration a adopté une approche progressive et décidé de fixer une période de transition de deux ans et demi, au cours de laquelle ces aspects seraient négociés entre les parties. Cinq ans plus tard, de nombreux éléments n'ont toujours pas été fixés tandis que d'importants outils de réglementation sont encore en cours de préparation ou de négociation.

Selon un rapport de la Banque mondiale et du PPIAF (2002), l'opérateur privé a, au cours des cinq premières années, « réalisé une bonne performance dans les zones d'activité existantes, dépassant souvent les objectifs fixés, mais moins de progrès ont été accomplis dans les zones plus reculées ». Le rapport ajoutait : « La SEEG a enregistré d'importants profits depuis le démarrage de ses activités et a versé à ses actionnaires un dividende par action de 20 % en 2000. Les objectifs de couverture, assortis de pénalités en cas de non-réalisation, ont constitué des incitations effectives pour l'accroissement rapide de la densité du réseau dans les zones nouvellement desservies. La prestation de plusieurs services d'utilité publique a permis de réduire les coûts grâce au partage des ressources, en particulier au niveau du siège social. La subvention croisée a été efficace pour attirer 60 % des investissements dans le secteur de l'eau, qui ne représentent que 15 % du chiffre d'affaires réalisé par la SEEG ».

Parallèlement, les retards dans la mise en place d'outils de régulation et de suivi de la qualité ont suscité un certain scepticisme de la part de l'autorité concédante sur la réalité des améliorations susmentionnées, « car il est très difficile d'évaluer l'efficacité globale de la société et les futures améliorations possibles. » De fait, le rapport de la Banque mondiale et du PPIAF note « La mise en place de systèmes de surveillance, d'un système de comptabilité analytique et de systèmes informatiques appropriés reste l'un des principaux défis à relever par le concessionnaire qui, au moment de la rédaction du rapport, était en train de les installer, ne serait-ce que pour améliorer sa propre gestion. »

Les principaux enseignements de ce projet sont les suivants :

- L'État a fourni un ferme appui politique au projet depuis sa conception.
- L'État a préparé le terrain pour la participation du secteur privé en élaborant un cadre juridique, réglementaire, institutionnel et contractuel approprié et en instaurant une politique tarifaire appropriée.
- L'État a maintenu un bon climat social tout au long de la transaction en procédant au préalable à la restructuration de la SEEG.
- Le contrat a défini les obligations d'investissement et fixé des objectifs de couverture pour le consortium.

- L'expérience montre que si des clauses contractuelles doivent être négociées pendant la vie du contrat, il est important de fixer des échéances réalistes et de s'y tenir et de mettre en place des mesures pour permettre la bonne exécution du contrat en l'absence d'accord.
- La prestation de plusieurs services d'utilité publique a favorisé la subvention croisée des zones moins rentables et des économies d'échelle.

4.

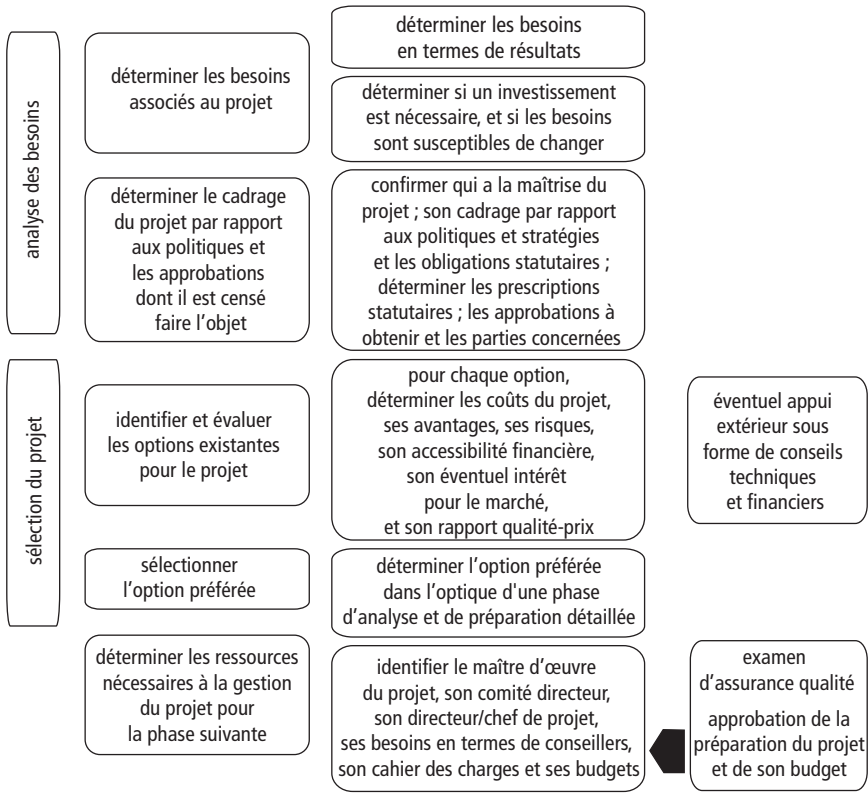
SÉLECTION DES PROJETS

Transformer un concept a priori intéressant en un projet PPP réalisable nécessite d'importantes ressources. À long terme, les fonds engagés pour préparer les projets lors des phases initiales constituent généralement un bon investissement. Bien que ce principe s'applique généralement à tous les marchés publics, il est doublement important dans le cas des PPP car le secteur public s'engage auprès de tiers et expose le projet à leur examen minutieux. Après avoir passé en revue les étapes de la sélection des projets, on examinera dans ce chapitre les enseignements qui se dégagent de l'expérience accumulée à ce jour.

Il est d'usage de scinder la phase de sélection des projets en une série d'étapes (voir figure 4.1), qui ne sont pas considérées de manière isolée mais plutôt dans le contexte de politiques publiques ayant des objectifs spécifiques pour le secteur concerné et une vision intégrant la participation privée dans la réalisation de ces objectifs. L'évaluation de haut niveau des services requis, l'analyse de la justification d'un projet et l'évaluation de ses chances de réalisation sous forme de PPP, autrement dit la préparation du « dossier stratégique », sont les premières étapes dans la sélection d'un projet. Un groupe clé de conseillers peut être engagé à ce stade pour aider le secteur public à assurer la prise de décision. Les projets peu susceptibles de répondre aux besoins stratégiques globaux de l'État ou de déboucher sur un PPP peuvent être éliminés d'emblée, avant d'occasionner des coûts importants et d'entamer leur crédibilité ou celle de l'État.

Après l'analyse initiale, les étapes suivantes cherchent à transformer les projets présentant de meilleures chances de succès en opportunités réalistes de participation du secteur privé par le biais d'une évaluation initiale du

Figure 4.1 Étapes de la sélection des projets



Source : Auteurs.

marché, bien que les projets soient encore susceptibles d'être éliminés tout au long de ce processus. La sélection et la préparation de projets suivent rarement une séquence ordonnée d'activités; le processus est généralement itératif car un facteur (tel que l'accessibilité financière) en influence un autre (tel que la portée du projet) et des ajustements doivent être effectués. Des questions clés soulevées au départ pourront ainsi être à nouveau posées à des stades ultérieurs; elles pourront alors être traitées de façon moins détaillée au stade initial du « dossier stratégique ». Ces questions, qui doivent être examinées et réanalysées tout au long du processus, s'articuleront autour de cinq thèmes principaux : la justification stratégique du projet; son rapport qualité-prix; son accessibilité financière; sa viabilité commerciale et financière; et les ressources, compétences et structures dont dispose l'autorité pour gérer le projet (Royaume-Uni, Trésor de Sa Majesté n.d.). Ces aspects peuvent être synthétisés dans les trois questions suivantes :

- Quelles sont la portée et les exigences du projet et comment les justifier (arguments stratégiques) ?
- Le projet peut-il être réalisé sous forme de PPP (arguments en matière d'accessibilité financière, de commerce et de gestion) ?
- Le projet devrait-il être réalisé sous forme de PPP (arguments en matière de rapport qualité-prix) ?

Portée et exigences du projet

Le projet peut avoir une justification de base qui semble évidente — par exemple, améliorer un grand axe routier interurbain saturé, ou construire une centrale électrique pour répondre à une demande en plein essor — et il peut s'inscrire dans un programme d'investissement préexistant et de plus haut niveau qui a peut-être déjà donné lieu à une décision à un échelon politique (d'où le bien-fondé d'un plan d'investissement).

Mais combien de voies doit comporter la route, et quel doit être son tracé, ou vaudrait-il mieux envisager une liaison ferroviaire ? Une des causes fondamentales d'échec des projets, qu'ils fassent l'objet de marchés publics conventionnels *ou* de PPP, est souvent le manque de clarté de l'autorité publique quant à la réelle portée du projet et aux besoins qu'il met en jeu. Un manque de clarté dès le départ se traduira généralement par des changements ultérieurs. Si ces changements interviennent pendant la phase de passation des marchés, le degré d'intérêt du secteur privé pourra s'en trouver sensiblement réduit ou le processus de passation prolongé, ce qui risque d'entraîner des surcoûts et des retards pour les deux parties et une baisse de la pression concurrentielle, essentielle à un bon rapport qualité-prix. S'ils interviennent pendant les phases de construction ou d'exploitation, ces changements risqueront d'entraîner de nets surcoûts pour le secteur public. Cet impératif de clarté vaut pour tous les projets d'infrastructure, mais ce qui distingue les PPP à cet égard, c'est que le degré de discipline mise en jeu par la relation contractuelle à long terme exige du secteur public qu'il soit d'emblée très clair sur les résultats que doit fournir le projet. Par ailleurs, le fait que les PPP soient par nature axés sur les résultats encourage les partenaires privés à concentrer leur attention sur la façon dont ils assureront les prestations dans une optique de *long terme* et à envisager les principales interdépendances entre la conception, la construction, la maintenance et la performance.

Une approche disciplinée comprendra la définition détaillée de la portée et des exigences relatives aux services requis (ce travail peut s'inscrire dans le cadre d'une politique plus générale déjà définie, par exemple, la fourniture de soins de santé dans un secteur communautaire). Il s'agit d'évaluer les coûts et avantages relatifs de différentes options en matière de prestations de services (par exemple, décider s'il est préférable de moderniser ou d'agrandir

un hôpital existant ou d'en construire un nouveau). L'analyse détaillée de l'option concernant la *prestation* du service considéré est un autre exercice qui sera examiné à la section « rapport qualité-prix » du présent chapitre. L'étendue de l'analyse des différentes options en matière de prestation de services (qui comprend généralement une forme d'analyse coûts-bénéfices) dépendra de l'existence de données fiables et de la capacité d'identifier et de mesurer l'ensemble des coûts et des avantages du projet. Elle pourra également dépendre de l'utilisation d'outils reconnus tels qu'un taux d'escompte convenu pour l'investissement public.

Exprimer les projets en termes de résultats

Compte tenu du caractère contractuel des PPP, notamment de ceux fondés sur la disponibilité de services, il y a lieu d'identifier clairement les exigences du secteur public et de les exprimer sous la forme d'une exigence de résultat (par exemple, la disponibilité et le prix de l'électricité ou de l'eau, ou la qualité des locaux fournis dans une école). Si les exigences ou moyens d'exécution risquent d'évoluer considérablement en cours de contrat, un PPP à long terme fondé sur la disponibilité de services ne sera peut-être pas approprié, comme l'ont montré un certain nombre de projets à fort contenu technologique. D'autres formes de partenariat peuvent toutefois être efficaces pour de tels projets (voir encadré 4.1) mais ces PPP sortent du cadre du présent guide.

Les modes traditionnels de passation de marchés portant sur des projets d'infrastructure ont en général mis l'accent sur les *intrants*, tels que le choix des matériaux de construction ou un certain type de technologie pour une centrale électrique, et les PPP peuvent de ce fait fondamentalement modifier le mode de préparation des projets et la nature des informations à fournir aux soumissionnaires privés. Un ensemble d'études techniques, réalisées le plus souvent par une direction des travaux publics habituée à concevoir les projets en termes d'intrants, ne suscitera pas l'intérêt du secteur privé dans un PPP. Les investisseurs privés s'attendent à trouver dans les contrats de PPP un ensemble précis d'*exigences de résultats* et de *normes correspondantes*, ainsi que les *conditions* auxquelles ils peuvent s'attendre en termes de rémunération en cas de bonnes performances. Ils veulent connaître d'emblée les risques qu'ils auront à assumer.

Ce travail peut être particulièrement exigeant dans le cas des projets fondés sur la disponibilité de services, où les exigences en matière de prestation de services doivent être définies dans les moindres détails pour déterminer les paiements à verser pour la fourniture du service public. Mais on peut proposer une règle astucieuse à employer pour élaborer des exigences de résultats devant, à terme, servir de base à un contrat : en partant du terme

ENCADRÉ 4.1

Liverpool Direct

En 2001, la municipalité de Liverpool, confrontée à un sous-investissement dans l'infrastructure informatique et à une multitude de systèmes mal intégrés, a conclu avec British Telecommunications un partenariat stratégique d'une durée de 11 ans et d'une valeur de 300 millions de livres.

La municipalité désirait améliorer la qualité des services fournis aux particuliers grâce à de meilleures technologies de l'information. Des technologies archaïques, des informations cloisonnées et des processus papier peu efficaces en faisaient (alors) l'une des municipalités les plus mal gérées du Royaume-Uni. Abstraction faite de l'amélioration des systèmes et des technologies, d'importants changements étaient également nécessaires au niveau de la gestion et du personnel. La municipalité avait la ferme volonté d'abandonner les modèles classiques de confrontation entre clients et prestataires et les mécanismes coûteux et bureaucratique de suivi des contrats. Elle recherchait parallèlement d'importants investissements lui offrant la souplesse de répondre à l'évolution des besoins des usagers. Les services identifiés comprenaient les centres d'appel, les centres de contact clients et les services de paye et de gestion des ressources humaines. Le marché a ensuite été sondé pour vérifier que le programme susciterait l'intérêt de prestataires ayant une expérience dans ces domaines.

Le processus de présélection s'est concentré sur l'expérience, les compétences et la capacité financière des soumissionnaires et un cahier des charges a été dressé pour chaque composante du service. Quatre soumissionnaires ont été présélectionnés.

Ce partenariat reposait sur une participation de 20 % et sur la représentation de la municipalité au conseil de direction de l'entreprise chargée de fournir les services. La municipalité put ainsi prendre part aux décisions stratégiques et suivre de près les coûts d'exécution. Les niveaux de service et les calendriers concernant leur amélioration ont ensuite été convenus pour chaque type de service. La municipalité n'est pas responsable des pertes de la coentreprise.

Le projet a été couronné de succès et s'est traduit par une nette augmentation des performances, au-delà des exigences contractuelles, avec d'importantes réductions des coûts associés à la prestation des services.

anglais pour « intelligent », il suffit de se dire que ces résultats doivent être SMART — spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement appropriés (voir tableau 4.1). Les mêmes principes peuvent s'appliquer à un PPP fondé sur les paiements par les usagers (pour définir, par exemple, les services exigés dans le cadre d'une concession aéroportuaire ou d'une liaison ferroviaire), qui sera important pour l'organe de régulation ou l'entité responsable de la bonne exécution du contrat et du respect des obligations de l'exploitant.

Tableau 4.1 Exemple d'exigences de résultats pour un PPP de type fourniture de locaux

Caractéristique	SMART	Pas SMART
Spécifique	Rénover ou remplacer tous les logements situés dans le complexe pour les porter aux normes définies par l'État en matière de « logements décents »	Rénover les logements pour les porter aux normes de qualité généralement admises
Mesurable	Veiller à ce que tous les logements soient structurellement corrects et dotés d'un niveau adéquat de ventilation, d'éclairage et de confort thermique	Veiller à ce que les logements soient propres à l'habitation
Atteignable	Maintenir la température intérieure à X degrés quand la température extérieure se situe entre Y et Z degrés	Veiller à ce que la température intérieure soit toujours maintenue à X degrés
Réaliste	Veiller à ce que les défaillances du système de contrôle de la température soient rectifiées dans un délai de huit heures pendant les heures normales d'ouverture et de 16 heures le reste du temps	Veiller à ce que les défaillances du système de contrôle de la température soient rectifiées dans un délai de deux heures
Opportun	Tenir un registre des défaillances du système et en rendre compte tous les mois	Établir un rapport annuel sur la performance du système

Source : Auteurs.

Note : SMART = spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et opportun.

Le projet peut-il être réalisé sous forme de PPP ?

Après avoir déterminé dans les grands traits la portée et les exigences du projet, la question est de savoir s'il est pratiquement envisageable de le mettre en œuvre sous la forme d'un PPP. Comme indiqué par ailleurs, la sélection et la préparation d'un projet s'inscrivent dans un processus itératif, la portée et les besoins du projet étant modifiés progressivement de manière à cadrer avec ce que le secteur privé peut assurer de manière efficace et pour un prix raisonnable et ce qui est d'un coût abordable. Trois questions clés se posent à ce stade :

- Qui va assumer le coût du projet et comment (notion d'« accessibilité financière ») ?
- Quels sont les risques inhérents au projet et comment les traiter (notion de « répartition des risques ») ?
- Le projet en question sera-t-il à même de lever les fonds voulus (notion d'« attrait pour les financiers ») et d'attirer des entrepreneurs et autres investisseurs ?

Les deux premières questions sont abordées à la section suivante, la notion d'attrait pour les financiers au chapitre 5 et la gestion de la gouvernance du processus au chapitre 6. Des conseillers spécialisés aident généralement l'autorité publique à trouver les réponses à ces questions (voir chapitre 7).

Accessibilité financière

La notion d'accessibilité financière — considérée ici au sens large — a trait au niveau et à la structure des besoins globaux de recettes du projet au regard de la capacité des usagers ou de l'autorité publique à payer pour le service d'infrastructure. Cet aspect consiste à dresser l'état des coûts d'exploitation et de maintenance escomptés, ainsi que des niveaux de flux de trésorerie nécessaires au remboursement des emprunts et à la rémunération des investisseurs. On élabore à cette fin un modèle financier pour le projet, qui repose sur des estimations optimales des coûts d'immobilisation, d'exploitation et de maintenance, des indices appropriés d'augmentation des coûts et certaines hypothèses en matière de structure et de conditions de financement, de sorte à prévoir les flux de trésorerie sur la durée envisagée du contrat de PPP. La mise au point de ce modèle est une des principales attributions des conseillers financiers et techniques. Aux stades initiaux de sélection des projets, ce processus peut se situer à un niveau assez général, mais une fois dans la phase de préparation, il mettra en jeu un degré de détail de plus en plus poussé. L'évaluation de la capacité et de la volonté du secteur privé à assurer les prestations sur les bases envisagées constitue un élément important de l'évaluation initiale du marché (voir discussion détaillée ci-après).

Dans le cas des PPP fondés sur les paiements par les usagers, une fois établis les besoins de recettes escomptés pour le projet, il s'agit ensuite d'évaluer la capacité et la disposition des usagers à payer pour le service d'infrastructure. Une refonte importante des niveaux de tarifs existants peut alors être nécessaire. Si un cadre de régulation existe déjà dans le secteur, les exigences du projet devront être harmonisées en tenant compte du régime réglementaire en vigueur; si cela ne correspond pas aux besoins de recettes escomptés pour le projet, la modification des tarifs pourra être nécessaire, ce qui peut être difficile pour les organes de régulation et les décideurs. En l'absence de régulation sectorielle, la mise en place d'un organe de réglementation pourra être nécessaire pour appliquer la politique tarifaire fixée dans l'accord de concession. Le risque que ce type de réforme institutionnelle intervienne au même moment que la soumission d'un projet pourra être inacceptable pour les investisseurs privés, ou le partenaire privé pourra être prêt à l'assumer mais en ajoutant à ce titre une surcharge dans les coûts du projet, ce qui aura une incidence supplémentaire sur le tarif à appliquer. Si cela implique que le secteur public doit combler la différence entre ce que les usagers sont en mesure ou désireux de payer et les recettes nécessaires au cours de la période d'exploitation, la question sera alors de savoir si le partenaire privé accepte le risque qui en résultera à long terme vis-à-vis des paiements de l'État. Celui-ci pourra alors être tenu d'effectuer des paiements plus importants pour assurer une partie des coûts d'immobilisation initiaux (on parle parfois dans ce cas de « mécanisme de financement du déficit de viabilité », un paiement compensatoire destiné à viabiliser le projet ; voir chapitre 5), mais en aura-t-il les moyens dans le contexte des contraintes budgétaires publiques? Question connexe, la garantie de paiements initiaux par l'État risque-t-elle de réduire la motivation du partenaire privé en matière de performances?

Dans le cas d'un PPP fondé sur la disponibilité des services, où c'est l'autorité publique et non l'utilisateur qui effectue les paiements, l'accessibilité financière est un des aspects les plus importants à envisager lorsqu'il s'agit de déterminer si le projet est faisable. Ces obligations de paiement à long terme peuvent présenter des problèmes pour l'État (et les investisseurs) et ainsi influencer sur la portée et le niveau des services prévus dans la conception du projet.

On devra peut-être examiner différentes options consistant à combiner les redevances perçues directement au niveau du public, avec des paiements de l'État au titre des services fondés sur la performance, ou à mettre en jeu des actifs de l'État pour contribuer au projet. Il pourra s'agir, par exemple, de faire cohabiter dans le même projet d'hôpital des services médicaux payants et publics ou, pour l'État, de fournir à titre de contribution pour le projet,

des terrains à fort potentiel commercial en échange de paiements réduits pour le service à long terme (Peterson 2009).

La sélection des projets met donc en jeu une évaluation initiale de la structure de paiement envisageable, de ce que l'État ou les usagers sont en mesure de payer (et quand), de l'impact que cela aura sur la portée du projet et le niveau des services ainsi que leur structure, et des risques correspondants que le secteur privé pourrait être prêt à accepter. Bien que d'une utilité moindre pour le secteur privé, ce processus aide le secteur public à identifier et gérer les obligations budgétaires à long terme, implicites et explicites, susceptibles de découler d'un PPP. Dans l'étude de cas de l'hôpital régional mexicain de Bajío, le partenaire privé assure les services non cliniques moyennant un paiement annuel de l'État tandis que le ministère de la Santé du Mexique assure les services cliniques. Dans le cadre du système de projets de prestation de services (PPS), l'État transfère au prestataire de service les risques de conception, de construction, d'équipement, d'exploitation et d'administration. Le système de paiement est donc directement associé à la disponibilité et à la qualité continues des biens physiques et des services non cliniques fournis.

Identification et répartition des risques

Outre l'évaluation des sources de recettes qui entre dans le cadre de la détermination de l'accessibilité financière du projet, il convient d'avoir une vue d'ensemble des risques découlant des besoins que celui-ci met en jeu.

Identification des risques L'identification des risques est un vaste exercice couvrant des questions et des éventuels faits internes et externes au projet; elle comprend l'analyse de toutes les phases d'un projet (préparation, mise en place de la structure, financement, conception, construction, mise en service et exploitation) ainsi que les risques associés aux biens et services pouvant être transférés au projet suite à la signature du contrat. Des listes de contrôle applicables aux projets d'infrastructure pourront être utilisées tandis que des ateliers pourront être organisés à l'intention de l'autorité et des parties concernées pour examiner les risques escomptés. Un « registre de risques » pourra être utilisé pour consigner l'ensemble des risques en question et servir de liste de contrôle tout au long du projet. Il répertoriera généralement la nature du risque, la probabilité qu'il se concrétise, et ses incidences escomptées sur le projet, ainsi que les mesures prises pour les atténuer et leur fonctionnement pratique (voir ci-après la section sur l'atténuation des risques). Les conseillers peuvent jouer un rôle important à cet égard.

Répartition des risques Il s'agit à ce stade de répartir entre les parties, ou de leur faire partager, la responsabilité associée aux conséquences susceptibles de

découler de chaque risque. Le principe consiste à choisir pour cela la partie la mieux à même de contrôler l'apparition du risque ou de gérer ses conséquences, et celle qui est la mieux placée pour évaluer la probabilité que le risque se concrétise dans un contexte commercialement acceptable pour le secteur privé. Les risques peuvent uniquement être répartis entre deux parties : le prestataire (c'est-à-dire le secteur privé avec ses investisseurs, prêteurs, sous-traitants, assureurs, etc.) et l'organe public concluant le contrat de PPP (le risque revenant en dernier recours aux usagers ou contribuables du pays hôte). Les risques peuvent donc être assumés par le secteur privé ou le secteur public ou être partagés entre eux d'un commun accord. Le contrat reflétera la répartition convenue des risques et comprendra des mesures d'atténuation le cas échéant. Le risque ne disparaît pas lors de la structuration du contrat ; il est simplement redistribué entre les différentes parties.

Les risques liés à la conception, à la technologie, à la construction et à l'exploitation sont en général laissés à la charge du secteur privé, qui est normalement mieux à même de les assumer. Ces risques peuvent varier selon les projets : par exemple, le creusement d'un tunnel dans le cadre d'un projet de construction routière peut présenter un risque inacceptable pour les entreprises, prêteurs et investisseurs en raison de la probabilité et de l'impact du risque lié à des conditions géologiques inconnues. La répartition des risques peut également varier entre les marchés en fonction de la hardiesse des partenaires privés et de l'environnement concurrentiel. D'autres risques pourraient être mieux gérés par le secteur public (on pense par exemple aux risques de la régulation, environnementaux ou de change) ou partagés (risques liés à la demande ou à un changement de législation, par exemple). Dans certains pays, certains risques sont transférés au secteur privé ou public en vertu d'obligations légales liées à des raisons politiques ou historiques et tout accord contractuel contraire sera sans effet. Les contraintes juridiques et la capacité de la partie concernée à assumer un risque donné doivent donc être prises en compte, quelle que soit son aptitude à le contrôler ou le gérer.

La répartition des risques est l'un des éléments les plus importants du processus consistant à déterminer et développer le niveau d'attrait du projet pour les financiers. Ce processus permet également de cerner les problèmes que l'autorité publique doit résoudre au stade de la préparation du projet. Une « matrice des risques » peut être utilisée à ce stade en association avec le « registre des risques » pour consigner leur répartition proposée qui devra être indiquée dans le contrat de PPP (de même que les mesures adoptées pour les atténuer). Les conseillers peuvent là encore jouer un rôle important à cet égard. Ceci permet de faire en sorte, dans l'éventualité où les risques se matérialiseront pendant le projet, que les parties en présence se soient mises d'accord dans le contrat sur la démarche à suivre à cet égard.

Certains risques peuvent être assumés par des tiers, comme des assureurs, et le chapitre 5 examine plus en détail quelques instruments disponibles pour absorber les risques associés à un projet.

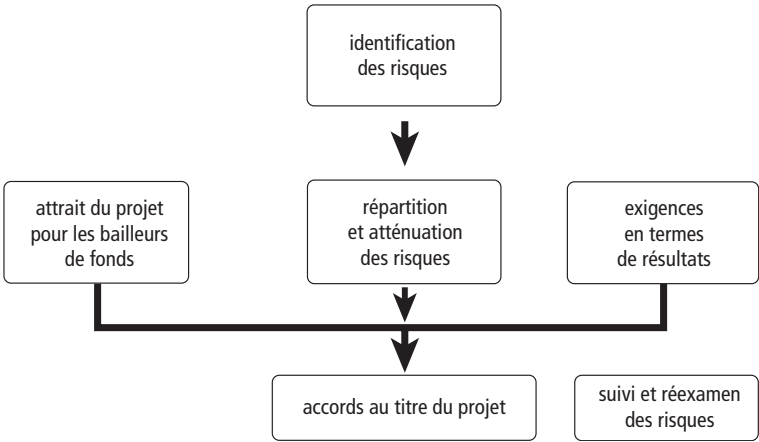
Atténuation des risques

Il y a lieu de réduire le degré de probabilité des risques et leurs conséquences pour celui qui les assume. Le fait de modifier la portée du projet peut parfois réduire le risque. Les risques d’interface pourront par exemple être réduits en accordant au partenaire privé le contrôle des installations de transport de combustible pour un projet de production d’électricité, et en intégrant cet aspect dans la portée du projet.

Suivi et réexamen des risques

La gestion des risques est un processus continu, qui se déroule pendant toute la durée de vie d’un projet (voir figure 4.2) et l’État doit suivre tous les risques, même ceux assumés par des tiers, car il est l’ultime responsable de la bonne prestation des services publics. Il convient d’assurer le suivi des risques existants et d’en identifier de nouveaux à mesure que le projet prend forme et que son contexte évolue. L’équipe de gestion du contrat mettra en principe à jour le plan de gestion des risques, qui est lié au registre des risques, pendant toute la durée du projet.

Figure 4.2 Éléments d’un plan de gestion des risques



Source : Auteurs.

Le projet devrait-il être réalisé sous forme de PPP ?

Même si un projet peut être réalisé sous forme de PPP, la question est de savoir s'il *devrait* l'être. Il peut être judicieux de comparer les possibilités de réalisation d'un projet par le secteur public et le secteur privé, surtout pour les PPP fondés sur la disponibilité des services lorsque les flux de recettes (en provenance de l'État) sont connus avec une certitude suffisante et lorsque le projet peut être réalisé par secteur public. Dans le cas des PPP fondés sur les paiements par les usagers, lorsque la valeur du PPP n'est connue qu'après la soumission des offres ou lorsque les contraintes auxquelles le financement public est soumis excluent une prise en charge par l'État, cette comparaison semble superflue. Cela dit, même avec ce type de projet, l'État devra toujours prendre des décisions importantes concernant le déploiement de ses ressources ou le sacrifice financier associé à la renonciation de certains droits. L'octroi d'une concession portant sur une route à péage représente par exemple un sacrifice financier pour l'État : en l'absence de concession, les péages qui sont, de fait, une forme de taxe seraient à la disposition des pouvoirs publics plutôt qu'au concessionnaire privé tandis que les droits fonciers d'une concession routière pourraient être exploités par l'autorité publique concernée. En outre, le « passif éventuel » de l'autorité publique (par exemple, un niveau minimum garanti d'utilisation) représente des coûts potentiels. Ces choix sont importants et les risques ou coûts inhérents à la réalisation du projet sous une forme ou une autre pourraient l'emporter largement sur les avantages escomptés. Manifestement, l'évaluation de toutes ces options et éventualités doit prendre en compte les chances qu'elles auront de se matérialiser.

Le rapport qualité-prix permet d'identifier et d'évaluer ces choix. Il s'agit donc d'un concept *relatif* utilisé pour comparer différentes options. Bien qu'il ait essentiellement été développé au Royaume-Uni au début des années 90, ce concept (Value for Money) est également utilisé en Australie, au Canada et aux Pays-Bas pour gérer les programmes d'élaboration de projets. L'utilisation du rapport qualité-prix est moins courante dans les pays en développement, bien que l'Afrique du Sud ait adopté cette approche en 2000 pour évaluer ses projets de PPP¹. Au Royaume-Uni, le rapport qualité-prix est défini comme « la combinaison optimale des coûts et de la qualité (ou l'aptitude à l'emploi) sur toute la durée de vie du produit ou service pour répondre aux besoins des usagers » (Royaume-Uni, Trésor de Sa Majesté

¹ L'examen de la méthodologie de définition du « rapport qualité-prix » sort du cadre du présent ouvrage, mais de nombreuses informations sont librement accessibles sur les méthodes utilisées par différents gouvernements (voir, par exemple, Partnerships Victoria 2001, 2003b; Afrique du Sud, Trésor national 2004b; Royaume-Uni, Trésor de Sa Majesté 2006).

2006). Le rapport qualité-prix considère les coûts et les risques sur la durée de vie des différentes options d'exécution d'un projet et est lié à bien des égards à l'analyse coûts-bénéfices, bien que cela puisse dépendre en fonction du secteur : dans le secteur des infrastructures sociales, le rapport qualité-prix peut généralement se limiter à la minimisation des coûts à long terme pour un ensemble d'extrants ou de mesures de performance, en tenant compte des risques d'exécution et de la certitude des paiements associés — c'est-à-dire, pour la prestation de services publics à un niveau spécifié ou, dans le cas de niveaux différents de services publics (comme entre les approches d'exécution différentes ou entre des soumissionnaires offrant la même approche, en ajustant ces différences), le paiement à long terme ajusté en fonction des risques. L'important est que les avantages ne sont pas monétisés (car cela n'est pas toujours facile) et ne font donc pas partie de l'évaluation. Lorsque des méthodes d'évaluation (monétaire) des résultats éducatifs ou sanitaires sont utilisées, le rapport qualité-prix se rapproche alors plus de l'analyse coûts-avantages. Dans le cas d'une infrastructure économique, il devrait généralement être possible d'évaluer (c'est-à-dire monétiser) les avantages, et l'analyse du rapport qualité-prix s'apparente alors également à une analyse coûts-bénéfices. Une confusion est toutefois possible car on suppose souvent que l'analyse du rapport qualité-prix comprend une analyse coûts-bénéfices, alors que le point fort de l'analyse qualité-prix, c'est qu'elle se concentre d'avantage sur les aspects liés aux risques, ce que l'analyse coûts-bénéfices ne fait pas toujours.

Bien que cela n'ait pas de rapport direct avec la perception qu'a le secteur privé du projet, l'analyse du rapport qualité-prix peut donc, en principe, sous-tendre la justification du projet et la décision de mettre ou non en place un PPP. Elle peut également, en principe, sous-tendre la répartition des risques (qui intéresse au plus haut point le secteur privé) et ainsi réduire le risque de voir l'État changer d'avis par la suite, ce qui peut nuire à la crédibilité de l'ensemble du programme de PPP aux yeux des investisseurs.

Dans un premier temps, les gouvernements ont élaboré des approches fortement quantitatives pour évaluer le rapport qualité-prix. Ces approches considéraient généralement les coûts à long terme liés au recours à la formule des PPP, ajustés en fonction des risques, par rapport à ceux du marché de type traditionnel (souvent désigné marché public de référence), en prenant en compte les surcoûts afférents aux capitaux privés et les coûts de transaction correspondants, mais en procédant en outre à un ajustement pour intégrer la valeur du transfert des risques entre les secteurs public et privé. Cette comparaison entre un PPP et un projet public a toutefois montré ses limites dans la pratique car la qualité de l'analyse quantitative est subordonnée à celle des données disponibles et d'autres facteurs, tels que le choix du taux

d'escompte et les difficultés rencontrées pour monétiser certains coûts et avantages. Le risque est alors d'accorder trop d'importance à l'analyse quantitative ou, pire, de s'en servir pour justifier une décision qui a déjà été prise. Il est aujourd'hui généralement admis dans les pays développés que l'approche quantitative ne représente qu'un aspect de l'évaluation des projets et que d'autres évaluations qualitatives de l'incidence potentielle du choix de la formule des PPP, telle que le niveau attendu de concurrence pendant la phase de passation, devraient être prises en compte².

Si l'on considère la mesure du rapport qualité-prix dans le contexte des pays en développement, en particulier en Afrique, une récente publication de Leigland et Shugart (2006) réitère qu'il est important que les gouvernements évaluent les raisons justifiant la formule des PPP plutôt que les méthodes classiques utilisées dans le secteur public pour fournir des services d'infrastructure. À cet égard, une comparaison peut aider à documenter ces choix et forcer les autorités à réfléchir sérieusement aux coûts et aux risques et à la meilleure façon de gérer ces derniers. L'élaboration d'un modèle financier initial ajusté en fonction des risques pourrait également être utile pour susciter un consensus entre les parties prenantes quant aux caractéristiques désirables d'un projet. Les auteurs proposent qu'une analyse simplifiée pourrait indiquer les coûts de transaction estimés pour différents types de PPP et aider à déterminer si les gains probables d'efficacité compenseraient ces coûts. Toutefois, comme on a pu le voir sur les marchés ayant une plus grande expérience des PPP, l'adoption d'une approche trop complexe et purement quantitative n'est pas toujours le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs. Ceci peut notamment être le cas dans les pays en développement où une analyse de ce type ne pourra pas toujours être réalisée dans les règles de l'art, compte tenu du faible volume de données disponibles, des compétences locales limitées et, parfois, de l'absence d'option publique viable. Si ces contraintes ne sont pas prises en compte dès le début, les autorités chargées de la passation des marchés risquent de consacrer trop de ressources à une tâche impossible ou, pire encore, de les gaspiller pour justifier une décision déjà prise. Il n'en reste pas moins que les contrats fondés sur les résultats ou rémunérés en fonction des performances sont des éléments essentiels du rapport qualité-prix des PPP. L'adoption de la formule

² Lorsque le concept de rapport qualité-prix a été introduit au Royaume-Uni, de sérieuses critiques ont été exprimées quant à la pertinence, la justesse et l'applicabilité de la méthode de définition d'un marché public de référence pour les gouvernements des pays en développement (voir Leigland et Shugart 2006). Le Trésor de Sa Majesté du Royaume-Uni (2004, 2006) a élaboré des orientations sur l'évaluation du rapport qualité-prix qui recommandent, entre autres, l'utilisation d'un marché public de référence en association avec d'autres tests qualitatifs et le reprofilage du marché de référence dans le cadre d'une évaluation économique rigoureuse d'un projet ponctuel.

des PPP doit donc être justifiée en en tenant compte, en utilisant un marché public de référence ou un autre moyen.

Enfin, les gouvernements peuvent décider de choisir un projet de PPP pour des raisons dépassant le cadre strictement financier. Ils peuvent également envisager un projet de PPP au vu de l'impact qu'il pourrait avoir au-delà du projet proprement dit, de sa capacité de reproduction et de ses retombées positives plus larges au plan stratégique. Le principe de contestabilité fournit un exemple à cet égard : le recours à un PPP pour assurer une prestation de service public peut être un facteur d'amélioration grâce à l'adoption potentielle d'une approche concurrentielle entraînant de vastes changements et réformes, en offrant de fait à l'État un miroir pour comparer les méthodes existantes pour la fourniture de ces services.

Évaluation initiale du marché

À ce stade du processus de sélection, on devrait disposer d'une vue raisonnablement bien établie de la portée du projet et de ses besoins en termes de construction, d'exploitation, de financement et de produit final. Les projets qui ont peu de chance d'être d'un coût abordable ou dont les besoins de financement dépassent manifestement ce qui est du domaine du possible peuvent être éliminés rapidement. Pour les autres, la réponse ne sera peut-être pas aussi évidente. Dès lors que l'autorité publique peut présenter une vision relativement cohérente de la portée et des besoins du projet, elle est bien placée pour engager un dialogue constructif avec le secteur privé — investisseurs, organismes prêteurs, sous-traitants — sur la portée du projet et sa faisabilité, et pour établir le nombre potentiel de fournisseurs sur le marché. Ce type de sondage du marché est examiné en détail au chapitre 8.

Leçons de l'expérience : Comment le secteur privé a géré d'importants risques associés à des projets

L'examen de projets récemment menés dans le monde dans le cadre de PPP permet de comprendre quels secteurs et quels types de projets semblent avoir eu plus de succès que d'autres. On peut effectuer cette analyse en considérant certains des risques clés associés et en se demandant si le secteur privé était prêt à assumer ces risques et comment il les a gérés. Globalement, l'échec d'un projet est généralement lié à des prévisions erronées concernant les recettes ou le marché, des défaillances techniques, l'insolvabilité des sous-traitants ou des fluctuations excessives des taux de change.

Risque de réforme tarifaire

Même dans les secteurs où l'infrastructure est traditionnellement publique, les usagers ont fréquemment été subventionnés par l'État (souvent au détriment de l'entretien des infrastructures proprement dites) et une évaluation réaliste des coûts de subvention réels peut révéler le besoin d'accroître le niveau de soutien de l'État ou de réformer sensiblement les tarifs. Ces deux aspects peuvent être synonymes de risques importants pour le secteur privé.

Des secteurs comme l'alimentation en eau ou le transport ferroviaire de passagers, où la croissance des recettes est souvent inhibée par des problèmes liés au niveau des redevances ou à leur perception, risquent de présenter des difficultés particulières du fait de la sous-tarification traditionnelle de ces services et du capital politique associé. La participation du secteur privé est souvent limitée à des contrats de gestion ou de location-exploitation sans investissement appréciable. Les aides publiques devront se poursuivre en parallèle pour combler les déficits de recettes jusqu'à ce que les tarifs permettent le recouvrement des coûts. En revanche, le secteur de la téléphonie mobile, qui n'est pas historiquement connu pour pratiquer des prix inférieurs au prix coûtant ni soumis aux mêmes pressions d'ordre politique ou social que celui de l'eau, a été le principal bénéficiaire de l'investissement privé.

Risque lié à la demande et engagement de capitaux

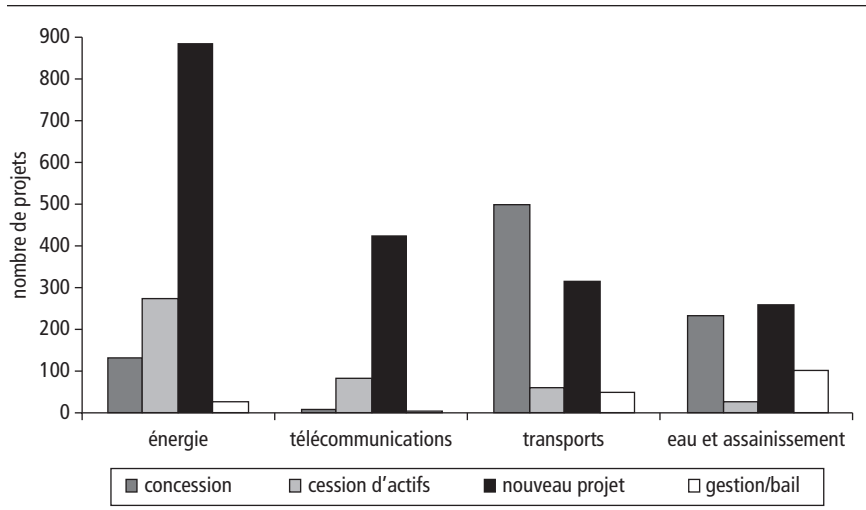
Les investisseurs examinent de près la façon dont le risque qu'ils sont susceptibles de supporter du fait des fluctuations dans l'utilisation du service (risque lié à la demande) est compensé par les rendements financiers résultant du projet ainsi que par l'échelonnement et le niveau des investissements qu'ils s'engagent à réaliser. Pour les projets assortis de fortes perspectives de croissance (par exemple, en matière de téléphonie mobile), les investisseurs considèrent en général comme acceptable ce type de risque, surtout du fait que l'investissement peut être réalisé par étapes pour financer l'expansion progressive de la capacité et pour tirer parti des éventuels bénéfices commerciaux offerts par des services apparentés (par exemple, les services bancaires mobiles). Dans les domaines qui nécessitent un lourd investissement initial et qui présentent un niveau de demande et des perspectives de croissance moins évidents, les investisseurs risquent d'être plus circonspects. Le profil de risque influence fortement le type de PPP choisi. C'est ce qui ressort de la figure 4.3 et de la place dominante que les projets de concession (c'est-à-dire de rénovation de l'infrastructure existante, avec un niveau d'utilisation déjà établi) occupent dans le secteur des transports. Dans ce secteur, la surestimation de la demande des usagers

est une des principales causes d'échec des projets. Bien sûr, dans la plupart des PPP fondés sur la disponibilité de services (dont ces données ne tiennent pas compte), c'est le secteur public qui assume généralement le risque lié à la demande. Mais cela peut engendrer d'autres contraintes, touchant par exemple à la solvabilité à long terme de l'État en tant qu'acquéreur du service en question. Dans les secteurs tels que les transports ferroviaires urbains, les projets où le risque lié à la demande est partagé sont souvent plus stables que ceux qui dépendent exclusivement de la demande des usagers. Les recettes du projet peuvent alors comprendre les montants (réduits) facturés aux passagers mais aussi les redevances fondées sur les résultats que l'État verse en contrepartie de la disponibilité du service. La « subvention » du secteur public pourrait prendre la forme d'un paiement partiel des dépenses d'investissement. Ce mécanisme, bien qu'il réduise le montant des financements privés requis et puisse être plus facile à gérer, ne tire pas parti de l'importante possibilité d'établir un lien entre la subvention et les résultats à long terme. Il peut également exposer le projet à des recettes variables dépendantes de la demande.

Risque de réhabilitation

Les investisseurs hésitent à entreprendre la réhabilitation d'installations existantes, notamment dans les secteurs de l'énergie et, dans une moindre mesure, de l'eau ou d'infrastructures comme les tunnels. Cette tendance est

Figure 4.3 Ventilation, par secteur et type, des projets d'infrastructure réalisés avec une participation privée 1996–2008



Source : Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur les projets PPI.

illustrée à la figure 4.3 par la faible part des contrats de concession alors que, pour les raisons susmentionnées plus haut, cette tendance est sans doute moins prononcée dans le secteur des transports. Les préoccupations des investisseurs sont liées à la difficulté d'évaluer l'état des installations (par exemple, une centrale électrique ou un réseau d'adduction d'eau souterraine; voir à ce sujet Leigland et Butterfield 2006). Le besoin de transférer une main-d'œuvre existante ou de modifier des contrats de prélèvement en place peut également poser problème. Dans certains cas, on aura d'abord recours à un contrat de gestion pour que le partenaire privé puisse s'informer sur les actifs sous-jacents, avant de passer à un PPP à plus forte intensité de capital.

Risques environnementaux et autres risques physiques

Les grands projets d'infrastructures peuvent aussi présenter des risques environnementaux susceptibles d'inquiéter les investisseurs, surtout s'il s'agit de projets entièrement nouveaux. Dans les domaines des transports et de l'électricité, les projets risquent d'avoir des impacts négatifs au plan environnemental et social, et donc de nécessiter un effort de réévaluation ou de refonte, un surcroît d'investissement et des frais d'indemnisation, tout en obligeant les parties concernées à s'impliquer fortement et à gérer les risques de réputation correspondants. C'est pour cela qu'en dépit du net potentiel hydraulique présent dans de nombreux marchés émergents, le nombre de projets de ce type financés par le secteur privé a jusqu'ici été limité, comparativement aux autres modes de production d'électricité. De longs délais de préparation sont souvent nécessaires pour tenter de régler les problèmes environnementaux. Les projets peuvent aussi présenter d'importants aléas sur le plan géotechnique ainsi que de longs délais de construction; le financement de centrales hydroélectriques peut ainsi être difficile et onéreux du fait du laps de temps intervenant entre l'investissement et les rentrées de recettes (à moins qu'il ne s'agisse d'aménagements au fil de l'eau ne nécessitant pas d'investissement dans des barrages).

Risque d'interface

Lorsque les extrants d'un projet (par exemple, l'électricité produite) sont achetés par une autre entreprise de services publics, les investisseurs examinent de près les dispositions des éventuels accords de fourniture et d'achat des intrants ou des extrants correspondants, ainsi que le niveau de fiabilité et de solvabilité du partenaire qui assure l'interface (il s'agit généralement d'un organisme public). Si l'infrastructure de connexion n'est pas en place ou doit être remise en état, les investisseurs chercheront à savoir ce qui est prévu à cet égard, ce qui soulève des questions au sujet de l'entité responsable, de l'origine du financement requis, de la disponibilité

en temps voulu des infrastructures nécessaires et des conditions qui seront imposées dans le cas contraire. Le degré de complexité des projets dans ce cas peut s'en trouver nettement accru, car les investisseurs devront analyser tous les risques, pas seulement ceux que pose le projet lui-même

ENCADRÉ 4.2

Projets régionaux

Les projets d'infrastructure peuvent avoir une portée régionale. Cette caractéristique peut être source de complexité du fait de la participation de juridictions et d'autorités de passation de marchés et de réglementation différentes¹. Une pression supplémentaire peut ainsi s'exercer sur les pouvoirs publics (ainsi qu'un surcroît de risques), car le secteur privé ne s'attend pas à devoir résoudre ces problèmes de compétence. S'il doit résoudre ce genre de problèmes, le secteur privé commencera à se poser des questions sur le niveau de soutien dont bénéficie le projet auprès des pouvoirs publics. Il faudra de ce fait prêter davantage attention aux aspects suivants pendant le processus de préparation et d'adjudication du projet :

- Établir de façon précise de qui relève le projet, en particulier à l'échelon des pays, et s'assurer d'une appropriation réelle du projet par les autorités indiquées
- Assurer le cadrage des politiques entre les différents pays pour tout ce qui touche au projet
- Veiller à la clarté et à l'harmonisation des procédures juridiques et de passation des marchés
- Établir des processus conjoints de gouvernance et d'approbation appropriés, en prévoyant les délégations de pouvoirs nécessaires de la part des différents pays concernés
- Assurer la conception et le fonctionnement de l'entité publique chargée de la passation et de la gestion des marchés
- Confirmer l'existence et le rôle de la régulation régionale dans la supervision des contrats
- Faire éventuellement le nécessaire pour établir des normes communes au niveau opérationnel, notamment sur les plans technique, environnemental et social, et en matière de sécurité.

Note : 1. Pour une discussion du rôle de la réglementation dans un contexte régional et un examen de plusieurs projets couvrant plus d'un pays ou d'une juridiction, voir Woolf (2009).

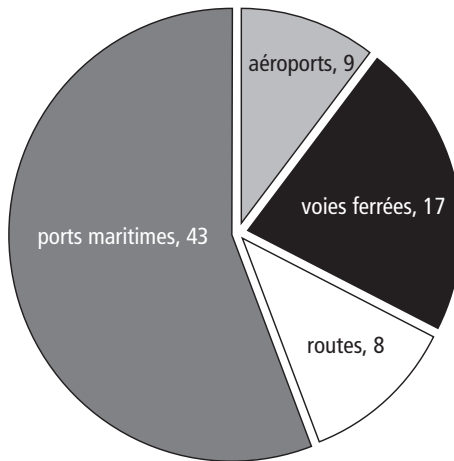
mais aussi ceux afférents aux autres projets dont il est tributaire pour ses approvisionnements ou ses ventes (autrement dit, les risques d'interface *externes*; voir encadré 4.2). La ligne numéro 4 du métro de São Paulo illustre comment aborder ce type de problème dans le cadre de la structure du contrat (voir l'étude de cas du chapitre 5). Cela dit, le secteur privé est souvent plus apte que l'État à gérer les risques inhérents à l'intégration de composantes aussi différentes dans un projet.

Risque de financement et de change

Les projets qui ne génèrent pas de recettes en devises risquent de se heurter à de sérieux obstacles dans de nombreux pays car les moyens de financement à long terme disponibles en monnaie nationale peuvent y être limités. En Afrique subsaharienne, où le financement à long terme en monnaie locale est inexistant dans de nombreux pays, les projets de ports maritimes, qui donnent généralement lieu à des flux de recettes en devises, ont ainsi été plus nombreux que les projets routiers, qui génèrent le plus souvent des recettes en monnaie locale (voir figure 4.4).

Mais à mesure que les marchés locaux des capitaux se développent — comme en témoigne l'émission d'instruments financiers en monnaie locale assortis d'échéances allant jusqu'à 15 ou 20 ans, conjuguée à l'utilisation d'instruments d'atténuation des risques et au développement d'institutions

Figure 4.4 Ventilation sectorielle des projets de transport pour l'Afrique subsaharienne (nombre de projets, période 1996–2007)



Source : Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur les projets PPI.

financières nationales solides — les moyens de financement à long terme en monnaie locale pourraient devenir la principale source de financement de projets bien structurés.

Autres aspects à considérer lors de la sélection de PPP

Outre les divers risques susmentionnés (recettes, demande, réhabilitation, environnement, interface, financement, change), d'autres aspects doivent être considérés lors de l'évaluation de la répartition des risques et de l'intérêt potentiel du secteur privé pour un projet de PPP :

- *Dimension du projet.* Un projet trop petit risque d'avoir du mal à intéresser le secteur privé, car les coûts de préparation et de gestion sont élevés au regard de l'investissement requis (et du point de vue du secteur public, les coûts de transaction risquent d'être excessifs au regard de sa taille). En revanche, un projet de trop grande dimension risque de dépasser les capacités des entreprises soumissionnaires et des éventuelles sources de financement (et du point de vue du secteur public, le transfert des risques risque d'être difficile pendant la phase de passation mais aussi en cas de problème ultérieur nécessitant le remplacement du partenaire).
- *Aspects géographiques et degré de complexité.* Un projet peut être de la dimension voulue pour le marché considéré, mais s'il met en jeu beaucoup de petites composantes géographiquement dispersées ou isolées, les investisseurs risqueront de se méfier des coûts de gestion et de fourniture des prestations ainsi que des risques que cela peut engendrer. Il ne sera pas toujours possible de regrouper des petits projets pour constituer un ensemble plus grand.
- *Aspects technologiques.* Les prêteurs risquent d'hésiter à employer des technologies non éprouvées, ou à utiliser dans des situations nouvelles des technologies qui ont fait déjà leur preuves ailleurs ; le secteur du traitement des déchets solides en est un bon exemple.
- *Questions de personnel.* Les investisseurs s'intéressent à la façon dont le secteur public traite les questions de personnel, en particulier lorsque les projets sont susceptibles de donner lieu au transfert de nombreux fonctionnaires.
- *Solvabilité des sous-traitants.* L'ensemble d'un projet peut être sérieusement compromis si un sous-traitant responsable d'une partie importante du projet a des problèmes financiers. Les prêteurs s'intéressent de près à la santé financière des divers sous-traitants, ce qui peut compliquer la participation de petites entreprises sans antécédents financiers.

Étude de cas : Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique

Projet : Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío y Unidad de Apoyo

Description : Contrat de 25 ans portant sur la conception, la construction, le financement, l'équipement, l'exploitation et l'entretien d'un hôpital régional de 184 lits et d'une unité médicale spécialisée dans l'état de Guanajuato, au Mexique



Bouclage financier : Décembre 2005

Valeur du capital : 230 millions de dollars (78 % de dettes et 22 % de fonds propres)

Consortium : Acciona

Financement : BVA

La rapide croissance économique et démographique du Mexique met à rude épreuve le système de santé du pays. Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour développer les services de soins de santé fournis à sa population croissante, l'infrastructure hospitalière du Mexique souffre d'années de sous-investissement et le réseau hospitalier du pays n'est pas suffisamment dense pour être accessible à l'ensemble de la population.

Pour s'attaquer à ces problèmes, le Gouvernement mexicain a lancé en 2002 un ambitieux programme de développement de l'infrastructure sanitaire (Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Salud). Ce dernier a coïncidé avec l'élaboration du programme mexicain de PPP, désigné Projets de fourniture de services (PPS).

L'État a dans un premier temps créé une unité PPP au sein du ministère fédéral des Finances (Hacienda) afin de lancer son programme de PPS. Il a ensuite formulé une politique de PPP adaptée à l'environnement administratif, juridique et commercial mexicain en se fondant sur l'expérience acquise à l'étranger par d'autres unités PPP. L'État a obtenu des conseils pour sélectionner les premiers projets pilotes sur la base de leur adéquation à l'approche PPS et de leurs fortes chances de succès ainsi que

pour élaborer sa politique de PPS, qui abordait la sélection et la gestion des conseillers professionnels, la stratégie d'approche des marchés et l'évaluation du rapport qualité-prix. Il s'agissait également de veiller à ce que ces projets bénéficient du soutien nécessaire auprès des ministères d'exécution, des sous-traitants et des marchés financiers. L'équipe chargée des PPS au sein du ministère des Finances a travaillé en collaboration étroite avec celle chargée de l'exécution du projet au sein du ministère de la Santé et a choisi l'Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) comme projet pilote susceptible de faire l'objet d'un projet de PPS.

Après trois années consacrées à la préparation des politiques, programmes et projets, l'hôpital a fait l'objet d'un appel d'offres lancé en mars 2005 (trois projets pilotes dans les secteurs de l'éducation et des transports ont été lancés en même temps). Des conseils ont été obtenus et un processus consultatif a été mené avant le lancement officiel de l'appel d'offres afin de veiller à l'élaboration d'un contrat susceptible d'attirer des bailleurs de fonds. Suite à un processus concurrentiel bien orchestré, le ministère de la Santé du Mexique a accordé un contrat de 25 ans au groupe espagnol Acciona pour concevoir, construire, financer, équiper, exploiter et entretenir un hôpital régional de 184 lits avec un financement à long terme provenant de banques du secteur privé. Après 11 mois de travaux et une période préopératoire de trois mois, l'hôpital a ouvert ses portes en avril 2007.

Le partenaire privé assure les services non cliniques moyennant un paiement annuel de l'État tandis que le ministère de la Santé assure les services cliniques. Le système de PPS a permis à l'État de transférer au prestataire de service les risques de conception, de construction, d'équipement, d'exploitation et d'administration. Le système de paiement est donc directement associé à la disponibilité et à la qualité continues des biens physiques et des services d'accueil fournis.

Cet hôpital régional a été le premier à faire l'objet d'un PPP en Amérique latine et s'inscrit dans le cadre d'un programme comprenant sept autres hôpitaux mexicains spécialisés : Ciudad Victoria (achevé), Ixtapaluca (adjugé), Acapulco, Chihuahua, Culiacán, Querétaro et Torreón.

Ce projet a permis de tirer les enseignements suivants :

- Il est important, dans un premier temps, de consacrer du temps et des efforts à l'élaboration des cadres de politiques et des institutions nécessaires à la mise en place de PPP, puis de sélectionner et préparer les projets avec soin.
- L'image donnée à un programme de PPP constitue un important outil de communication.

- La mise en place d'un programme, plutôt que d'un projet ponctuel, présente des avantages en matière d'efficacité et d'efficience.
- La sélection de projets pilotes ayant de fortes chances de succès en tant que PPP contribue au bon démarrage des programmes de PPP.
- La mise en place d'une unité PPP dans un ministère interdisciplinaire, tel qu'un ministère des Finances, permet d'appuyer l'élaboration d'approches à l'échelle du programme et d'offrir une assistance aux équipes chargées des projets au sein des ministères d'exécution.
- Bien que l'État soit responsable des politiques et des programmes, des conseillers expérimentés et bien encadrés peuvent accélérer et valoriser la planification, l'exécution et la gestion des programmes et des projets.
- On ne saurait trop insister sur l'importance de la collaboration entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels et sur l'appui fourni au projet par ces derniers. Il est également important de veiller à bien évaluer la demande dont l'installation fait l'objet, bien que cet aspect soit plutôt lié à la sélection des projets plutôt qu'à la passation de contrats de PPP.
- Les principes en matière de PPP peuvent être appliqués à la fourniture de projets d'infrastructures sociales dans les pays émergents, à condition de bien saisir les spécificités de chaque secteur, d'avoir fait l'effort de comprendre l'intérêt et les préoccupations des partenaires et des financiers privés, de bien observer les prescriptions de l'autorité d'adjudication et de définir à l'avance les contrats et les systèmes de compensation.

5.

FINANCEMENT DES PROJETS DE PPP

Le financement des projets de partenariats public-privé (PPP) est un vaste sujet que le présent chapitre décrit dans ses grandes lignes¹.

Le financement privé des projets de PPP consiste généralement en fonds propres, fournis par des investisseurs, et en dettes, généralement contractées auprès de banques ou par le biais d'instruments financiers tels que des obligations. L'investissement en fonds propres suit généralement le principe du « premier entré, dernier sorti », ce qui signifie que les éventuelles pertes subies par le projet sont assumées par les investisseurs tandis que les prêteurs n'en subissent les conséquences que si cet investissement est perdu. Il s'ensuit que l'investissement en fonds propres représente un risque plus élevé que l'endettement, de sorte que les investisseurs attendent un rendement plus élevé. Les fonds propres revenant plus cher que l'endettement, les coûts généraux de financement d'un projet seront plus faibles lorsque l'endettement est élevé.

La technique généralement utilisée pour augmenter le coefficient d'endettement des projets de PPP est désignée « financement de projets ». Ce financement peut représenter jusqu'à 70 à 90 % du financement total requis — le ratio (ou coefficient) d'endettement dépend des risques perçus du projet. Le financement de projets est parfois désigné financement avec droit de recours limité car la sécurité des prêteurs est généralement exclusivement limitée au projet et comprend essentiellement la trésorerie du projet et les fonds propres du promoteur investis dans une société

¹ Pour une introduction plus détaillée sur le financement des PPP, voir Delmon (2009, 2011 à paraître); Yescombe (2002, 2007).

constituée à cette seule fin. Cette société est séparée du reste des activités du promoteur du projet et n'est pas autorisée à participer à des activités externes au projet. Ce dispositif permet de gérer de manière explicite et pleinement transparente la trésorerie du projet tout au long de sa vie. Les promoteurs ne garantissent pas l'ensemble du projet et les prêteurs comptent donc uniquement sur sa trésorerie pour rembourser l'emprunt et payer les intérêts (le service de la dette)². Ce mécanisme est assez différent de la finance d'entreprise — généralement utilisée par les banques pour prêter de l'argent aux entreprises — où les prêteurs s'appuient généralement sur la solidité du bilan d'une société et sur les dispositions liées aux résultats d'une entreprise diversifiée comme source de trésorerie et sécurité pour leurs prêts plutôt que sur la performance d'un bien ou d'un investissement spécifique. En règle générale, les biens matériels d'un projet de PPP ont peu de valeur s'ils ne sont pas utilisés dans le cadre du projet et les prêteurs du secteur privé ne sont pas autorisés, pour des raisons de politique gouvernementale, à nantir ces biens (une banque ne serait par exemple pas autorisée à saisir une route ou un hôpital et à les vendre au plus offrant). Il s'ensuit que les principaux actifs que les prêteurs peuvent utiliser comme sécurité sont le *contrat* entre l'autorité publique et l'entité privée participant au projet et les *flux de trésorerie* découlant de ce contrat.

Les projets peuvent être financés à l'aide de financement d'entreprise. Autrement dit, les prêteurs peuvent prêter aux entrepreneurs chargés de la construction, de l'exploitation et de l'entretien, qui à leur tour financent le projet. Un tel mécanisme peut créer des structures plus souples bien que les coûts associés soient élevés. Mais si les coûts ou la complexité du financement de projets sont prohibitifs en raison d'une capacité limitée, cette approche pourra être privilégiée. Cela dit, la capacité d'endettement des entrepreneurs est souvent limitée, surtout si le projet est grand au regard de leurs activités. Ils peuvent alors décider de limiter leurs risques en investissant des fonds propres dans un projet indépendant, par exemple s'ils prêtent de l'argent à un nouveau marché étranger et désirent minimiser leur exposition aux risques associés au pays hôte. Le financement de projets offre donc souvent aux prêteurs et aux investisseurs un moyen plus *efficace* de financer l'investissement privé dans de grandes infrastructures et d'augmenter la disponibilité de financements. L'autorité publique laisse généralement les soumissionnaires libres de décider s'ils utilisent ou non un financement de projet de sorte que le processus d'appel d'offres décide de la structure de financement la plus efficace. Il est toutefois important que

² Dans certains cas, les actifs sous-jacents des projets peuvent également servir de sécurité pour les prêteurs.

l'autorité publique comprend clairement la capacité générale des marchés du crédit lors de la mise en œuvre d'un programme de PPP car elle pourra éventuellement prendre des mesures pour encourager leur développement.

Prêteurs et risques : Attrait du projet pour les financiers

L'identification et la répartition des risques entre l'autorité publique et les investisseurs sont examinées au chapitre 4. Mais la question des risques ne concerne pas uniquement l'autorité publique et les soumissionnaires privés dans le cadre d'un projet de PPP : les prêteurs jouent un rôle significatif à cet égard. Le rendement des banques est relativement faible (après avoir intégré leurs propres coûts de financement) par rapport à celui des investisseurs en fonds propres, le corollaire étant qu'ils ne peuvent pas prendre de risques élevés car ils risqueraient alors de voir leurs revenus disparaître. Lors de l'examen de la répartition des risques, l'autorité publique doit donc garder à l'esprit que l'attribution d'un niveau de risque élevé au secteur privé réduira le montant que les prêteurs seront disposés à prêter aux projets et augmentera donc son coût, puisque la différence devra être comblée par des fonds propres d'un coût plus élevé. La répartition et l'atténuation des risques conditionnent l'attrait des projets pour les financiers et l'autorité publique doit par conséquent se faire une idée précise de la façon dont les prêteurs perçoivent les risques associés aux projets dès les premiers stades du processus de sélection et de préparation. C'est l'un des aspects nécessitant l'assistance d'un conseiller financier.

La société chargée du projet étant créée à cette seule fin dispose de fonds propres limités et les prêteurs s'intéressent donc fortement à la performance du projet dont dépend le remboursement de leurs prêts. Ils jouent également un rôle utile en examinant la viabilité financière du projet, qui dicte leur décision de prêt (processus de diligence raisonnable), puis en contribuant à ce que l'installation soit construite dans le respect des délais et budgets établis et exploitée dans la limite des budgets prévus.

Les prêteurs veulent également s'assurer que les risques affectés à cette société, à laquelle ils accordent des prêts, se répercutent autant que possible et de manière optimale sur les divers sous-traitants qui assureront la construction et l'exploitation du projet. Ils s'intéressent donc fortement à la solidité financière et à la capacité technique des sous-traitants, en plus des modalités du contrat de PPP conclu entre l'autorité publique et l'entité chargée du projet. L'existence de banques prêtes et aptes à financer un projet est donc liée à la présence d'entrepreneurs fiables et compétents désireux et capables de fonctionner sur le marché concerné (ce qui explique l'importance du « sondage du marché » abordé au chapitre 8). L'encadré 5.1 résume les principaux sujets de préoccupation des prêteurs.

ENCADRÉ 5.1

Principaux sujets de préoccupation des prêteurs

- Degré de certitude des flux de trésorerie du projet pour répondre aux besoins du service de la dette
- Attrait des obligations du secteur public pour les financiers
- Validité et stabilité du cadre juridique des PPP
- Entrée en vigueur et caractère exécutoire du contrat de PPP et des accords correspondants
- Confiance dans le régime de régulation, le cas échéant
- Droit d'intervention en cas de défaillance du projet, et autres entrepreneurs disponibles
- Aptitude des entrepreneurs à assurer les prestations, et qualité de leur propre gestion
- Attrait des entrepreneurs pour les financiers et qualité de leurs garanties
- Bonne compréhension des risques, possibilité de les maîtriser et de les circonscrire, et répartition adéquate de ces risques
- Impact du projet sur leur réputation (au regard des aspects environnementaux et sociaux)
- Disponibilité et efficacité d'une assurance, le cas échéant.

Voir également, à la section suivante, la liste des préoccupations des prêteurs étrangers concernant l'attrait des projets.

Le fait que les prêts soient exposés aux risques de performance d'un projet détermine une grande partie des avantages liés au processus de PPP : les prêteurs exposés à un risque à long terme doivent donc envisager la viabilité à long terme du projet et continuer de surveiller de près ses résultats.

Dans de nombreux marchés émergents, le secteur bancaire national n'a pas toujours la capacité ni l'expérience nécessaires pour fournir la dette à long terme requise par les projets de PPP. Parallèlement, le marché bancaire international peut être préoccupé par le risque à long terme auquel il s'expose dans le pays concerné. Les prêteurs internationaux ne peuvent de surcroît pas toujours fournir des financements dans la devise du pays hôte du projet. Mais si les flux de liquidités du projet ne correspondent pas à la devise proposée pour sa dette, le prêteur se trouve alors exposé à un important risque de change qu'il ne juge généralement pas acceptable. Dans certains marchés émergents, notamment en Asie et en Amérique latine, le

problème n'est pas aussi sérieux du fait de l'existence de solides marchés nationaux du crédit dans certains pays et, potentiellement, de la disponibilité d'instruments financiers à long terme auprès d'institutions telles que des fonds de pension. Des fonds propres tiers peuvent également être disponibles par le biais des marchés publics, notamment pour des projets opérationnels ou en voie d'expansion. Les problèmes de financement pourront donc varier considérablement selon les pays.

L'un des premiers aspects à prendre en compte lors de l'évaluation de l'attrait d'un projet pour les financiers est l'existence de financements à long terme dans la même devise que les recettes du projet. L'échéance de la dette a aussi un impact sur l'accessibilité financière du projet : une dette à plus long terme implique des remboursements annuels du capital d'un montant moins élevé et, par conséquent, des coûts annuels moindres.

Des taux d'intérêt fixes permettront de réduire les fluctuations de ces coûts. Les projets financés par des dettes fixes à long terme sont par définition moins souples que les projets à court terme ou les projets à taux d'intérêt variable (flottant) car les prêteurs se protègent contre les coûts associés à une résiliation précoce de leur financement, généralement applicable avec une dette à prix fixe. Il s'agit donc de trouver un compromis entre l'accessibilité financière et la souplesse, car celle-ci a un prix.

Conditions contractuelles : Attrait du projet pour les financiers

Les prêteurs accordent donc une attention particulière aux modalités de la concession ou de l'accord de PPP car elles définissent le mode de répartition des risques liés au projet entre les secteurs public et privé. La liste ci-dessous répertorie les principaux aspects d'un projet qui seront étudiés de près par les prêteurs (en plus de ceux présentés dans l'encadré 5.1) :

- Protection des droits des prêteurs (par exemple, droits de garantie, priorité en cas d'insolvabilité)
- Risque politique
- Force majeure
- Expropriation
- Paiements en cas de résiliation anticipée
- Valeur résiduelle des actifs du projet au moment de la résiliation
- Règlement des différends et mesures d'exécution.

Outre les négociations contractuelles pouvant avoir lieu autour de ces dispositions, divers instruments d'atténuation des risques (examinés ci-après) peuvent permettre d'aborder ces questions.

Apport de fonds propres

À part la dette, le reste du financement est constitué de fonds propres, qui proviennent généralement des principales entreprises associées à la construction, à l'exploitation ou à l'entretien du projet ou des investisseurs intervenant à titre de tiers. Ces investisseurs en fonds propres sont généralement à l'origine de la soumission concernant le projet. Des fonds propres sont nécessaires car les prêteurs ont besoin d'une marge de sécurité entre les flux de trésorerie du projet, après avoir assumé les coûts d'exploitation et d'entretien, et les flux de trésorerie nécessaires au service de la dette. Les fonds propres jouent donc un rôle essentiel pour ce qui est d'absorber le risque inhérent au projet et de faciliter le financement par l'emprunt. Les investisseurs intervenant à titre de tiers (autrement dit, ceux qui n'ont aucun autre lien contractuel avec le projet) peuvent aussi jouer un rôle utile dans la résolution des problèmes qui peuvent se poser entre les autres partenaires privés, car le rendement de leur investissement dépend de la performance des entreprises associées au projet. Les principaux sujets de préoccupation des entrepreneurs et des investisseurs sont résumés dans l'encadré 5.2.

Liens contractuels

Ainsi, une structure de PPP ne met pas seulement en jeu le lien contractuel qui unit les secteurs public et privé, mais aussi tout l'éventail de contrats régissant les liens entre les partenaires privés et la répartition des risques entre eux : outre les différents prêteurs et investisseurs en fonds propres, les entités qui construisent l'ouvrage et celles qui l'exploitent sont souvent différentes. La figure 5.1 en présente une représentation sommaire. La société spécialement créée pour le projet regroupe tous ces liens contractuels au sein même du secteur privé. Les incidences sont importantes dans le contexte de l'appel d'offres : les soumissionnaires privés doivent disposer de suffisamment de temps — et avoir confiance dans la détermination de l'autorité publique — pour consacrer les ressources non négligeables nécessaires à la préparation d'une soumission de haute qualité. C'est la société de projet qui doit prendre et gérer le risque d'intégration de ces différents sous-traitants, en fournissant un service unique et transparent à l'autorité publique. En cas d'échec du projet, l'autorité publique se tournera vers cette société qui devra répartir le risque entre ses sous-traitants (ou l'assumer elle-même). Les prêteurs veulent être certains que la matrice des sous-contrats est appropriée et que la société de projet dispose du personnel et des ressources nécessaires pour les gérer.

Comme le montre la figure 5.1, il peut aussi y avoir un lien contractuel direct entre l'autorité publique et les prêteurs. Il ne s'agit pas d'une garantie, mais d'un mécanisme pour assurer la direction du projet si les entreprises ne s'acquittent pas de leurs fonctions comme convenu et les prêteurs doivent en

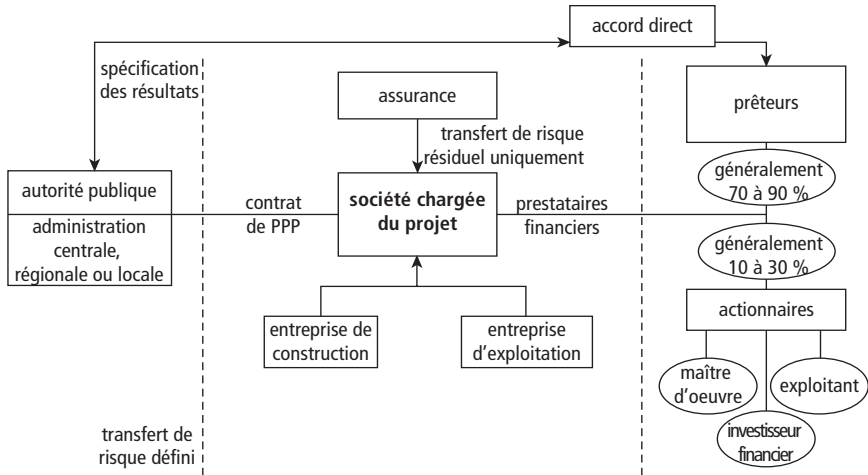
ENCADRÉ 5.2

Principaux sujets de préoccupation des entrepreneurs et investisseurs

- Coût, durée et qualité du processus d'appel d'offres pour le projet de PPP : d'importantes approbations (concernant des terrains par exemple) sont-elles en suspens ?
- Clarté et stabilité du cadre juridique et de la régulation
- Critères d'évaluation des soumissions
- Qualité de l'équipe du secteur public chargée du projet, et de ses conseillers
- Degré d'assurance du flux de revenus du projet (demande, attrait des obligations du secteur public pour les prêteurs)
- Résultats et évaluation de la performance : qu'attend-on d'eux, et quels étalons seront utilisés pour juger leurs performances ?
- Disponibilité et coût des moyens de financement par l'emprunt à long terme
- Pour les investisseurs financiers, antécédents de l'entrepreneur de construction et de l'opérateur concernant la fourniture du service en respectant les délais et les budgets
- État et disponibilité de l'infrastructure de connexion, disponibilité des intrants, et modalités de fourniture
- Entrée en vigueur et caractère exécutoire du contrat de PPP et des accords correspondants
- Éventuels risques de change
- Environnement opérationnel au sens large pour les capitaux privés
- Répartition des risques entre les secteurs public et privé, et entre partenaires privés
- Rendements proportionnels aux risques qu'il leur est demandé d'assumer
- Niveau d'efficacité de la gestion du contrat et de la prise de décisions par le secteur public
- Possibilités de refinancement de la dette ou de cession de l'investissement.

quelque sorte se substituer à la société de projet et assumer certains droits et responsabilités en attendant la mise en place d'autres mesures. Ils font en quelque sorte ce que l'autorité publique serait amenée à faire pour résoudre des problèmes dans le cadre de projets classiques. Les droits d'intervention aident l'autorité publique et contribuent à l'attrait du projet pour les financiers en alignant les intérêts des prêteurs sur ceux de l'autorité.

Figure 5.1 Structure contractuelle type d'un partenariat public-privé



Source : Auteurs.

Refinancement

Dans de nombreux marchés, il n'est pas toujours possible de disposer de fonds à long terme sur toute la durée de vie du projet, 25 ans par exemple; cela peut même être difficile dans les marchés de PPP arrivés à maturité, comme on a pu le voir lors de la récente crise financière. Les prêteurs uniquement disposés à financer un projet sur une période de cinq à sept ans pourront le faire à condition qu'un nouveau prêteur assume leur dette à une date ultérieure (ces structures sont souvent désignées par le terme « mini-perm »). La question est de savoir qui assume le risque au cas où un financement de remplacement ne peut être trouvé lorsque la dette arrive à maturité (ou, dans le cas contraire, si les taux d'intérêt ont augmenté à tel point que les flux de trésorerie ne sont plus suffisants pour couvrir le service de la dette). Dans les marchés où l'on est sûr qu'une dette de remplacement soit disponible à l'avenir, le risque est généralement assumé par les investisseurs en fonds propres. Le risque est que, si un prêteur de remplacement ne peut pas être trouvé, toutes les recettes du projet (après les coûts d'exploitation) soient affectées au remboursement des emprunts (de sorte que le retour sur investissement soit nul) jusqu'à ce que le remplacement soit trouvé ou, dans le pire des cas, les prêteurs déclarent l'insolvabilité du projet. Dans des marchés moins liquides, les investisseurs en fonds propres ne sont pas nécessairement disposés à accepter de tels risques, d'où le besoin de garanties partielles de crédit ou de formes de financement public à plus longue échéance, qui sont examinés plus loin dans ce chapitre.

La question du refinancement peut également se présenter différemment. Lorsque l'infrastructure est construite et fonctionne de manière satisfaisante, une grande partie des risques initiaux liés au projet diminue. De même, l'environnement financier des PPP peut s'améliorer avec le temps, en raison notamment du développement du programme par le secteur public. Les risques perçus du programme et les composantes du projet peuvent ainsi diminuer. Il peut alors être possible de remplacer les emprunts par de nouveaux prêts assortis de meilleures conditions (marge du prêteur plus faible, échéance plus longue, voire ratio d'endettement plus élevé). Les investisseurs en fonds propres ont tout intérêt à profiter de ces meilleures conditions car elles peuvent leur permettre de tirer plus rapidement un revenu du projet, ce qui peut augmenter le retour sur investissement sans nécessairement modifier les modalités contractuelles qui les lient à l'autorité publique. Cette forme de refinancement est sujette à controverse car elle déroge au principe du « premier entré, dernier sorti » mentionné au début du chapitre, de sorte que les gouvernements doivent être dotés d'une politique sur cette forme de refinancement. Des mécanismes veillent souvent à ce que les avantages pouvant découler du refinancement de la dette existante à de meilleures conditions soient partagés entre les investisseurs en fonds propres (qui ont après tout pris d'importants risques) et l'autorité publique (qui est, selon elle, responsable de l'amélioration de l'environnement). Il peut également être politiquement difficile pour le secteur privé de profiter de manière excessive et exclusive de tels avantages. Le mode de partage de ces gains doit être convenu dans le contrat de PPP, au même titre que les mécanismes permettant sa gestion efficace. Cet aspect peut être particulièrement important pour les nouveaux marchés ou ceux où les modalités actuelles de financement par emprunt sont censées s'améliorer avec le temps.

Atténuation des risques et autres sources de financement de projets

La mobilisation de financements privés, notamment de financements à long terme, est l'un des principaux défis que doivent relever les projets de PPP, surtout dans les marchés émergents. Ce défi est particulièrement important en période de dislocation des marchés internationaux du crédit, comme ce fut le cas en 2008-2009. Ce phénomène peut être dû à des questions de liquidités (c'est-à-dire à des contraintes pesant sur l'*offre* de financements à long terme, qui reflètent des problèmes de capacité financière ou de perception des risques *externes* au projet, tels que des risques politiques ou de marché) et aux risques perçus du projet *lui-même*, ou à l'effet conjugué de ces facteurs. Il est important de faire la distinction entre ces différents problèmes car ils peuvent nécessiter des solutions différentes. La crise financière mondiale de 2008-2009 a par exemple fait apparaître les risques

associés aux marchés financiers, au capital et aux liquidités tandis que les risques intrinsèques à de nombreux projets de PPP n'ont probablement pas changé de manière appréciable (bien que les effets de la crise sur les revenus puissent entraîner un ralentissement de la demande de certains services).

L'obtention d'emprunts à long terme et de fonds propres reste difficile dans de nombreux pays en développement et divers mécanismes ont été élaborés et continuent de l'être, en particulier par les institutions de financement du développement (IFD) et les gouvernements à travers le monde, pour atténuer les risques — d'ordre général ou spécifiques à des projets — susceptibles de décourager les prêteurs et les investisseurs à financer des projets. Le projet de ligne numéro 4 du métro de São Paulo (voir l'étude de cas à la fin du présent chapitre) illustre bien la contribution des IFD au bouclage financier de PPP vastes et complexes dans des conditions de marché difficiles et souvent imprévues. Le financement par le secteur public de la construction des tunnels du métro a été fourni par la Banque mondiale et la Banque japonaise pour la coopération internationale, tandis que le financement du concessionnaire a été obtenu auprès de la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces diverses approches ont en substance pour objectif de transférer certains risques à des tiers dont la solvabilité ou la capacité de financement est acceptable ou de combler les lacunes correspondant au montant que le secteur privé n'est pas disposé à financer. Les institutions bilatérales ou multilatérales ayant de bonnes cotes de crédit internationales sont souvent disposées à prendre de tels risques car elles ont les moyens de les évaluer, absorber et gérer. Elles peuvent de la sorte également utiliser leurs ressources pour encourager ou élaborer de nouvelles approches du financement par le secteur privé. Il s'agit d'identifier les risques spécifiques empêchant les prêteurs et investisseurs du secteur privé de soutenir le projet et d'examiner ensuite si ces risques peuvent être atténués. C'est souvent l'un des rôles du conseiller financier.

Types d'atténuation des risques

Les instruments d'atténuation des risques varient selon qu'ils cherchent à couvrir l'*intégralité* ou une *partie* de la perte pouvant être subie par le prêteur ou l'investisseur ; ils peuvent soit porter uniquement sur la *consolidation de la dette* en couvrant les risques de crédit, soit porter sur les *fonds propres* en couvrant les risques d'investissement (pour plus de détails sur l'atténuation des risques, voir Matsukawa et Habeck 2007). Ils peuvent également varier selon qu'il s'agit de *risques politiques* et d'autres formes de risques non spécifiques aux projets ou de *risques commerciaux* ou *liés aux projets*. Ces risques peuvent également se présenter de manière conjuguée : les garanties de crédit peuvent couvrir tout ou partie du service de la dette d'un instrument de prêt, que la défaillance soit d'origine politique ou commerciale. Bien que

la catégorisation des différentes approches d'atténuation des risques s'en trouve compliquée, les sections suivantes examinent cette question dans deux grandes catégories : les formes de *garantie* et les formes de *financement*.

Garanties de crédit partielles

Les garanties de crédits partielles sont souvent utilisées pour améliorer l'accès de l'emprunteur à des crédits à long terme en cherchant à partager le risque de crédit entre les prêteurs et le garant. Les IFD peuvent délivrer ces garanties, qui peuvent notamment être utilisées pour couvrir les remboursements devant être effectués à la fin d'un prêt de financement de projet à long terme. Ces garanties encouragent les banques privées à participer au projet de PPP, même lorsqu'elles ne désirent pas que leur prêt reste en souffrance pendant toute la durée de vie du projet.

Garanties de crédit totales

Les formes les plus complètes de couverture des risques de crédit reposent sur une garantie portant sur l'ensemble de la dette du projet émise par une autre entité, qui se substitue au prêteur en assumant le risque qu'il devrait autrement prendre. Le prêteur est alors avant tout intéressé par le risque de crédit du garant et non plus par celui du projet. Les organisations ayant fourni de telles garanties ont jusqu'ici été de grandes sociétés privées d'assurance désignées assureurs « monoline » ou rehausseurs de crédit. La capacité de participation de ces assureurs au financement de projets a toutefois diminué depuis la déstabilisation du marché financier international en 2008-2009. Les fournisseurs de garanties de crédits peuvent faciliter le financement à long terme provenant de sources qui n'assument normalement pas les risques de projet, par exemple les caisses de pension. L'instrument de prêt est alors généralement une obligation que les investisseurs peuvent détenir ou vendre, plutôt qu'un prêt bancaire accordé directement au projet. La consolidation à long terme de la dette est essentiellement la même. Cela dit, à de rares exceptions près, notamment dans le secteur routier au Chili, cette forme de garantie a rarement été utilisée dans les économies émergentes, même avant la récente crise des marchés financiers internationaux.

Agences de crédit à l'exportation

Les agences de crédit à l'exportation fournissent une forme plus courante de couverture des risques de crédit dans les économies émergentes. À l'origine créées pour couvrir uniquement les risques politiques, les agences de crédit à l'exportation fournissent de plus en plus souvent une couverture s'étendant également aux risques commerciaux. Il s'agit généralement d'entités gouvernementales désireuses de promouvoir les exportations de leur pays en fournissant une couverture pour des prêts à terme utilisés pour financer l'achat de leurs exportations. La fourniture de cette couverture est

généralement mais pas toujours liée à la valeur et à la nationalité des produits exportés pour le projet ou du prêteur concerné. Cette couverture peut, selon le pays, concerner 100 % des risques politiques et commerciaux associés, le coût sous-jacent étant financé. Ces entités peuvent également offrir des avantages, notamment des taux d'intérêt compétitifs à long terme.

Soutien de la dette

La consolidation de la dette par le secteur privé peut également être favorisée si l'autorité publique garantit le remboursement d'une partie de la dette du projet, même en cas de défaillance imputable au partenaire privé. Ce mécanisme est désigné « soutien de la dette ». Cette approche ne fonctionne que si la solvabilité à long terme de l'autorité publique est acceptable aux prêteurs. Elle devrait généralement être envisagée dans le cadre d'un programme de stimulation des sources à long terme de financement privé (elle peut également réduire le coût total de financement du projet), la partie garantie étant peu susceptible d'être touchée si le projet connaît des difficultés. Dans cette approche, l'autorité adjudicatrice garantit une partie de la dette et il est donc important que la partie *non-garantie* soit suffisante pour veiller à ce que les fonds engagés par les prêteurs et les risques associés soient tels qu'ils s'intéressent à la performance du projet. Il est important de veiller à ce qu'ils fassent preuve d'une diligence raisonnable et gèrent comme il se doit la performance du projet, deux aspects fondamentaux en matière de PPP. Il s'agit de trouver un équilibre entre, d'une part, les réalités du marché et l'objectif stratégique d'encourager le développement du marché et, d'autre part, les freins potentiels que le soutien de la dette peut créer en ce qui concerne le transfert efficace des risques. Comme pour tout mécanisme de garantie publique, cette approche peut avoir des incidences fiscales importantes du fait du passif éventuel pouvant en découler.

Garanties pour risques politiques et fonds de garantie

Les garanties pour risques politiques protègent les prêteurs et investisseurs en cas de pertes dues à des événements politiques (risques de non-convertibilité des devises ou de transfert, expropriation, guerre, etc.) par opposition aux risques commerciaux du projet. Ce type de couverture peut être fourni par des institutions multilatérales ou bilatérales ou des compagnies d'assurance privées. Récemment, les risques associés aux actions ou à la passivité des gouvernements ou à une rupture de contrat (généralement suite à une sentence arbitrale) ont été couverts par ce type d'instruments. Cet aspect peut être particulièrement important dans le cas de PPP qui dépendent de l'efficacité à long terme des accords de concession et de la nature à long terme des obligations gouvernementales sous-jacentes.

Compte tenu de l'importance du bon fonctionnement du cadre réglementaire, notamment pour de nombreux PPP fondés sur les droits d'utilisation, une forme connexe de garantie peut être utilisée pour offrir une protection contre les risques de réglementation. Cette forme d'assurance verse un montant à l'investisseur s'il peut démontrer que le responsable de la réglementation ou l'État ne se sont pas conformés au cadre réglementaire préétabli, notamment en ce qui concerne les questions de tarification. Cette garantie est normalement fournie par une entité, telle que la Banque mondiale, que l'État doit rembourser en cas de débours. Elle encourage donc fortement le responsable de la réglementation à veiller au bon fonctionnement du cadre réglementaire. Il est toutefois important que le régime réglementaire soit aussi transparent et clair que possible (Brown, Stern et Tenenbaum 2006).

Certaines IFD peuvent parfois faciliter une forme de soutien au crédit par le biais d'une structure de prêts « A » et « B » : plusieurs IFD jouissent d'un statut de prêteur préférentiel auprès des gouvernements, et les banques commerciales peuvent compléter les prêts des IFD (prêts A) par leurs propres prêts (prêts B)³, de sorte à bénéficier de la même protection que l'IFD en tant que créancier privilégié pour le projet en question. La BID a par exemple mis en place la structure financière de la première phase du projet de ligne numéro 4 du métro de São Paulo autour d'un prêt « A » direct de 15 ans accordé par la BID et d'un prêt « B » de 12 ans accordé par divers organismes commerciaux de financement de projets.

Le risque que l'autorité publique ne remplisse pas ses obligations en matière de paiement est particulièrement présent dans les marchés émergents qui dépendent de paiements à long terme du gouvernement (PPP fondés sur la disponibilité de services). À cela s'ajoute le fait que les prêteurs pourront être censés assumer le risque d'approbations budgétaires pluriannuelles : qu'advient-il si le gouvernement n'approuve pas le budget d'un ministère d'exécution de sorte qu'il ne puisse pas verser les règlements prévus en contrepartie de la disponibilité des services ? C'est là l'un des principaux obstacles aux PPP fondés sur la disponibilité de services dans les marchés émergents, surtout si le paiement représente une part importante du budget de l'autorité concernée. Au Brésil, le gouvernement fédéral a mis en place un fonds de garantie spécialisé dans la couverture de ce type de risques. Malgré les bons antécédents du gouvernement fédéral en matière de service de la dette à long terme, la confiance dans les obligations contractuelles découlant de PPP à long terme a dû être développée. Ce fonds n'est pas la principale source de paiement au titre du PPP mais il est disponible au cas où l'autorité publique ne respecterait pas ses obligations de paiement. Il est

³ Défaillance croisée avec la participation de l'IFD au prêt B.

fait expressément mention de ce fonds dans le contrat du projet. Le fonds de garantie du gouvernement fédéral comprend plusieurs biens de haute qualité évalués de manière transparente, notamment des titres de premier ordre, et est géré par un gestionnaire de fonds professionnel et autonome. La valeur du fonds doit toujours être maintenue en regard des obligations couvertes. Plusieurs gouvernements d'états brésiliens et mexicains ont mis en place des fonds semblables pour couvrir les obligations qui leur incombent dans le cadre de PPP. Cette approche est également envisagée par d'autres pays. Cela dit, le besoin de telles garanties devrait diminuer à mesure que se développe la confiance des marchés dans le gouvernement. Cet aspect souligne l'un des principaux thèmes développés dans ce guide, à savoir que l'élaboration de PPP concerne aussi bien les approches stratégiques nécessaires au développement de marchés propices aux *programmes* de PPP que les transactions concernant des projets ponctuels.

Autres formes de garanties

Les garanties peuvent également être fournies par l'autorité publique pour couvrir des risques spécifiques liés aux projets, par exemple une garantie portant sur le trafic routier minimum sur une route à péage. Dans le cas de la ligne numéro 4 du métro de São Paulo, par exemple, le concessionnaire bénéficie d'un revenu minimum garanti et d'un seuil de partage des recettes, qui le protège en cas de revenus inférieurs au niveau escompté mais prévoit le partage des recettes lorsque celles-ci dépassent les niveaux prévus. L'utilisation de ces garanties doit être évaluée et structurée avec le plus grand soin car le transfert de ces risques (et les coûts associés) à l'autorité publique a dans de nombreux cas créé d'importants problèmes fiscaux, mettant en doute la raison d'être du projet sous forme de PPP (Irwin 2007). Le développement d'une forte concurrence entre bailleurs de fonds et l'accès à des conseils financiers de haute qualité sont importants pour veiller à ce que l'autorité publique n'assume pas des risques dont elle a déjà payé le transfert, ce qui aurait pour effet d'annuler les avantages du mécanisme de PPP et de créer des obligations fiscales injustifiables.

Autres sources de financement

Lorsqu'il est difficile d'obtenir un emprunt à long terme pour la totalité du montant requis, le gouvernement peut jouer le rôle de prêteur à long terme tout en bénéficiant de la discipline associée au fait que le capital du secteur privé est soumis au risque de performance. Cette solution a l'avantage d'offrir la possibilité de refinancer et de récupérer les fonds investis lorsque les marchés sont plus ouverts, tout en fournissant un soutien et en suscitant la confiance du marché lorsque cela est nécessaire. L'inconvénient est bien entendu que l'autorité publique assume une partie des risques qui seraient

normalement transférés au secteur privé, créant ainsi un conflit d'intérêts potentiel devant être résolu, et que cette autorité doit également disposer de ressources publiques. Toutefois, si une partie importante du financement est fournie par le secteur privé, la discipline associée à l'exposition du capital à des risques de performance permet de continuer de tirer parti de la structure de PPP. La France et le Royaume-Uni ont périodiquement utilisé ces approches pour leurs programmes de PPP.

Banques de développement financées par le secteur public

Dans de nombreux pays, notamment dans les économies émergentes, les banques de développement financées par le secteur public représentent souvent la principale source de financement à long terme. Ces institutions peuvent être créées spécifiquement pour travailler en collaboration étroite avec des prêteurs commerciaux, en fournissant une capacité de financement supplémentaire appuyée par l'État (India Infrastructure Finance Company, par exemple), ou peuvent disposer de leurs propres capacités internes pour évaluer et gérer leurs portefeuilles de prêts (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] au Brésil, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos [BANOBRAS] au Mexique, ou Vnesheconombank en Fédération de Russie, par exemple). Ces institutions peuvent représenter d'importantes sources de stabilité et de développement du marché et apporter la même diligence raisonnable et la même surveillance que les prêteurs du secteur privé. Compte tenu de leur mission publique, elles peuvent également fournir aux PPP un soutien stratégique et un contrôle de la qualité supérieurs à ceux requis des prêteurs commerciaux. Les IFD, en tant qu'entités publiques, appartiennent à cette catégorie : la Banque européenne d'investissement a par exemple un portefeuille de plus de 25 milliards d'euros de projets de PPP menés dans l'ensemble de l'Union européenne⁴.

Financement du déficit de viabilité

La section précédente décrit divers mécanismes permettant d'ouvrir la voie à des sources privées de financement à long terme ainsi que le rôle de prêteur direct pouvant être assumé par l'État. Dans certains PPP fondés sur les droits d'utilisation, celui-ci peut également fixer le tarif facturé aux usagers. Cela peut toutefois être insuffisant pour produire, sur la durée de vie du projet, les revenus nécessaires au remboursement de la dette et des fonds propres lorsque ceux-ci doivent financer l'intégralité des coûts d'investissement du projet. L'autorité publique peut alors payer une partie des coûts d'investissement et ainsi réduire le montant de la dette et des fonds propres requis. Une telle mesure peut parfois être assimilée à un apport

⁴ www.eib.org, depuis janvier 2009.

de capitaux. La formule des PPP est alors logique car une importante part des coûts d'investissement fait appel à un capital privé exposé à un risque; l'apport de capitaux permet alors d'assurer la viabilité financière d'un projet. Une autre solution pour apporter une contribution aux projets fondés sur les droits d'utilisation fondés sur les paiements par les usagers consiste à verser des paiements pendant leur phase d'exploitation, en fonction de leur performance en matière de disponibilité de services, pour compléter les paiements par les usagers. L'intégralité des coûts d'investissement doit toujours être financée mais la dépendance des projets vis-à-vis des redevances facturées aux usagers s'en trouve réduite, voire éliminée, tout en stimulant les résultats d'exploitation.

Le mécanisme de financement du déficit de viabilité (*viability gap fund*) utilisé en Inde illustre bien la formule de l'apport de capitaux. Ce mécanisme, qui est largement utilisé par les gouvernements des états pour un important programme routier de PPP, met à disposition une subvention maximale de 40 % des coûts d'investissement d'un projet, dont au plus la moitié provient du gouvernement central et le reste de l'organisme commanditaire (les gouvernements des états ont, en dehors de ce financement, dépassé ce niveau de soutien). Ces fonds sont généralement décaissés au prorata, avec les décaissements de la dette et après l'affectation au projet des fonds propres. Le péage prélevé auprès des usagers de la route correspond plus ou moins à un montant fixe par kilomètre sur l'ensemble du programme, et les soumissionnaires du secteur privé ont donc proposé le financement du déficit de viabilité (plutôt que le péage) le plus faible. La disponibilité de la subvention est soumise à des conditions strictes, notamment la mise en adjudication, l'approbation centrale du projet et l'utilisation, dans la mesure du possible, de conditions standard pour les concessions, afin de veiller au contrôle de la qualité du processus. En République de Corée, un vaste programme de PPP prévoit également un mécanisme pour subventionner la construction de certains projets. Il est également possible de panacher cette approche avec les systèmes de paiements fondés sur la disponibilité de services.


Aide basée sur les résultats

L'aide basée sur les résultats est une approche destinée à assurer la viabilité financière des projets en subventionnant une partie des sommes versées pour la prestation des services. Cette aide cible les secteurs les plus pauvres de la communauté qui ne sont pas toujours en mesure de payer le plein tarif, de sorte à veiller à la viabilité financière du projet. Il est important de noter que les paiements versés au partenaire privé dans le cadre de cette aide reposent

sur la performance et n'interviennent que lorsqu'un objectif prédéfini a été atteint, par exemple un raccordement au réseau d'alimentation en électricité ou en eau. Contrairement au financement du déficit de viabilité, la totalité du financement du projet doit toujours être obtenue. Cette situation est assez semblable à celle d'un PPP fondé sur la disponibilité de services bien qu'une part importante des recettes du projet provienne directement des usagers et que l'aide basée sur les résultats ne réponde généralement qu'à des besoins spécifiques pendant les étapes *initiales* du cycle de vie du projet et tende à diminuer avec le temps. Le coût associé au raccordement d'un foyer au réseau de distribution d'eau ou d'électricité en est un exemple, mais pas la fourniture d'eau ou d'électricité. À long terme, les revenus issus des droits d'utilisation doivent généralement (mais pas toujours) au moins couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien du projet. Dans le cas du projet de la Manila Water Company (voir l'étude de cas à la fin du chapitre), l'aide basée sur les résultats sert à financer une partie des coûts de raccordement pour un maximum de 21 000 foyers démunis devant être couverts par le réseau, et cette mesure a été intégrée dans un accord de concession existant. Les systèmes d'aide basée sur les résultats peuvent être efficaces pour mobiliser des investissements privés dans des infrastructures utiles aux pauvres, en tirant parti des mesures incitatives des PPP axées sur le partage des risques et la qualité des services. Ils peuvent encourager l'innovation et l'efficacité en mettant l'accent sur les services fournis tout en veillant à une transparence accrue et au meilleur ciblage des subventions vers ceux qui en ont le plus besoin. L'ampleur de l'aide basée sur les résultats dépend manifestement des ressources disponibles auprès des bailleurs pour financer ces paiements à long terme. Les difficultés rencontrées par ces mécanismes sont comparables à celles associées aux autres formes de PPP, à savoir veiller à ce que les résultats soient bien définis et les subventions correctement ciblées et gérées. Les principaux mécanismes d'aide basée sur les résultats sont gérés par le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA), un partenariat de bailleurs et d'organisations internationales⁵.

⁵ Voir www.gpoba.org.

Étude de cas : Ligne numéro 4 du métro de São Paulo (Brésil)

Projet :	Ligne numéro 4 du métro de São Paulo	
Description :	Contrat de 30 ans aux termes duquel le secteur public est responsable de la ligne de métro numéro 4 de São Paulo tandis que le secteur privé est responsable de son exploitation et de son entretien ainsi que de la fourniture des trains et des systèmes de signalisation et de contrôle	
Bouclage financier :	Octobre 2008	
Valeur du capital :	392,15 millions de dollars (phase 1) dont 309,2 millions de dollars de dettes (prêt A de 69,2 millions de dollars souscrit pour 15 ans auprès de la BID, accompagné d'un prêt B en participation d'environ 240 millions de dollars sur une période de 12 ans) et 82,95 millions de dollars de fonds propres	
Consortium :	ViaQuatro — Concessionaria da Linha 4 do Metro de São Paulo — comprenant Companhia de Concessões Rodoviárias (Brésil, 68 %), Montgomery Participações (Portugal, 30 %), RATP Développement (France, 1 %) et Benito Roggio Transportes (Argentine, 1 %)	
Financement :	Banque interaméricaine de développement, Banco Santander, Southern Missouri Bancorp, KfW, Banco Espírito Santo, BBVA, avec la participation de la Société Générale et de West LB en tant que coordinateurs	

São Paulo est la plus grande ville du Brésil et une des agglomérations les plus densément peuplées du monde. La circulation y est intense et la ville doit régulièrement étendre son réseau métropolitain pour répondre aux besoins de sa population croissante. Ce réseau s'étend sur 61,3 kilomètres, soit quatre lignes et 55 stations. Le métro ne dessert toutefois pas les banlieues éloignées de l'agglomération.

Pour relier le centre des affaires aux principales zones résidentielles, médicales et universitaires, le gouvernement de l'État de São Paulo a décidé

d'ajouter une nouvelle ligne au réseau existant en utilisant la formule de PPP. La nouvelle ligne 4 (la « ligne jaune ») traversera l'agglomération selon un axe sud-ouest/nord-est et intégrera le métro avec le réseau ferroviaire de banlieue et le réseau de bus de la ville. Cette nouvelle ligne d'environ 12,8 kilomètres augmentera d'environ 21 % la capacité du réseau métropolitain actuel.

Ce projet sera exécuté en deux phases. Lors de la première phase, la Companhia do Metropolitano de São Paulo, l'autorité publique propriétaire du réseau métropolitain, sera responsable de la construction des tunnels, des voies et des stations de métro. L'entreprise privée ViaQuatro sera responsable dans le cadre d'un accord de concession de 30 ans de la fourniture, de l'exploitation et de l'entretien du matériel roulant (14 rames de métro de six wagons) et des systèmes d'exploitation (un système de signalisation et de contrôle des rames et un système mobile de téléphonie et de transmission de données). Selon l'échéancier de l'État, six stations seront construites dans le cadre de la phase 1 d'ici la fin du premier trimestre 2010.

La deuxième phase, qui est subordonnée à des études complémentaires et à la demande du marché, prévoit que l'entreprise privée ouvre de nouvelles stations sur la ligne existante et ajoute entre cinq et 15 rames supplémentaires, si l'État de São Paulo le juge opportun, à partir de la troisième année d'exploitation commerciale.

Ce projet n'était pas admissible à un soutien de la banque de développement du Gouvernement brésilien (BNDES), car les rames sont fabriquées à l'étranger, essentiellement en République de Corée (Hyundai), en Italie (Roten) et en Allemagne (Siemens). Le financement public de la construction des tunnels a donc été fourni par la Banque mondiale et la Banque japonaise pour la coopération internationale, tandis que le financement de ViaQuatro, le concessionnaire privé, a été obtenu auprès de la BID. Ce projet représente un succès majeur compte tenu des difficultés rencontrées sur le marché et des besoins financiers spécifiques de la concession.

La première complication tenait au fait que l'État de São Paulo exigeait de ViaQuatro qu'il s'engage à financer les deux phases, malgré les incertitudes concernant le calendrier, la taille, voire l'existence même de la deuxième phase du projet. Compte tenu de l'obligation de mener le projet dans le cadre de deux phases distinctes, la BID a mis en place une structure financière autour d'un prêt en deux phases. La phase 1 comprenait un prêt A de 69,2 millions de dollars souscrit pour 15 ans auprès de la BID accompagné d'un prêt B en participation d'environ 240 millions de dollars sur une période de 12 ans. La phase 2 prévoit un deuxième prêt A de 59,5 millions de dollars avec un éventuel prêt B dont le montant sera fixé une fois que le

programme d'investissement de cette phase sera défini par le gouvernement. L'approche adoptée par la BID réduit les risques financiers pour ViaQuatro tandis que les prêts A/B de la BID fournissent la souplesse nécessaire à la mise en place d'un financement complémentaire pour la phase 2⁶.

Un deuxième facteur de complication est que le gouvernement n'est pas obligé de terminer la construction selon l'échéancier qu'il a lui-même fixé, c'est-à-dire d'ici la fin du premier trimestre 2010. Qu'advient-il si la construction des tunnels n'est pas achevée à temps? Pour atténuer ce problème, la dette offre une certaine souplesse si l'autorité publique n'achève pas les travaux publics dans les délais prévus. Bien que les deux échéances comprennent la phase de construction, à 12 et 15 ans porte-à-porte, le délai de grâce de la dette avec remboursement des intérêts uniquement dure aussi longtemps que la durée effective de construction des tunnels. Le remboursement du principal des deux tranches n'intervient que lorsque l'actif entre en service. Si la phase de construction prend deux ans, le remboursement du principal se fera sur une période de dix ans pour le prêt B et de 13 ans pour le prêt A. Cela dit, plus la construction prendra de temps, et plus les versements seront élevés et plus courte sera la période de service de la dette⁷.

Conformément à l'accord de concession, les recettes de ViaQuatro proviendront de la vente des tickets de métro, dont le prix (fixé à un dollar quel que soit le trajet) sera ajusté sur une base annuelle en fonction de l'inflation. ViaQuatro recevra 100 % du prix des tickets achetés par les passagers utilisant exclusivement la ligne 4 et 50 % dans le cas de passagers utilisant la ligne 4 et d'autres lignes de métro ou de bus. ViaQuatro recevra en outre chaque année, en contrepartie de la disponibilité du service, 44,1 millions de dollars du gouvernement et pourra générer d'autres revenus en louant des espaces dans les installations et les rames tant que la qualité et le niveau des services ne s'en ressentent pas. Enfin, le concessionnaire bénéficie d'un revenu minimum garanti et d'un seuil de partage des recettes, qui le protège en cas de faibles revenus mais prévoit le partage des recettes lorsque celles-ci dépassent les niveaux prévus.

L'accord de concession stipule que ViaQuatro doit fournir des rapports réguliers sur l'avancement et la performance du projet. Par exemple, avant la mise en service prévue de la ligne 4 en 2010, ViaQuatro doit élaborer et appliquer des systèmes appropriés de gestion environnementale, sociale, sanitaire et sécuritaire pour veiller à ce que l'exploitation et l'entretien de la ligne 4 soient conformes aux normes pertinentes et aux politiques et exigences du Brésil et de la BID.

⁶ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1296464>.

⁷ www.projectfinancemagazine.com.

ViaQuatro fera de plus l'objet d'évaluations périodiques reposant sur trois types d'indicateurs de performance : a) indicateurs de performance d'exploitation; b) indicateurs de satisfaction des usagers (qui seront confiés à un organisme indépendant et évalueront le niveau de satisfaction des usagers de la nouvelle ligne à l'aide d'enquêtes directes spécifiques); et c) indicateurs de qualité de l'entretien. Si les valeurs de ces indicateurs sont inférieures à des limites prédéfinies, ViaQuatro pourra être pénalisé par le biais de la réduction des recettes associées aux services fournis.

Pour ce qui est des avantages sociaux et environnementaux, ce projet devrait avoir de fortes incidences sur la qualité de vie à São Paulo en réduisant les temps de trajet, la circulation routière, les risques d'accident et la pollution.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de ce projet :

- Le principal risque lié au projet concerne l'interface entre l'exécution des travaux de génie civil financés par l'État et la fourniture du matériel roulant dans le cadre du PPP. Un ensemble complexe d'obligations contractuelles et de dispositions financières a été mis en place pour veiller à ce que le partenaire privé soit compensé en cas de retard dans l'exécution de ces travaux. Il est encore trop tôt pour savoir comment cela fonctionnera dans la pratique mais le projet a montré que les investisseurs sont prêts à prendre d'importants risques d'interface s'ils sont correctement structurés.
- La répartition des risques est un élément clé du projet. Il a en l'occurrence été jugé préférable, du point de vue du rapport qualité-prix, que le secteur public assume les risques associés à la construction des tunnels et des voies tandis que les autres principaux risques, tels que ceux associés à la demande et à l'exploitation ainsi qu'au matériel roulant, ont été partagés avec succès avec le secteur privé : les accords de rémunération du concessionnaire privé comprennent un panachage de paiements fondés sur les paiements par les usagers et la disponibilité des services qui reflètent la répartition détaillée des risques.
- Un processus efficace de suivi du contrat est essentiel pour veiller à la fourniture de services et d'infrastructures publics de haute qualité. La disponibilité de données détaillées sur l'exécution du contrat est essentielle pour déterminer les paiements et les déductions fondés sur la performance.
- Les IFD peuvent apporter une contribution importante au bouclage financier de PPP vastes et complexes dans des conditions difficiles et souvent imprévues.

Étude de cas : Amélioration de l'accès au réseau de distribution d'eau dans les banlieues est de l'agglomération de Manille, aux Philippines

Projet :	Amélioration de l'accès au réseau de distribution d'eau dans les banlieues est de l'agglomération de Manille, aux Philippines	
Description :	Projet de quatre ans visant le raccordement au réseau de distribution d'eau des foyers des communautés à faible revenu de Antipolo City, Baras, Rodriguez et San Mateo dans la Province de Rizal et de Taguig City	
Bouclage financier :	Octobre 2007	
Valeur du capital :	17 millions de dollars (dont une subvention de 1,05 million dollars du GPOBA)	
Consortium :	Manila Water Company	
Financement :	Manila Water Company et Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (subvention)	

Au milieu des années 1990, le réseau de distribution d'eau de l'agglomération de Manille laissait beaucoup à désirer car environ 70 % de l'eau était perdue tandis que seules quelques zones de la métropole bénéficiaient d'un approvisionnement continu 24 heures sur 24. L'accès à l'eau courante était limité chez les plus démunis qui avaient recours à des raccordements illégaux ou à des vendeurs d'eau pour répondre à leurs besoins. Les installations de production et de distribution d'eau étaient en piètre état et ne pouvaient pas faire face à la croissance démographique.

Pour s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement a promulgué en 1995 la loi nationale sur la crise de l'eau (National Water Crisis Act) qui a ouvert la porte à la participation du secteur privé dans la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées dans l'agglomération de Manille. En août 1997, la Manilla Water Company (MWC) est devenue responsable de la zone est de l'agglomération de Manille en tant que concessionnaire de l'entreprise publique Metropolitan Waterworks and Sewerage System dans le cadre d'un accord de concession de 25 ans.

Depuis 1997, MWC a plus que rempli ses principales obligations en matière de services et dessert aujourd'hui plus de 5,1 millions de personnes. La société a réduit les niveaux d'eau non génératrice de recettes à environ

25 % et augmenté la disponibilité d'eau courante 24 heures sur 24 à 98 % de la zone couverte par son réseau. MWC a également régularisé les raccordements illicites et raccordé des foyers démunis dans le cadre d'un programme désigné « Tubig para sa Barangay » (Eau pour notre communauté). Dans le cadre de ce programme, MWC a pris en charge l'investissement dans le réseau tandis que les foyers ont assumé le coût du raccordement au service avec des remboursements échelonnés. Il s'est toutefois avéré que les ménages les plus démunis n'avaient pas les moyens de payer l'intégralité de ces coûts. L'accès universel à l'eau courante nécessitait une subvention et le projet GPOBA a proposé une solution à ce problème.

Le GPOBA a décidé de développer le programme mis en œuvre par MWC pour accroître cet accès dans les communautés à faible revenu, en contribuant ainsi à l'augmentation du soutien politique et public à la participation du secteur privé dans les services d'infrastructure de base. Ce soutien reste fragile compte tenu des résultats variables des concessions privées accordées à Manille (notamment la faillite du concessionnaire de la zone ouest, aujourd'hui réhabilitée) et aux Philippines en général.

Le projet du GPOBA vise le raccordement au réseau de distribution d'eau des foyers des communautés à faible revenu de Antipolo City, Baras, Rodriguez et San Mateo dans la Province de Rizal et de Taguig City.

Mécanisme d'aide basée sur les résultats

Le projet s'inscrit dans le cadre d'un vaste effort de développement du réseau mené par MWC conformément à son plan d'investissement quinquennal. Au total, environ 21 000 foyers démunis devraient pouvoir bénéficier de ce programme. En l'absence de système national de contrôle des ressources des foyers et des particuliers, les subventions ont été attribuées suite à un « ciblage communautaire » réalisé par MWC à partir d'enquêtes évaluant les revenus par rapport au seuil de pauvreté de la région de la capitale nationale. Le revenu par habitant de la population cible s'élève à environ 300 dollars par an.

Le coût total du projet se chiffre à environ 17 millions de dollars, dont 14 millions investis par MWC dans de nouvelles infrastructures de distribution d'eau dans les zones concernées par le projet. Le coût total de raccordement par foyer s'élevait à 7 531,73 ₱ (167 \$). Chaque foyer a payé 1 620 ₱ (36 \$) tandis que le GPOBA a subventionné le solde, soit 5 911,73 ₱ (131 \$). Pour rendre la contribution des foyers plus accessible, MWC offre actuellement la possibilité d'échelonner ces paiements sur 36 mois. La subvention du GPOBA sera versée directement à MWC en un seul versement, suite à la vérification indépendante de trois mois de service satisfaisants.

Résultats à ce jour

Au 30 juin 2009, le nombre total de raccordements effectués s'élevait à 10642. Les décaissements ont toutefois été tardifs suite aux problèmes rencontrés pour vérifier la conformité de la pression d'eau. MWC a depuis fourni des cartes de pression de sorte qu'elle puisse être vérifiée indépendamment et les décaissements ne devraient pas tarder.

Principaux enseignements

Il est important que le bénéficiaire de l'aide basée sur les résultats comprenne que ces résultats doivent être conformes aux normes convenues. C'est l'un des éléments-clés de tout projet utilisant une aide basée sur les résultats mais on ne saurait trop souligner son importance puisqu'il conditionne le décaissement des fonds.

Une formation sur la mise en œuvre des systèmes de paiement axés sur les performances devrait être dispensée à l'avance. Un essai à blanc pourrait être prudent à cet égard.

La mise en œuvre du projet devrait être confiée à une petite équipe. La forte rotation du personnel a posé problème dans le cadre de ce projet. Cette équipe devrait être composée d'agents techniques et financiers.

Plusieurs aspects de la conception du projet sont en cours d'examen suite à la bonne exécution de la première phase. MWC a en particulier observé que de nombreux foyers bénéficiaires n'ont pas changé leurs habitudes depuis leur raccordement au réseau et continuent de transporter de l'eau chez eux dans des récipients. Il s'ensuit qu'une partie des avantages associés au raccordement des foyers au réseau d'eau potable ne s'est pas matérialisée.

MWC a proposé un autre système prévoyant de fournir aux foyers bénéficiaires les tuyauteries internes nécessaires au raccordement d'un évier et de toilettes. Cette mesure, bien qu'améliorant l'accès aux services de distribution d'eau, augmenterait sensiblement le volume des eaux usées produites par chaque foyer. Mais une grande partie des communautés pauvres ne dispose pas des installations de collecte et de traitement des eaux usées. Le GPOBA et MWC ont donc décidé d'élaborer une proposition concernant un système intégré prévoyant la gestion des eaux usées.

6.

PRÉPARATION DES PROJETS POUR LE MARCHÉ

Le chapitre 4 a passé en revue certains des critères essentiels qui servent à évaluer et sélectionner les projets susceptibles de faire l'objet d'un partenariat public-privé (PPP). Une fois cette sélection initiale effectuée, la priorité suivante consiste à préparer le projet pour le marché. Il s'agit probablement de la deuxième étape la plus importante du processus de préparation de projets, entre le « dossier stratégique » abordé au chapitre 4 et le « dossier préliminaire ». Le terme « dossier définitif » fait référence à l'état du projet juste avant la signature du contrat, abordée au chapitre 9.

La phase de préparation comporte deux aspects principaux. Le premier consiste à faire en sorte que le secteur public soit dûment préparé et organisé pour gérer le processus. Cette activité devrait nécessiter un recours accru aux conseillers extérieurs et un examen des budgets nécessaires pour financer le travail en question. Le deuxième aspect consiste à évaluer en parallèle l'intégralité du projet, de manière à s'assurer que sa mise en place s'effectue sur des bases saines. L'autorité publique doit à ce stade entreprendre les activités suivantes :

- Sélectionner et former l'équipe de projet, y compris les conseillers
- Définir les exigences du secteur public concernant le projet, conformément à la politique convenue et au cadre de régulation existant, le cas échéant, et d'une manière permettant de formuler des dispositions contractuelles claires à l'intention des soumissionnaires potentiels
- Faire le nécessaire pour être tout à fait certain du niveau d'intérêt potentiel du secteur privé vis-à-vis du projet, sur la base des conditions prévues

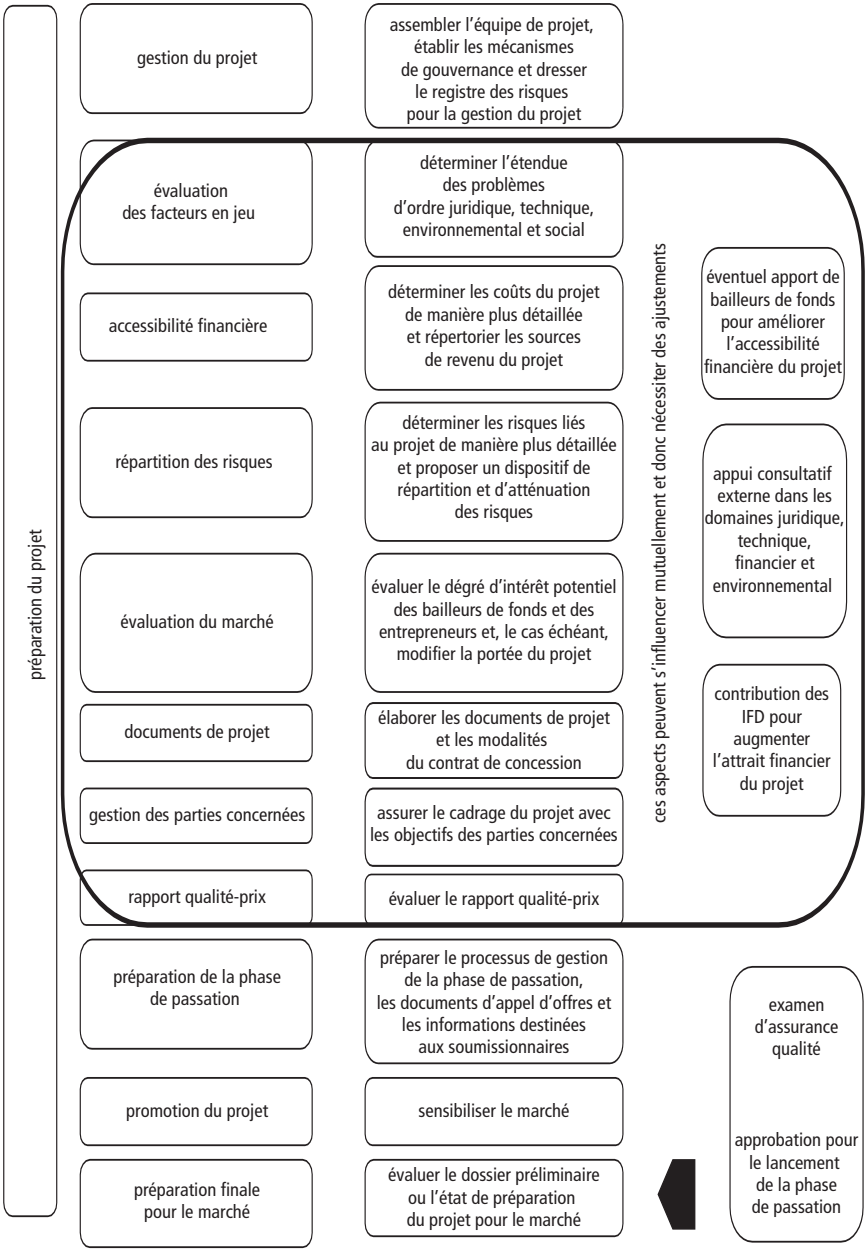
- Déterminer le type d'appui que devra fournir le secteur public (par exemple, financer une partie du projet, mettre à disposition les terrains nécessaires, ou veiller à l'accessibilité financière du service)
- Confirmer que le secteur public est à même de s'acquitter de ses obligations sur la durée de vie du projet
- Élaborer un contrat de PPP crédible et exhaustif, et définir les bases de son application, telles que les dispositions concernant le règlement des différends et l'éventuelle négociation de ses modalités
- Constituer un dossier d'information sur le projet à l'intention des soumissionnaires
- Déterminer l'ensemble des procédures et autorisations statutaires à prendre en considération (protection de l'environnement, accès à la terre, etc.)
- Identifier et consulter les diverses parties concernées par le projet¹
- Promouvoir le projet auprès d'investisseurs potentiels
- Mener le travail préparatoire à la phase de passation (stratégie, budgets, calendrier et effectifs)
- Mener à bien les évaluations du rapport qualité-prix et établir les bases qui serviront à juger de la réussite du projet.

Tout cela doit être accompli *avant* que les soumissionnaires privés ne soient invités à consacrer un temps et des efforts conséquents à l'examen du projet. Ces activités sont en rapport direct avec les informations sur le projet qui seront transmises au secteur privé (voir chapitre 8) et influenceront sur la crédibilité accordée au processus lors des échanges avec celui-ci. Les éléments de ce processus de préparation du projet sont récapitulés à la figure 6.1.

On veillera à maintenir un équilibre entre ces diverses exigences : l'élargissement de la portée du projet peut être du domaine du possible mais d'un coût inabordable tandis que la répartition de certains risques, a priori abordable et conforme aux besoins définis, s'avérera impossible à assumer pour le partenaire privé. Le dossier préliminaire permet donc de faire la synthèse de tous ces éléments, de sorte à résoudre les éventuelles divergences avant d'établir le contact avec le secteur privé. Il peut servir de point de référence pour évaluer et approuver le projet dans la perspective du lancement de la phase de passation.

¹ On entend par parties concernées celles sur lesquelles le projet de PPP a une incidence : pas seulement l'autorité publique ou le partenaire privé, mais aussi, pour prendre l'exemple d'une route à péage, les usagers de la route, les riverains et les personnes susceptibles d'être déplacés, les communes où la circulation sera modifiée, etc.

Figure 6.1 Processus de préparation des projets



Source : Auteurs.

Gestion du processus

Une bonne gouvernance et une gestion adéquate du projet sont, en plus de l'atténuation des risques et du contrôle de la qualité, des éléments essentiels à la bonne mise en œuvre d'un projet de PPP.

Gouvernance du projet

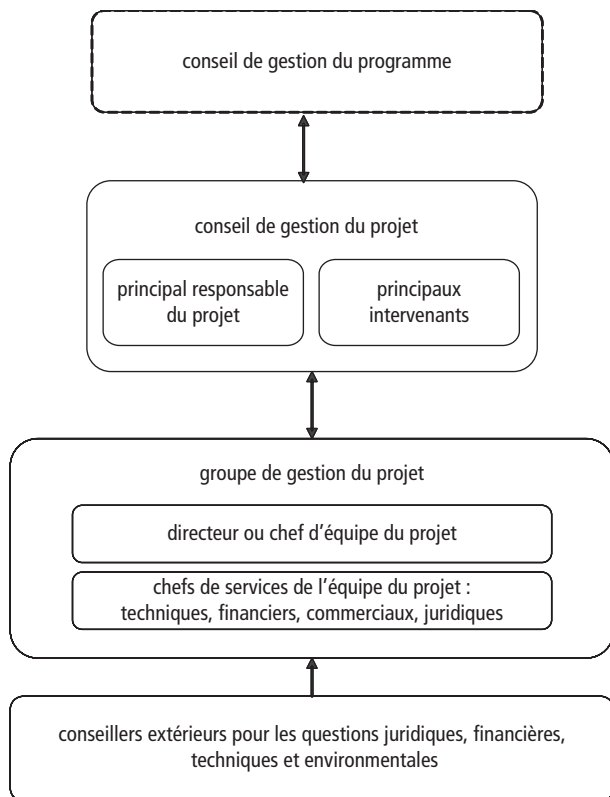
La préparation, l'adjudication et l'exploitation d'un projet de PPP nécessitent la gestion simultanée d'une multiplicité d'aspects avec les parties concernées. Au stade ultérieur de la phase de passation, il s'agit d'approuver des décisions complexes, souvent dans des délais très limités, tout en négociant avec des soumissionnaires privés qui seront sans doute parfaitement organisés et fortement motivés. Lors des phases de construction et d'exploitation, on est amené à s'occuper des changements intervenant dans le projet, des usagers, des imprévus et de l'expiration du contrat. Une bonne gouvernance du projet est primordiale pour assurer son bon déroulement et bien gérer l'interaction avec le secteur privé.

Au stade initial de la sélection du projet (abordé au chapitre 4), les structures de gouvernance peuvent être relativement souples et simples. Mais à la fin de cette étape ou au moment de décider d'affecter davantage de ressources au projet, il importe de mettre en place une vaste structure de gouvernance (voir figure 6.2).

Une formule couramment employée pour assurer une gouvernance effective consiste à établir un dispositif à base de conseils de gestion. Le conseil de gestion du projet comprend en principe les intervenants clés du secteur public et souvent, pour des raisons de bonne pratique, des membres indépendants capables de fournir des avis neutres, reposant sur une expérience technique solide; c'est l'enceinte qui sera normalement utilisée pour régler les problèmes essentiels et prendre les décisions de niveau supérieur aux pouvoirs délégués à l'équipe de gestion du projet. Cet organe fixe les besoins, contraintes et limites du projet, assure le suivi de sa gestion, et constitue un lieu d'échanges pour contester ou soutenir les actions de l'équipe de projet. Les principaux conseillers du projet ne sont généralement pas membres du conseil de gestion mais peuvent être appelés à participer à ses réunions lorsqu'il désire solliciter leur avis.

Pour les projets importants, il est utile de désigner, au sein de l'autorité publique, un haut responsable, parfois qualifié de « maître d'œuvre du projet », qui est chargé en dernier ressort de mettre le projet à exécution et est doté de la capacité, de la disponibilité et de la volonté voulues pour faire preuve de l'autorité et de la détermination nécessaires à cet égard. Cette personne peut assurer la présidence du conseil de gestion. Si le projet s'inscrit

6.2 Présentation schématique d'une structure de gouvernance du projet



Source : Auteurs.

dans le cadre d'un vaste programme, le conseil de gestion peut faire rapport à l'organe chargé de ce programme au sein de l'autorité adjudicatrice.

Un directeur ou chef de projet employé à plein temps est chargé d'administrer l'équipe de gestion du projet et de rendre compte à son conseil de gestion. L'équipe de projet comprend elle-même des chefs de service représentant l'ensemble de l'autorité publique, et assure la gestion courante du projet dans la limite des responsabilités et des pouvoirs qui lui sont délégués. Cet aspect couvre également la gestion des conseillers du projet. Dans le cas de projets complexes, divers organes traitant d'aspects spécifiques, tels que la gestion de l'ensemble des parties concernées, peuvent être mis en place sous la responsabilité directe du conseil de gestion du

projet. L'équipe de projet pourra puiser ses ressources dans une unité PPP établie à l'échelon central (voir chapitre 3) et un membre de ce service pourra éventuellement siéger au conseil de gestion.

Lors de la mise en place de la structure de gouvernance, il est essentiel que la promotion du projet soit assurée en dehors de l'équipe chargée du projet. Celui-ci a en effet besoin d'un soutien haut placé au sein de l'autorité publique et l'absence de ce soutien a souvent été citée comme cause d'échec des projets.

La gestion des parties concernées constitue aussi un élément majeur des attributions de l'équipe de projet comme du conseil de gestion; pour les responsables d'un projet, le fait de n'obtenir que tardivement l'adhésion de toutes les parties concernées et de chercher ensuite à les convaincre du bien-fondé de décisions antérieures est le plus sûr moyen d'accumuler des retards. Cela peut revêtir une importance particulière aux stades initiaux d'un programme de PPP, car il s'agit souvent à ce niveau de convaincre le secteur public lui-même d'accepter, au titre du projet, de confier au secteur privé la gestion d'une activité qui était normalement de son ressort (pour une liste de problèmes courants en matière de gouvernance, voir l'encadré 6.1).

ENCADRÉ 6.1

Exemples de problèmes fréquents en matière de gouvernance des projets

- Recours à un chef de projet à temps partiel (c'est-à-dire à quelqu'un qui occupe un autre emploi à plein temps au sein de l'autorité publique) et faibles ressources de l'équipe chargée du projet
- Pertes de continuité et de connaissances en cas de mauvaise gestion ou de fréquents changements au niveau de l'équipe de projet
- Manque de ressources, notamment de conseillers, ou au contraire dépendance excessive à l'égard des conseillers pour la prise de décisions
- Pouvoirs limités de la structure de gestion du projet, de sorte que la moindre décision doive être avalisée par des instances supérieures
- Ingérence d'organes extérieurs à la structure de gouvernance, de sorte qu'on ne sache pas qui est responsable des affaires courantes
- Mauvaise gestion des ressources au jour le jour, conseillers extérieurs inclus
- Conseil de gestion trop grand et incapable de se réunir selon les besoins pour prendre les décisions importantes.

Gestion de programmes

La gestion de *programmes* regroupant plusieurs projets peut présenter des avantages. Par exemple, l'étude de cas présentée à la fin de ce chapitre montre que l'adoption d'une approche axée sur un programme de PPP, dans le secteur routier national, plutôt que sur des projets ponctuels, a permis au Gouvernement indien de standardiser certains aspects des projets et d'harmoniser leur exécution.

L'adoption d'une approche axée sur un programme de PPP a les avantages suivants :

- Amélioration de la gestion et de la coordination de la liste potentielle de projets futurs ainsi que du degré de correspondance entre l'offre et la demande
- Communication effective des politiques aux parties concernées sur les marchés
- Participation accrue des parties concernées
- Confiance accrue du marché et renforcement de la capacité de l'offre
- Influence sur le marché favorisant la création de capacités plus poussées au niveau de l'offre
- Réduction des coûts de transaction grâce à la mise en place d'un modèle transposable et au recours accru à une approche standardisée
- Exploitation du pouvoir d'achat groupé du secteur public dans le contexte des négociations relatives au transfert des risques
- Établissement de processus d'assurance qualité couvrant l'ensemble du programme.

Utilisation d'une matrice de gestion des risques

La création d'une matrice des risques applicable au processus de préparation des projets est une bonne pratique de gestion. Cette matrice permet de déterminer les rôles de chacun, la bonne mise en place des budgets ainsi que les mesures prévues pour atténuer les risques. Elle fait l'objet de modifications à différents stades du cycle des projets. Un exemple en est fourni à l'annexe B. Cette matrice n'est pas la même que celle utilisée pour déterminer la répartition des risques au niveau du projet lui-même, qui correspond à un processus distinct (voir chapitre 4).

Contrôle de la qualité

Les programmes de PPP en place à travers le monde utilisent également des mécanismes d'assurance qualité dans une optique de bonne gestion. Il peut s'agir de brefs examens indépendants destinés à aider l'autorité publique à

vérifier que les mesures nécessaires ont été prises à d'importants stades du processus décisionnel dans le cadre du cycle d'élaboration d'un projet de PPP. Ces examens ont généralement lieu : a) avant que d'importantes ressources ne soient consacrées à la préparation de projets (c'est-à-dire à l'issue de la phase de réalisation du dossier stratégique); b) avant de présenter le projet au marché (à l'issue de la phase de réalisation du dossier préliminaire); c) avant de conclure un accord à long terme (à l'issue de la phase de réalisation du dossier définitif); d) pendant la phase d'exploitation pour s'assurer de l'obtention des avantages devant découler du projet. Par exemple, juste avant le lancement de la procédure de passation, on vérifiera ainsi que les résultats escomptés du projet cadrent toujours avec les besoins fixés au départ, que les structures de gestion nécessaires pour assurer la phase suivante sont en place, et que le niveau d'intérêt et de capacité du marché est suffisant pour le projet. Ce type d'examen peut généralement être réalisé en quelques jours et ne devrait pas entraver le processus. Il ne s'agit pas nécessairement d'un audit mais d'un moyen permettant à l'autorité publique de vérifier que le projet est prêt à passer à l'étape suivante. La passerelle décisionnelle (ou « gateway process ») largement utilisé par l'administration britannique (voir Royaume-Uni, Office of Government Commerce 2007), mais aussi dans plusieurs autres pays dont l'Australie et les Pays-Bas, constitue un exemple à cet égard. Ce processus permet de déceler de nombreux problèmes susceptibles de faire échouer un projet à un stade ultérieur tout en promouvant une approche cohérente. L'encadré 6.2 présente une liste d'erreurs fréquemment commises lors de la préparation de projets.

Financement de la préparation des projets

Les coûts associés à la préparation et à l'adjudication des projets ne devraient pas être sous-estimés. Ils représentent le plus souvent 3 à 4 % des coûts d'investissement pour les projets d'un montant inférieur à 100 millions de dollars, 2 à 3 % pour les projets de plus de 100 millions de dollars et environ 2 % pour les projets de plus de 500 millions de dollars (à l'exclusion des coûts significatifs afférents aux terrains, aux travaux préliminaires et aux études d'impact environnemental). C'est parce que ces coûts peuvent être démesurément élevés que les petits projets ponctuels ne se prêtent généralement pas à un partenariat public-privé.

Dans de nombreuses régions, les institutions de financement du développement (IFD) et les bailleurs de fonds ont mis en place des mécanismes pour couvrir ces frais, bien que le choix soit plus limité pour les activités en amont consistant à fixer le cadre des projets. On peut citer à titre

ENCADRÉ 6.2

Erreurs fréquemment commises lors de la préparation de projets

- Manque de clarté de l'autorité publique sur ce qu'elle attend du projet
- Manque de prise en charge du projet et de leadership
- Insuffisance des ressources dont disposent les équipes chargées des projets (et des programmes)
- Choix des conseillers effectué selon des critères de coût plutôt que de qualité et d'expérience
- Manque de collaboration effective avec les parties concernées
- Hauts responsables ayant une connaissance limitée du secteur privé et des contacts insuffisants avec celui-ci, et sondage du marché inadéquat
- Idée selon laquelle le secteur privé se chargera d'aspects, tels que l'acquisition de terrains, dont le secteur public est pourtant mieux à même de s'occuper
- Manque de clarté quant aux pouvoirs juridiques dont dispose l'autorité publique pour conclure le contrat de partenariat public-privé
- Divergence entre le processus de passation et la réglementation applicable
- Caractère trop ambitieux des calendriers établis pour la préparation du projet
- Divulgateur d'informations incomplètes sur le projet.

d'exemple le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), administré par la Banque mondiale.

Une autre approche pour la mobilisation de ressources destinées à financer la mise au point de projets consiste pour l'État à établir et gérer un fonds renouvelable spécifiquement consacré à cet aspect, éventuellement avec le concours de bailleurs de fonds. Selon cette formule, ce sont les adjudicataires qui refinancent ces coûts à la signature du contrat, et les fonds correspondants se trouvent ainsi recyclés au profit d'autres autorités publiques. Un exemple de ce type de fonds est constitué par le PPP Project Development Facility du Trésor sud-africain (Afrique du Sud, Trésor national 2004a). Cette approche permet aussi d'établir un certain degré de discipline, de cohérence et de contrôle de la qualité dans le processus de désignation des conseillers.

En dehors de cet apport de financement direct, les IFD peuvent également jouer le rôle utile, bien que plus informel, d'interlocuteur privilégié auquel soumettre des idées tout au long de la mise au point d'un projet (voir chapitre 8).

Propositions spontanées

Il arrive fréquemment que des entreprises privées entrent directement en contact avec l'administration d'un pays pour lui soumettre une idée de projet. On parle alors de propositions spontanées. Ces propositions peuvent être source d'idées novatrices et contribuer à la réalisation d'infrastructures dans les pays dont les capacités d'élaboration de projets sont limitées, ce qui peut être le cas au niveau des administrations locales ou municipales. Mais cette approche peut, si elle est mal gérée, poser des problèmes : manque de transparence, promotion d'intérêts particuliers, obstacle à la concurrence, faible rapport qualité-prix. C'est pourquoi certains pays n'autorisent pas les propositions spontanées tandis que d'autres s'emploient à les orienter dans le sens d'un processus transparent et compétitif mettant en jeu pour une bonne part les mêmes principes de rigueur que ceux appliqués à l'examen des projets conçus par le secteur public, la différence étant que c'est le candidat du secteur privé qui est chargé d'élaborer la proposition détaillée. Cela débouche sur un processus d'appel à la concurrence dans lequel l'auteur de la proposition initiale peut inclure dans son offre une valeur théorique additionnelle, ou encore être admis à faire une contre-proposition pour s'aligner sur une meilleure offre ou à participer à un ultime cycle d'appel d'offres. Il importe de gérer les risques que ces propositions spontanées présentent en matière d'intérêt public (les projets répondent-ils vraiment à un besoin d'investissement public ?) et de veiller à l'existence d'un véritable processus de mise en concurrence (dispose-t-on d'un temps suffisant pour que d'autres soumissions sérieuses puissent être préparées ?).

Ce système encourage les promoteurs de projets à élaborer et à présenter (à leurs frais) des propositions et l'on considère parfois que les offres spontanées sont un moyen de financer l'élaboration de projets. Cela dit, l'auteur de la proposition initiale s'attend en général à ce que ses coûts soient remboursés si le projet est attribué à quelqu'un d'autre. Bien que ces coûts puissent être pris en charge par le dispositif de financement de l'éventuel projet (leur charge revenant à terme au secteur public ou à l'utilisateur), il pourra parfois être difficile de déterminer comment évaluer et maîtriser ces coûts et décourager des projets futiles, ce qui suppose que l'administration possède les capacités voulues. Le secteur public devra néanmoins couvrir les coûts associés à l'analyse des propositions et à la conduite de la procédure d'appel d'offres (voir, par exemple, Hodges et Dellacha 2007). Il s'ensuit que

les propositions spontanées ne dispensent pas le secteur public de disposer des capacités requises, comme on pourrait le croire au premier abord. Cette formule présente néanmoins des avantages car elle peut donner lieu à de nouveaux modes de mise en place d'infrastructures, mais les risques et les coûts potentiels doivent être examinés avec réalisme et gérés avec soin.

Évaluation des projets

La prise en compte des divers facteurs qui ont une incidence sur la portée d'un projet et ses autres aspects (accessibilité financière, répartition des risques, rapport qualité-prix, mise en place du contrat) met en jeu une diversité de compétences. Une fois achevée la phase de sélection du projet, le travail s'intensifie énormément. Pour décrire les activités en question, la manière dont elles se répartissent et les étapes qu'elles comportent, il y a lieu de se situer dans le contexte des différentes disciplines concernées.

Évaluation juridique et réglementaire

Cette étape traite des questions qui se posent en interne au niveau de l'autorité publique. Elle vise en particulier à garantir qu'il n'y a aucun obstacle juridique à ce que celle-ci conclue les divers accords de projet et que le processus de passation envisagé est légal. Il est important de s'assurer que les procédures appropriées seront suivies et de réduire au maximum le risque de contestation qui pourrait faire dérailler ce processus. Des questions propres au projet considéré se poseront également, notamment pour ce qui est de déterminer le statut juridique des divers biens et droits requis (par exemple, en termes d'occupation des sols ou de titres fonciers). Dans le cas d'un projet de rénovation d'infrastructure, le secteur privé doit savoir dans quel état sont les biens en place, ce qu'il est prévu de faire au sujet des éléments de passif antérieurs, si d'éventuelles indemnités doivent être fournies et quel en est le montant.

L'évaluation juridique couvre aussi les liens entre l'autorité publique et le projet et entre le projet et les autres parties concernées — autrement dit, les questions pouvant être considérées comme externes à l'autorité. Par exemple, la définition des besoins couverts par le projet ainsi que la détermination et la répartition des risques doivent être dûment consignées dans le projet de contrat de PPP, au niveau des résultats spécifiés, des dispositions sur les modalités de paiement, et des autres clauses contractuelles. Le service juridique doit également mettre au point les autres éléments essentiels du contrat, notamment les dispositions prévues pour le règlement des différends et les mécanismes qui permettront d'apporter des changements au projet.

De nombreux projets de PPP peuvent être fortement tributaires d'autres installations. Une centrale thermique dépend par exemple des infrastructures

de transport pour son approvisionnement en combustible et des infrastructures de transmission pour l'acheminement de l'électricité produite. L'état et la disponibilité de ces infrastructures doivent être confirmés et consignés dans les clauses et conditions des accords correspondants. La solvabilité des contreparties (autrement dit, l'attrait des accords en question pour les financiers) est un aspect important pour la viabilité commerciale du projet. Les investisseurs privés sont peu enclins à passer du temps à évaluer la viabilité d'un projet si tous ces aspects ne sont pas bien définis en termes juridiques. Ces questions peuvent représenter un volet important de la préparation d'un projet.

Un ensemble bien conçu et complet de documents de projet, surtout ceux qui impliquent l'autorité publique, doit être mis à la disposition des soumissionnaires privés pendant le processus de passation, et c'est *avant* le lancement de cette phase qu'il convient de les élaborer. Selon le processus de passation suivi, les éventuelles dispositions des accords en question, pour ce qui est notamment de la répartition d'une partie des risques, pourront changer sous l'effet des interactions qui auront lieu avec le marché. Pour susciter l'intérêt de soumissionnaires sérieux et promouvoir la crédibilité du secteur public et du projet, il convient d'établir dès le début du processus une ventilation réaliste des risques et des modalités contractuelles. Ce processus peut être enclenché lors de la préparation du dossier stratégique du projet (voir chapitre 4) mais devra être examiné en détail lors de la préparation du dossier préliminaire.

Évaluation technique, sociale et environnementale

L'évaluation technique permet de déterminer si les résultats attendus du projet sont techniquement possibles et d'estimer les dépenses d'investissement et d'exploitation qui risquent de s'avérer nécessaires. Un travail initial spécifique pourra s'imposer pour déterminer, par exemple, l'état des sols et la situation hydrographique, voire des études archéologiques. Des plans à une échelle raisonnable pourront être dressés pour certains projets, pas nécessairement à titre d'instructions aux soumissionnaires mais afin d'illustrer comment les obligations de résultats peuvent s'interpréter (parfois désigné « protocole de conception ») et d'étayer les estimations concernant les coûts probables du projet dans l'optique de l'évaluation de son degré d'accessibilité financière. Il peut aussi y avoir à ce stade un examen des questions d'assurance, pour évaluer l'éventualité d'un transfert des risques sur les marchés des assurances, ce que cela entraînera en termes de coûts, et si une couverture est effectivement disponible.

Un élément important de l'évaluation technique consiste à analyser les aspects environnementaux et sociaux du projet, pour s'assurer de l'absence d'incidences négatives susceptibles de compromettre sa réalisation. Il s'agit pour cela d'identifier les éventuels risques environnementaux et sociaux et d'examiner comment les atténuer pour assurer le respect des règles juridiques ou des politiques environnementales (on pourra au besoin altérer la portée du projet, par exemple en modifiant le tracé d'une route). De nombreux organismes prêteurs, notamment les IFD et les banques appliquant les Principes d'Équateur², ne consentiront des prêts que si de strictes conditions environnementales sont remplies. S'il est probable que le projet nécessitera un financement des IFD, il conviendra alors de prévoir les obligations qui s'imposeront à cet égard. On évitera ainsi d'avoir à répéter les études d'impact environnemental et social ou, au pire, d'avoir à modifier la portée du projet dans le but de respecter les critères des IFD ou d'autres organismes prêteurs.

Évaluation financière

L'évaluation financière recouvre des activités diverses. Tout d'abord, le regroupement des différents éléments de coût du projet mentionnés plus haut permet d'analyser les besoins de recettes escomptés du projet sur le long terme, aspect d'une importance particulière pour l'analyse de l'accessibilité financière. Cette analyse comprend une estimation du niveau et des conditions de financement par l'emprunt et l'apport de capitaux qui sont prévus, ainsi que du degré d'exposition à l'inflation, aux risques de décalage monétaire ou de fluctuations des taux d'intérêt à long terme. Tous ces éléments peuvent avoir un impact majeur lorsqu'il s'agit de déterminer si le secteur privé est en mesure de financer et de mener à bien le projet, ainsi que la façon de structurer le contrat de PPP.

² Série de principes mise au point par la Banque mondiale et définissant des critères environnementaux et sociaux d'admissibilité aux prêts.

Étude de cas : Programme de PPP concernant le réseau indien de routes nationales

Projet : Projet de développement du réseau routier national

Description : Programme de développement en sept phases impliquant largement mais pas exclusivement la participation du secteur privé dans l'aménagement, l'entretien



et l'exploitation de routes nationales. Les deux premières phases du programme sont en voie d'achèvement. Les phases suivantes prévoient six voies de 6 500 kilomètres, quatre voies de 17 500 kilomètres, l'amélioration de 20 000 kilomètres de routes nationales et le lancement de travaux sur 1 000 kilomètres de voies express.

Le réseau routier indien, qui s'étend sur 3,3 millions de kilomètres, est le deuxième du monde. Les routes nationales ne représentent que 2 % de ce réseau mais près de 40 % du trafic routier (passagers et marchandises) de l'Inde. Jusqu'en 1999, la construction et l'entretien des routes étaient essentiellement financés par le budget de l'État et des emprunts contractés auprès d'organismes multilatéraux. Mais l'insuffisance des ressources financières s'est soldée par une augmentation minimale de la capacité, un entretien déficient et des routes de mauvaise qualité. Il est généralement admis que le manque d'investissement dans l'infrastructure routière est l'un des principaux obstacles à la croissance et à la compétitivité économique. Spécifiquement élaboré pour relever ce défi, le projet de développement du réseau routier national est le plus grand programme de ce type jamais entrepris en Inde et repose en partie sur la mobilisation des capacités et des ressources du secteur privé³.

Au niveau politique, un comité chargé de l'infrastructure, présidé par le premier ministre, a été créé pour élaborer et mettre en œuvre les politiques gouvernementales nécessaires à la mise en place de PPP, notamment dans le secteur routier. Ce comité supervise la sélection des programmes et projets prioritaires dans le cadre de PPP, la mise en place de structures tirant le meilleur parti de ces partenariats, le suivi des projets et la production

³ <http://www.nhai.org/WHATTIS.asp>.

et la diffusion de directives portant sur le financement, la formulation, l'évaluation, l'approbation et l'exécution de PPP⁴.

Au niveau institutionnel, un organisme sectoriel de l'administration centrale, la National Highways Authority of India (NHAI), a été créé pour préparer et gérer l'exécution du projet et mettre en place les structures de PPP applicables aux routes conformément aux politiques susmentionnées, lorsque ces partenariats sont jugés appropriés⁵.

Au niveau législatif, le National Highways Act a été amendé pour permettre aux entreprises privées de construire, exploiter et entretenir des routes nationales pendant des périodes spécifiées et de prélever des paiements par les usagers pour couvrir leurs coûts tout en produisant un rendement raisonnable. Des investissements étrangers directs pouvant atteindre 100 % des fonds propres ont par ailleurs été autorisés de même que des périodes de concession pouvant atteindre 30 ans. Un accord-type détaillé a été élaboré pour les concessions, parallèlement aux documents régissant la passation des marchés, de sorte à adjuger les projets de PPP de manière concurrentielle et transparente. Cet accord-type couvre les points clés tels que l'atténuation et la répartition des risques, la symétrie des obligations et des rémunérations entre les parties, la prévisibilité des coûts et obligations, la réduction des coûts de transaction, les cas de force majeure et la résiliation. Il porte également sur d'autres questions importantes pour les investisseurs, telles que la protection des usagers. Un manuel de spécifications et de normes définit les paramètres techniques concernant la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales à deux, quatre et six voies. Les documents et le processus standardisés de passation de marchés ont également pour objet de fournir des procédures d'adjudication transparentes et équitables. Un mécanisme de soutien financier prévoyant l'attribution par le gouvernement d'un financement du déficit de viabilité, dans le cadre d'un processus d'appels d'offres, a par ailleurs été élaboré pour assurer la viabilité financière des projets dans un régime prévoyant un paiement fixe par kilomètre.

La NHAI a adopté un programme en sept phases : les premières phases, qui couvrent environ 6 000 kilomètres reliant quatre grandes villes (Delhi, Mumbai, Chennai et Kolkata) et 7 300 kilomètres d'axes nord-sud et est-ouest sont en voie d'achèvement. Ces premières phases ont essentiellement été financées par des ressources publiques (par le biais de prélèvements sur l'essence et le gazole). Les phases suivantes du projet (phases 3 à 7) accordent une plus grande place au secteur privé, la majorité des projets devant être

⁴ <http://infrastructure.gov.in>.

⁵ <http://www.nhai.org>.

mis en œuvre dans le cadre de PPP de concession (routes à péage). La NHAI est responsable d'acquérir les terrains et de fournir au concessionnaire les tracés nécessaires dégrevés de leur servitude. Les incitations fiscales, telles que l'importation en franchise de droits d'engins de construction modernes et à haute capacité et l'exonération fiscale à 100 % pendant une période de dix ans en blocs de 20 ans, ont également pour objet d'améliorer les retours sur investissement.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de la partie du programme faisant l'objet d'un PPP en matière de transfert de risques et d'exploitation car un grand nombre de projets ont récemment été mis en exploitation tandis que d'autres sont toujours en cours de construction.

Les enseignements suivants peuvent toutefois être tirés de ce programme :

- L'identification d'un programme sectoriel national plutôt que de projets ponctuels peut présenter des avantages en matière de cohérence, de qualité et, parfois, de délais d'exécution. Cette approche peut également aider les secteurs public et privé à mieux répondre à la demande à long terme, et ainsi stimuler la concurrence au niveau du marché.
- La mise en place d'organismes nationaux et sectoriels chargés d'exécuter des programmes d'investissement sectoriel peut faciliter l'exécution plus rapide et mieux coordonnée des projets et permettre de tirer parti de l'expérience acquise dans le secteur public (bien que les mouvements de personnel au sein de ces organismes puissent atténuer ces avantages).
- La gestion des amendements de la législation à l'échelle du programme, en tenant compte des besoins du secteur, peut améliorer la cohérence ainsi que l'efficacité des politiques et du marché.
- L'utilisation de documents standardisés en matière de concessions et de passation de marchés peut améliorer la qualité des conditions associées et contribuer à la transparence et à la cohérence du processus d'adjudication.
- La NHAI devrait progressivement être mieux placée pour gérer efficacement les projets de PPP et analyser et examiner l'exécution du programme, en modifiant au besoin les politiques et le programme. L'évaluation du programme est particulièrement importante pour veiller à ce que les modalités ou processus inefficaces à l'échelle du programme soient rapidement identifiés et rectifiés.

7.

CONSEILLERS

Il est rare que l'équipe de projet dispose en interne de toutes les compétences spécialisées voulues. Des conseillers professionnels doivent donc être utilisés chaque fois qu'ils apporteront, par leurs compétences, une valeur ajoutée aux activités entreprises dans le cadre de la préparation, de la passation et de la gestion du projet, les objectifs et la direction du projet devant toutefois rester du ressort de l'autorité publique. Les éventuels déficits de compétences doivent être cernés d'emblée, et des options envisagées pour mobiliser les ressources additionnelles nécessaires. La mission confiée aux conseillers devra prévoir le transfert de leurs compétences à l'équipe de projet (par exemple, en rédigeant des notes d'orientation ou en dispensant une formation à l'issue de leur mission). Les gouvernements sans expérience des partenariats public-privé (PPP) ont parfois besoin d'assistance pour recruter des conseillers externes appropriés, cerner le type de conseils qu'ils peuvent s'attendre à recevoir, savoir où obtenir de l'aide pour définir les attributions de ces conseillers, voire gérer l'interface avec ces derniers. Les institutions financières internationales et d'autres organismes de développement peuvent aider les gouvernements à examiner leurs options¹.

Rôle des conseillers

La fonction principale des conseillers est de fournir au groupe de gestion du projet des conseils avisés dans leur domaine de compétence. En règle générale, un projet de PPP nécessitera les services de conseillers externes dans les domaines technique, financier, juridique et environnemental et, dans les pays ayant une expérience limitée des PPP, dans le domaine des transactions

¹ Pour un examen détaillé des questions abordées dans ce chapitre, voir Banque mondiale et PPIAF (2001).

(voir tableau 7.1). Il pourra également être nécessaire de faire appel à d'autres spécialistes, notamment dans les domaines des impacts sociaux, de l'assurance, de la comptabilité et de la fiscalité.

Quand utiliser les conseillers

Les conseillers interviennent généralement à toutes les étapes d'un projet de PPP :

- *Phase de pré faisabilité.* Les conseillers peuvent participer à la préparation de l'analyse de pré faisabilité, pour définir le dossier stratégique en matière d'investissement, les études susceptibles d'être sous-traitées, les questions devant figurer dans les études de faisabilité, si le cadre juridique existant permet l'élaboration du projet sous forme de PPP, et d'autres paramètres fondamentaux concernant l'élaboration et l'exécution des projets.

Tableau 7.1 Rôle des conseillers externes

Type de conseiller	Rôle
Conseiller principal	Aider le gouvernement à coordonner le travail de tous les conseillers et assurer l'interface entre les fonctionnaires et les autres conseillers (peut être utile dans les pays n'ayant pas d'expérience des PPP)
Conseiller technique	Aider à mettre au point les aspects techniques du plan stratégique et du dossier préliminaire, et à en assurer la faisabilité Définir les résultats escomptés du projet et son cahier des charges Mettre au point des mécanismes de paiement en liaison avec les conseillers financiers Veiller à ce que tous les aspects techniques du projet correspondent à ses objectifs Évaluer et donner des avis sur l'ensemble des solutions techniques tout au long de la phase de passation Examiner de près les coûts des solutions proposées par les soumissionnaires tout au long de la phase de passation Entreprendre le travail de diligence raisonnable au plan technique vis-à-vis des solutions proposées par les soumissionnaires Mener à bien tout travail éventuel d'évaluation, de planification et de conception du site Fournir un appui en vue d'éclaircir et de préciser les aspects techniques

(suite page suivante)

Tableau 7.1 Rôle des conseillers externes (suite)

Type de conseiller	Rôle
Conseiller financier	<p>Contribuer à la mise au point des aspects financiers du dossier stratégique, notamment l'évaluation des différentes options, la modélisation financière et l'analyse des modalités de financement</p> <p>Mettre au point des mécanismes de paiement en liaison avec les conseillers techniques</p> <p>Élaborer les règles de soumission d'une offre financière</p> <p>Veiller à ce que tous les aspects financiers des solutions proposées par les soumissionnaires respectent les règles de soumission d'une offre</p> <p>Optimiser et examiner de près les modèles financiers présentés par les soumissionnaires</p> <p>Évaluer et donner des avis sur l'ensemble des propositions financières tout au long de la phase de passation</p> <p>Examiner les aspects ayant trait au financement, à la comptabilité et à la fiscalité des solutions proposées</p> <p>Entreprendre le travail de diligence raisonnable au plan financier vis-à-vis des offres présentées</p> <p>Fournir un appui en vue d'éclaircir les aspects financiers et commerciaux</p>
Conseiller juridique	<p>Aider l'autorité publique à évaluer le projet en termes de pouvoirs requis et de faisabilité juridique</p> <p>Élaborer la documentation contractuelle pour le projet</p> <p>Élaborer les autres aspects juridiques du dossier d'appel d'offres, pour ce qui est notamment de l'analyse des actifs du projet, de la situation en matière de propriété foncière, des accords d'interface, et des autres aspects relatifs au site du projet</p> <p>Veiller à ce que les offres soient conformes aux exigences juridiques et contractuelles</p> <p>Évaluer et donner des avis sur l'ensemble des procédures et solutions juridiques et contractuelles tout au long de la phase de passation et minimiser le risque de contestation des adjudications</p> <p>Entreprendre le travail de diligence raisonnable au plan juridique vis-à-vis des offres</p> <p>Fournir un appui en vue d'éclaircir et de préciser les aspects juridiques</p>

(suite page suivante)

Tableau 7.1 Rôle des conseillers externes (suite)

Type de conseiller	Rôle
Conseiller environnemental	Étudier l'éventuel impact environnemental du projet Identifier les risques potentiels Envisager des mesures d'atténuation des risques et l'impact sur la portée et la conception du projet

Source : Auteurs.

- *Étude de faisabilité initiale.* Les conseillers peuvent aider à donner corps aux ébauches de propositions en vue de la passation d'un marché public sous la forme d'une opération commerciale qui puisse être soumise aux entrepreneurs ainsi qu'au marché de financement. Dans le cadre de ce processus, ils devront donner des avis sur les apports probables de ce marché, les principales contraintes pesant sur l'opération et le niveau d'intérêt escompté du marché.
- *Mise au point de l'opération.* Les conseillers contribuent à la mise au point de l'opération sous une forme détaillée, c'est-à-dire l'élaboration de la documentation (projet de contrat et autres documents), les mécanismes de paiement et de suivi des performances, la répartition des risques entre les parties, les modèles financiers et autres types de projections, ainsi que l'évaluation environnementale. Ils peuvent également participer à la préparation du dossier d'appel d'offres.
- *Exécution de l'opération.* Les conseillers peuvent participer à l'évaluation des soumissions et à l'obtention d'éclaircissements afférents. Ils peuvent également participer aux négociations et au travail d'analyse (juridique, financière, technique et environnementale) sur les incidences des positions adoptées par les parties. Cette assistance peut comprendre la fourniture d'avis sur la modalité de financement optimale ainsi que sur le calendrier et la démarche à suivre pour solliciter les marchés de financement.
- *Suivi des phases de construction et d'exploitation.* Les conseillers peuvent également intervenir pendant la phase d'exploitation, notamment pour traiter les questions complexes qui peuvent se poser, par exemple en termes de refinancement ou de modification du contrat. Ils peuvent en outre participer au contrôle du respect des clauses contractuelles par le secteur privé.

Engagement des conseillers

Le processus compétitif de sélection des conseillers doit avoir pour but d'obtenir des services de qualité et de valeur optimales. Il importe de définir leur cahier des charges le plus précisément possible avant de conclure

un contrat. En plus des considérations de coût, leur sélection devra de préférence prendre en compte l'étendue et l'utilité de leurs compétences, leur capacité et volonté d'utiliser l'expérience d'autres marchés de PPP si nécessaire, leur capacité et volonté de fournir des conseils tenant compte des conditions locales, leur connaissance du projet et des besoins et processus de l'autorité adjudicatrice, et les renseignements fournis quant à la disponibilité des personnes considérées. Leur expérience peut, dans bien des cas, avoir plus d'importance que la réputation de leur société. Le cahier des charges devrait clairement définir les étapes auxquelles les conseillers devront fournir leurs avis avant d'être payés. Les accords concernant les honoraires devraient être clairement formulés, en précisant les hypothèses utilisées pour établir des honoraires fixes ou un plafond, ainsi que les règles applicables aux dépenses et déplacements. Si la contribution de certaines personnes ou un certain niveau de compétence sont requis, il est important de préciser la quantité minimale de cette contribution ou de ces compétences. Les voyages à l'étranger devraient également être indiqués². Dans certains marchés, les conseillers peuvent être nommés pour la phase de préparation du projet uniquement, puis à nouveau pour la phase d'adjudication le cas échéant, ce qui permet de réévaluer leur performance.

Rôle des unités chargées des partenariats public-privé

Les services consultatifs peuvent être coûteux et il est important que le secteur public fasse preuve d'habileté lors du recrutement de conseillers externes. Leurs services devraient être utilisés de manière à en tirer le plus grand parti. Dans les pays ayant une expérience des transactions, les unités PPP peuvent aider les équipes de projet à recruter et utiliser des conseillers externes. Elles peuvent notamment recommander des conseillers, un processus de sélection, de désignation et d'engagement, et un cadre de référence que les conseillers devront utiliser lors de la préparation de leur soumission. Dans bien des cas, ces unités élaborent des directives à cet égard et participent même au processus d'approbation (surtout si elles administrent aussi les dispositifs de financement pour la mise au point des projets). En établissant une approche plus coordonnée et plus cohérente vis-à-vis du marché, les pouvoirs publics peuvent contribuer à promouvoir et développer l'offre de conseillers de bonne qualité.

² Des modèles de cahiers des charges pour divers conseillers en matière de PPP sont disponibles auprès du « PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws, and Regulation » de la Banque mondiale et du PPIAF à www.worldbank.org/pppiresource.

Gestion des conseillers

Il est indispensable de donner aux conseillers professionnels un accès suffisant aux processus de planification, de mise au point d'opérations, de gestion et de décision suivis par l'autorité publique, de manière à ce qu'ils soient bien au fait des objectifs du projet et de ses contraintes, et qu'ils puissent prodiguer les meilleurs conseils possible. Ne pas les associer pleinement à tous ces aspects d'un projet est contre-productif, car ils risquent ainsi de ne pas en avoir une vue complète et de fournir de ce fait de mauvais conseils. Les conseillers ne sont pas payés pour être d'accord avec leurs clients, mais pour leur fournir des avis objectifs et professionnels dans leur domaine de spécialisation.

Il convient de tenir des réunions régulières avec les conseillers, pour examiner leurs rapports, suivre leur performance, leur permettre de rendre compte de leur travail au titre d'un projet, et discuter des questions qui se posent.

Outre ces réunions régulières, il est souhaitable de demander aux conseillers de clore formellement les grandes étapes d'un projet, pour indiquer qu'il peut passer à l'étape suivante et que les propositions et le calendrier suivi sont réalistes et réalisables. Ce type de mesure encourage les conseillers à faire preuve de la vigilance requise. Et s'ils ne pensent pas que le projet puisse passer à l'étape suivante, leurs objections doivent aussi être consignées formellement.

Lors des étapes de planification initiales, l'équipe de projet devrait inscrire au budget un montant approprié pour couvrir le coût des conseillers sur l'ensemble du projet. Une unité PPP pourra donner son avis sur une fourchette de coûts réaliste, compte tenu de l'ampleur de l'opération considérée et de son degré de complexité. Les honoraires de conseillers peuvent certes sembler excessifs mais, dans le contexte d'opérations pouvant dépasser des centaines de millions de dollars, c'est faire une fausse économie que de ne pas dépenser suffisamment pour s'assurer de recevoir des conseils appropriés et de qualité.


La nomination d'un conseiller principal qui sous-traite et gère les autres conseillers permet de simplifier le processus de passation et de réduire la charge incombant à l'autorité publique, laquelle n'aura alors qu'un conseiller à gérer. Ce type de structure est particulièrement utile dans les pays mettant tout juste en place leur programme de PPP. Cela dit, il n'est pas toujours possible de faire appel aux meilleurs conseillers dans *chaque* domaine par le biais d'une société de conseil. Dans les marchés ayant une plus longue expérience des PPP, les conseillers sont généralement recrutés sur une base individuelle. Le problème mentionné plus haut pourrait être

évité en recrutant les conseillers individuellement et en en nommant un pour assurer l'interface entre l'administration et ses collègues.

Dans le cas de la modernisation et de l'agrandissement de l'aéroport Queen Alia (voir l'étude de cas à la fin du présent chapitre), la Société financière internationale (IFC) a joué le rôle de conseiller principal pour le Gouvernement jordanien tout en fournissant un financement à long terme pour le projet. Des contrôles stricts étaient en place pour veiller à l'absence de conflit d'intérêts entre les activités de conseil et de financement de l'IFC, de sorte que le projet puisse bénéficier des bonnes connaissances du prêteur sur les sources et conditions de financement. L'étude de cas illustre également le rôle que peut jouer un conseiller dans la coordination de diverses sources de conseils et dans le développement de la crédibilité du projet.

Une partie de la rémunération des conseillers peut leur être versée sous forme de commission finale une fois le contrat signé (et le financement correspondant fourni). La prudence est toutefois de mise dans ce genre de situation, surtout lorsque des conseillers doivent participer aux étapes initiales de l'élaboration des projets, car les intérêts du secteur public ne correspondront pas toujours à ceux d'un conseiller dont la rémunération est subordonnée à la signature du contrat. Il est généralement préférable de payer les conseillers lorsqu'ils fournissent un ensemble préétabli de prestations couvrant chacune des étapes identifiables du processus d'élaboration du projet. L'important dans un PPP n'est pas de « conclure le marché », mais de conclure le *bon* marché. Enfin, la qualité et la réputation des conseillers de l'autorité publique jouent un rôle important dans la décision du secteur privé de soumettre une offre. De bons conseillers renforcent considérablement la crédibilité d'un projet.

Étude de cas : Agrandissement de l'aéroport Queen Alia, à Amman (Jordanie)

Projet :	Agrandissement de l'aéroport international Queen Alia	
Description :	Contrat de 25 portant sur la modernisation, l'agrandissement, l'exploitation et l'entretien de l'aéroport international Queen Alia en Jordanie	
Bouclage financier :	Décembre 2007	
Valeur du capital :	675 millions de dollars, dont 370 millions de dette et 305 millions de fonds propres	
Consortium :	Airport International Group, comprenant Abu Dhabi Investment Corporation (Abou Dhabi, 40 %), NOOR (Koweït, 25 %), J&P Avax (Grèce, 10 %), EDGO Investment Holdings (Jordanie, 10 %), Joannou & Paraskevaides (filiale de J&P Avax, 10 %) et Aéroports de Paris Management (France, 5 %)	
Conseiller principal :	Société financière internationale	
Financiers :	Banque islamique de développement (prêt de 100 millions de dollars); Société financière internationale (« Prêt A » de l'IFC de 70 millions de dollars; « Prêt B » de l'IFC de 160 millions de dollars fournis par Calyon, Europe Arab Bank et Natixis; « prêt C en quasi-capital » de 40 millions de dollars; ligne de crédit de dix millions de dollars)	

La Jordanie entend développer son unique aéroport international afin de mieux desservir l'Afrique, l'Asie et l'Europe. L'aéroport international Queen Alia (QAIA), situé à 32 kilomètres au sud de la capitale Amman, est un point de transit de plus en plus utilisé par les touristes, les voyageurs d'affaires et le fret aérien international. Le trafic passager a augmenté de 6 % par an au cours de la dernière décennie et atteint 3,5 millions de visiteurs en 2006. Selon les estimations du ministère des Transports, ce chiffre devrait passer à 12,8 millions de passagers d'ici 2030³.

³ <http://www.mot.gov.jo/en/statistics>.

Désireux de faire du QAIA une plaque tournante financière, commerciale et aéroportuaire tout en répondant à la demande croissante, le Gouvernement jordanien a décidé de moderniser l'aéroport construit il y a 25 ans, et d'en augmenter la capacité dans le cadre d'un PPP fondé sur les droits d'utilisation. Ce projet couvre la modernisation et l'exploitation du terminal existant et la construction d'un nouveau terminal ultramoderne de 90 000 mètres carrés. Plusieurs défis ont dû être relevés du fait de modifications législatives, de coûts d'investissement initiaux élevés et de la longue période d'amortissement d'un projet de cette taille. Qui plus est, les plans de l'aéroport d'une conception très originale, qui avaient déjà été sélectionnés et approuvés, durent être modifiés pour des raisons économiques tout en permettant une expansion future. Les perturbations devaient par ailleurs être minimisées pendant les travaux. De plus, les banques commerciales n'étaient pas prêtes à fournir un financement à long terme pour un projet ne prévoyant pas l'atténuation du risque politique élevé généralement associé à la région.

Le Gouvernement jordanien a nommé l'IFC en tant que conseiller principal pour l'aider à relever ces défis⁴. Celle-ci a commencé par charger des conseillers indépendants de confirmer le volume du trafic aérien et les recettes anticipées et d'évaluer l'attrait du projet pour les bailleurs de fonds ainsi que le cadre juridique. L'équipe consultative de l'IFC a ensuite aidé le Gouvernement jordanien à organiser un processus d'appel d'offres équitable et transparent auquel ont répondu la majorité des grandes sociétés de construction et d'exploitation d'aéroports internationaux et régionaux. Vingt-huit dossiers ont été reçus en réponse à l'appel à manifestation d'intérêt lancé en juin 2006. Une première sélection de six consortiums a été effectuée en octobre 2006. En mai 2007, un contrat de 25 ans a été conclu avec l'Airport International Group pour la modernisation, l'agrandissement, la rénovation, l'exploitation et l'entretien de l'aéroport. Le nouveau bâtiment devrait être opérationnel en 2012. Le partenaire privé, qui assume les risques de construction, d'exploitation et de demande, recevra en contrepartie une part des revenus bruts de l'aéroport.

Le consortium retenu regroupe un grand investisseur, un exploitant aéroportuaire confirmé et des experts du bâtiment de la région et d'ailleurs.

Les coûts totaux du projet (675 millions de dollars) sont financés par des fonds propres, des revenus d'exploitation, un prêt de 100 millions de

⁴ Membre du Groupe de la Banque mondiale, l'IFC encourage une croissance économique durable dans les pays en développement en finançant des investissements dans le cadre du secteur privé, en mobilisant des capitaux privés sur les marchés financiers locaux et internationaux, et en fournissant des services-conseils et des services d'atténuation des risques aux entreprises et aux pouvoirs publics.

dollars accordé par la Banque islamique de développement et un dispositif de financement de 280 millions de dollars fourni par l'IFC et comprenant :

- Un prêt privilégié de 70 millions de dollars sur 17 ans
- Un prêt subordonné de 40 millions de dollars sur 18 ans avec un délai de grâce de 15 ans devant correspondre aux flux de trésorerie de la concession
- Un prêt conditionnel de dix millions de dollars devant être décaissé si les flux de trésorerie générés par les opérations existantes ne permettent pas le financement du nouveau terminal pendant la phase de construction
- Un prêt consorcial de 160 millions de dollars sur 16 ans accordé par les banques françaises Calyon et Natixis et Europe Arab Bank. Ce consortium financier a également fourni un swap à Airport International Group pour minimiser le risque de fluctuation des taux d'intérêt⁵.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de ce projet :

- Les institutions de financement du développement peuvent jouer un rôle important en tant que conseillers, bailleurs de fonds et garants dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de PPP vastes et complexes. Leur participation peut renforcer la crédibilité d'un projet et rassurer les organes de financement à long terme, les investisseurs et les entrepreneurs.
- La capacité compte beaucoup dans la gestion et la coordination effectives de différents conseillers.
- Les conseillers jouent un rôle important tout au long du processus, notamment lors de la préparation et de l'analyse détaillées du projet *avant* le lancement de l'appel d'offres. Ce travail comprend des prévisions réalistes de la demande et des dépenses ainsi que la définition précise des exigences du projet, de sorte qu'elles ne doivent pas être élaborées ultérieurement pendant la phase d'adjudication.
- Des documents de haute qualité devraient être préparés sur le projet avant la phase d'adjudication.
- La bonne gestion de la phase d'adjudication et un processus d'appel d'offres transparent et équitable sont essentiels pour susciter et maintenir l'intérêt de soumissionnaires internationaux de haute qualité.
- L'évaluation efficace des soumissions signifie que la compétence technique, la solidité et l'expérience d'un consortium bien équilibré sont aussi importantes que le prix.
- Il est important d'intégrer la conception du projet aux aspects économiques et financiers; des projets avec un design ou une conception trop originale déjà pré-approuvés peuvent poser problème, notamment en matière de financement.

⁵ Project Finance International : <http://www.pfie.com/>.

8.

GESTION DES PREMIERS ÉCHANGES AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

La sélection du projet et sa préparation n'auront probablement pas les effets escomptés si elles ne s'appuient pas sur une bonne notion de la façon dont le projet sera perçu par les soumissionnaires privés et de ce que ses coûts risqueront de représenter. En plus des éléments d'information fournis par les conseillers, la préparation du projet doit reposer sur un flux continu de données émanant du secteur privé.

Cela est-il concevable sans que le processus de passation du marché ait même été lancé? Un sondage de marché (sorte de version moins poussée des essais de marché) est un outil permettant à l'autorité publique de confronter ses réflexions sur le projet à ce que peuvent en penser les experts du secteur privé (entrepreneurs, prêteurs, investisseurs), et ce jusqu'à la conclusion de la phase préparatoire (4Ps 2002; Royaume-Uni, Office of Government Commerce 2005). Il offre par ailleurs au secteur privé l'occasion d'indiquer en retour comment présenter le projet et définir sa portée pour assurer une participation privée et améliorer la concurrence. Ce sondage peut également apporter un éclairage utile sur le niveau probable d'intérêt du marché, assurant ainsi une meilleure correspondance entre les résultats que le secteur public doit obtenir et ceux que le secteur privé peut fournir. Des interlocuteurs avertis ayant participé à des montages analogues dans d'autres pays pourront fournir des avis de haute qualité; il s'agit donc de déterminer quels peuvent être ces interlocuteurs, et de les encourager à prendre part à ce processus.

Bien que la démarche à suivre varie en fonction de l'opération envisagée, les aspects généralement couverts dans le cadre de sondages du marché

incluent la portée du projet, les éventuels problèmes techniques susceptibles d'influer sur la capacité des soumissionnaires potentiels à fournir les services, l'identification des éventuels problèmes limitant l'offre, les coûts escomptés, les mécanismes de paiement, les principaux risques susceptibles d'être transférés, les dispositifs et conditions contractuels, et le calendrier proposé pour la période allant de la phase de passation à la mise en exploitation des services. Le sondage de marché ne fait pas partie du processus de passation et il convient d'informer les éventuels participants qu'ils pourront y prendre part même s'ils ne participent pas au sondage.

Préparation d'un sondage de marché

Avant d'engager le processus de sondage de marché, il est conseillé d'élaborer une brève note d'information sur le projet, couvrant divers aspects : entités du secteur public concernées, propositions élémentaires établies jusqu'ici, portée de l'opération, terrains disponibles, infrastructure d'appui, emplois, et toute autre possibilité de développement correspondante. Il est préférable d'indiquer clairement ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas sur le projet plutôt que donner l'impression de dissimuler des informations essentielles. Cette note n'est pas destinée à vendre le projet, car il est encore en cours d'élaboration, mais à susciter des réactions informées du marché. Les questions sur lesquelles l'autorité publique sollicite l'assistance ou l'avis du marché devraient être répertoriées dans une liste, en précisant les objectifs recherchés (étayés, le cas échéant, par des preuves de l'appui de l'administration centrale au projet). Cette liste doit être rédigée soigneusement afin d'encourager des réponses de qualité optimale. Les soumissionnaires potentiels fournissent souvent de vagues manifestations d'intérêt pour établir un premier contact, et les questions ont par conséquent pour but de mettre au jour les véritables problèmes susceptibles de faire dérailler le projet.

Il convient également d'envisager le déroulement même du sondage de marché, en tenant particulièrement compte de la nécessité de faire en sorte que les parties qui y répondront ne bénéficient pas d'un avantage compétitif déloyal lors des éventuels appels d'offres ultérieurs, que le processus soit mené de manière ouverte, équitable et transparente, et qu'il soit bien documenté. Bien qu'il ne s'agisse pas, à ce stade, d'un processus formel d'appel d'offres, les éventuels soumissionnaires essaieront de recueillir des indices sur le comportement de l'autorité publique. S'il n'est donc pas nécessaire d'appliquer, à ce stade, l'ensemble des procédures requises dans une procédure d'appel d'offres pour régir les échanges entre les secteurs public et privé, qui pourraient du reste entraver les efforts menés pour aller au fond des choses, le marché voudra avoir l'assurance qu'une solution n'est pas en

train de se mettre en place par ce biais pour favoriser un certain fournisseur jouissant d'une influence excessive sur l'autorité publique. Documenter le processus proposé, répertorier les acteurs du marché contactés ainsi que les questions à traiter et, dans certains cas, solliciter des réponses par écrit sont autant de moyens d'assurer la transparence du sondage de marché. Il importe néanmoins de ne pas donner une fausse idée de ce processus, qui n'a pas pour objectif de recueillir des manifestations d'intérêt. De même, il n'a pas pour but de « sonder » la capacité d'un *fournisseur spécifique* à répondre aux besoins du projet mais plutôt, en extrapolant à partir des discussions menées dans le cadre de ce processus, de se faire une idée de la réaction probable du *marché*. Des conseillers expérimentés peuvent contribuer pour beaucoup à accroître l'efficacité et la crédibilité du processus, mais il importe de garantir qu'ils sont impartiaux et n'ont pas d'intérêt personnel à ce que le processus débouche sur un résultat donné.

Le sondage de marché ne devrait pas être effectué trop tôt, car il serait alors peu utile tandis que l'autorité publique risquerait de donner l'impression d'avoir des objectifs vagues et mal définis, ce qui n'inspirera pas confiance dans son aptitude à soumettre le projet au marché. Il ne doit pas non plus être effectué trop tard, car le risque d'éventuelles complications juridiques augmente à mesure que l'ébauche de proposition se transforme en un processus de passation de marché à proprement parler. Quoi qu'il en soit, il sera sans doute possible de recueillir des soumissionnaires des informations complémentaires lorsque le projet sera officialisé et aura fait l'objet d'un avis d'appel d'offres, selon les réglementations en place dans ce domaine.

Le sondage de marché devra prévoir la création d'une base de données à jour sur les entrepreneurs, prêteurs et investisseurs privés susceptibles d'être intéressés par le projet et considérés comme des partenaires appropriés.

Une journée portes ouvertes ou de promotion pourra être organisée à l'intention des parties intéressées, pour réunir les services compétents de l'organisme public promoteur du projet et les éventuels soumissionnaires du secteur privé. Les pouvoirs publics pourront recueillir dans ce cadre, ou ultérieurement, les réactions du secteur privé sur la portée ou le contenu du projet et son attrait potentiel. Ces informations pourront être recueillies dans un questionnaire et dans le cadre de réunions privées. Les principaux éléments d'un sondage de marché sont présentés dans l'encadré 8.1.

Phase préalable au lancement du projet

Lorsque l'élaboration du projet est suffisamment avancée, mais avant le lancement de la phase de passation, il peut être souhaitable d'annoncer que le projet fera bientôt l'objet d'un avis officiel d'appel d'offres. On pourra par exemple publier un bref descriptif de projet, qui permettra

ENCADRÉ 8.1

Dix règles de base pour réussir un sondage de marché

1. ✓ Veiller à ce que le processus suivi soit conforme aux règles pertinentes de passation des marchés.
2. ✓ Préparer minutieusement les échanges avec le marché, afin de tirer le meilleur parti du sondage et de présenter l'autorité publique sous son meilleur jour.
3. ✓ Envisager de procéder au sondage de marché à un stade précoce du processus d'évaluation du projet et de la passation du marché, avant la formulation de plans de passation détaillés.
4. ✓ Consacrer du temps à l'élaboration des documents de référence ; définir clairement les aspects à traiter avec le marché (par exemple, la répartition, la rémunération et la structure concernant les risques) pour qu'il puisse fournir des réponses ; formuler et libeller soigneusement les questions ; éviter tout jargon.
5. ✓ Définir clairement la démarche à suivre pour sélectionner les organisations appelées à contribuer au sondage, qu'il s'agisse de les inviter à un entretien ou à présenter des soumissions par écrit.
6. ✓ Envisager des entretiens privés avec les organisations sélectionnées ; ne pas oublier qu'elles pourraient être mal à l'aise si les discussions sont menées simultanément avec deux ou plusieurs concurrents potentiels et préciser qu'aucune partie ne fait l'objet d'un traitement préférentiel dans le contexte de l'adjudication du marché.
7. ✓ Impliquer plusieurs fonctionnaires de l'autorité publique ; faire preuve de cohérence dans ce qui est communiqué aux participants au sondage et veiller à ce que les réunions soient documentées ; utiliser les informations concernant le marché et obtenues à son sujet, ce qui est le but même du sondage.
8. ✗ Ne pas perdre de temps à écouter des boniments ; l'objet du sondage est de découvrir ce que le marché pense du projet envisagé à ce stade ; de même, éviter de se laisser convaincre d'adapter le projet dans l'optique d'une proposition donnée.
9. ✗ Ne pas réduire la portée du sondage ; viser un large échantillon du marché, par exemple en invitant aussi bien des exploitants que des entreprises de travaux et des organismes de financement, le cas échéant ; faire preuve d'ouverture d'esprit, en se concentrant sur les résultats plutôt que sur les moyens d'y parvenir.

(suite page suivante)

10. X Éviter d'utiliser les termes (tels que « soumissionnaires ») associés à la passation de marchés ou de donner l'impression que le sondage de marché est une occasion de soumissionner ; il s'agit uniquement à ce stade d'assurer un retour d'information et d'encourager les participants à donner librement leur avis plutôt qu'à être conciliants en tant que soumissionnaires potentiels.

aux soumissionnaires potentiels de se préparer dans la perspective de l'appel d'offres. Les informations publiées à ce stade sur le projet sont peu volumineuses (elles pourront même tenir en une seule page) et comprennent en général une description succincte de la nature du projet, de la portée des travaux et de l'ampleur éventuelle de l'investissement, ainsi qu'un calendrier préliminaire du processus de passation envisagé.

Le secteur public oublie souvent le rôle et l'impact qu'il peut avoir sur le marché. Le projet ne doit donc pas être considéré de manière isolée, mais plutôt dans le cadre d'un programme plus vaste, le cas échéant. Les autorités responsables de la passation de marchés font souvent l'erreur d'annoncer plus ou moins en même temps des projets similaires, sans aucune coordination. Ces chevauchements peuvent être inévitables (par exemple, lorsque des projets analogues font l'objet de marchés à l'échelle de toute une région), mais une bonne connaissance des autres projets en préparation permettra de fixer la date de leur lancement et d'évaluer l'intérêt du marché. La capacité des entreprises locales est souvent l'une des principales entraves au déroulement des programmes.

Perception du projet

Il découle des liens de collaboration devant s'établir avec le secteur privé que les investisseurs, prêteurs et entrepreneurs potentiels commenceront très tôt à se faire une idée du projet. La façon dont est perçue l'engagement de l'État, la compétence de l'équipe du secteur public chargée du projet, ainsi que de ses conseillers, la communication de l'information au marché, sa fréquence et ses modalités, et la façon dont l'ensemble du processus est géré revêtent autant d'importance que la qualité des informations fournies. L'autorité publique doit faire en sorte de vendre le concept du projet au secteur privé. Tous ces facteurs contribuent à ce qu'une activité jugée souhaitable par les pouvoirs publics se transforme en une possibilité commerciale à même d'attirer des capitaux et gestionnaires privés, dans le cadre d'un solide processus d'appel à la concurrence. Les principaux sujets de préoccupation des prêteurs, entrepreneurs et investisseurs sont présentés dans les encadrés 5.1 et 5.2 du chapitre 5.

Rôle des institutions de financement du développement et des bailleurs de fonds

Les institutions de financement du développement (IFD) peuvent tenir une place importante dans la préparation d'un projet en jouant un rôle d'interlocuteur privilégié, à même de donner des avis sur la structure du projet et sa viabilité commerciale, et de source de financement à long terme. Elles doivent être associées tôt au projet et peuvent participer activement au processus de sondage de marché.

Comme l'illustre le projet d'expansion de l'aéroport Queen Alia (voir l'étude de cas du chapitre 7), les IFD peuvent aussi apporter leur aval aux projets à un stade précoce en définissant, par exemple, des conditions de financement indicatives et conditionnelles que les soumissionnaires pourront intégrer dans leurs dispositifs de financement. Bien que ces institutions ne fournissent généralement qu'une partie du financement requis, leur participation peut améliorer sensiblement la crédibilité du projet et rassurer les autres prêteurs, investisseurs et entrepreneurs, notamment en cas de risques politiques. Certaines IFD offrent également des instruments de garantie qui assurent un degré de protection aux partenaires privés contre les risques liés aux paiements du secteur public et les autres risques politiques (Matsukawa et Habeck 2007). Ces instruments sont abordés au chapitre 5.

Des discussions avec d'éventuels donateurs peuvent aussi être importantes à ce stade, en permettant à l'autorité publique d'examiner si ces bailleurs de fonds sont disponibles et prêts à soutenir les obligations de paiement à long terme du secteur public (de même que les coûts de préparation du projet incombant à l'autorité publique).

Passage à la phase de passation

Le passage à la phase de passation doit comporter une vérification préalable et un processus d'appel à la concurrence.

Vérification préalable

Avant d'engager la phase de passation, il est fortement recommandé de procéder à un examen rigoureux du projet, pour s'assurer qu'il sera bien reçu par le marché, qu'il est d'un coût abordable et d'un bon rapport qualité-prix et qu'il a l'adhésion des parties concernées. Cet examen permet également de s'assurer que le secteur public est prêt pour la phase suivante, réduisant ainsi le risque d'échec et d'embarras pour l'autorité publique, avec toutes les conséquences négatives qui pourraient en résulter. Le tableau 8.1 dresse la liste des aspects à considérer à ce stade.

Tableau 8.1 Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation

Aspect	Questions à régler
Définition précise des besoins	La portée du projet et ses besoins sont-ils clairement définis et peu susceptibles de varier ?
Répartition des risques	Les risques liés au projet ont-ils été dûment identifiés et leur éventuelle répartition évaluée ?
Modalités et conditions clés	Le projet de contrat de PPP a-t-il été préparé en tenant compte des besoins du projet et de la répartition proposée des risques ? Les aspects concernant les échanges avec le monde extérieur, les accords, les modalités et les conditions ont-ils été recensés et examinés ?
Niveau d'intérêt commercial	A-t-on constaté un niveau d'intérêt suffisant de la part des entrepreneurs, prêteurs et investisseurs pour justifier le lancement du projet dans les conditions envisagées ? A-t-on élaboré une stratégie de promotion du projet et dressé une liste de soumissionnaires potentiels ? Quelles sont les disponibilités et les modalités prévues concernant les moyens de financement par l'emprunt et par l'apport de capitaux ? A-t-on contacté les institutions de financement du développement ?
Informations sur le projet	Qu'a-t-on prévu pour porter le lancement du projet à la connaissance des soumissionnaires potentiels ? L'équipe de projet a-t-elle préparé un memorandum d'information à son sujet ? Les critères d'évaluation des qualifications des soumissionnaires et des offres ont-ils été définis ?
Accessibilité financière	Le projet est-il vraiment abordable, compte tenu de sa portée ? Les tarifs facturés aux usagers sont-ils réalistes et dispose-t-on des budgets et agréments voulus pour couvrir les éventuelles obligations de paiement (ou d'apport de ressources) du secteur public ?

(suite page suivante)

Tableau 8.1 Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation (suite)

Aspect	Questions à régler
Calendrier indicatif	Un calendrier réaliste est-il en place pour la phase de passation de marché ?
Équipe du projet et processus	Une équipe de projet sérieuse et dotée des moyens requis est-elle en place pour gérer la passation du marché ; un processus d'adjudication et une stratégie d'évaluation des offres ont-ils été convenus ? Des structures et processus de gouvernance ont-ils été établis afin d'assurer une prise de décisions rapide et efficace ? Des conseillers crédibles et expérimentés ont-ils été nommés ? Une évaluation appropriée a-t-elle été effectuée pour démontrer que l'approche proposée devrait répondre aux critères définis en termes de rapport qualité-prix (conformément aux politiques en place) ?
Engagement des parties concernées et des usagers	A-t-on identifié toutes les parties concernées et obtenu leur pleine adhésion au projet, et des mesures sont-elles en place pour assurer un processus continu de communication et de consultation ?
Procédures juridiques	Les agréments nécessaires ont-ils été identifiés ou obtenus (par exemple, en matière d'environnement ou de planification) ? Les questions relatives aux sites et terrains ont-elles été clairement présentées ? Toutes les approbations voulues ont-elles été obtenues pour le projet ? A-t-on vérifié que l'autorité publique dispose des pouvoirs nécessaires pour attribuer et conclure des contrats de longue durée, notamment en ce qui concerne l'ouverture de crédits à long terme ? Les textes de droit contractuel et bancaire peuvent-ils être appliqués au financement de projets de PPP ?

Source : Auteurs.

Importance d'un processus d'appel à la concurrence

Les pouvoirs publics devraient dans la mesure du possible recourir à un processus d'appel à la concurrence. S'il est correctement mené, ce processus permet généralement d'obtenir une meilleure solution à moindre coût tout en établissant le projet sur des bases solides et en renforçant le degré d'adhésion des parties concernées. Ce processus requiert par ailleurs que le projet soit conçu de manière à susciter un intérêt réel de la part de plusieurs soumissionnaires et encourage ainsi le développement du marché, de sorte à réduire la dépendance vis-à-vis d'un seul fournisseur. Ceci peut être particulièrement important si le projet rencontre des problèmes justifiant le recours à un autre entrepreneur ou exploitant, et peut éviter que les risques liés au projet ne doivent alors être assumés par l'État. L'appel à la concurrence est prescrit par la loi dans de nombreux pays. Compte tenu de la relation contractuelle à long terme nécessaire dans le cadre d'un PPP, il représente le seul moyen d'utiliser la pression concurrentielle pour obtenir les meilleures conditions. Des négociations menées avec un seul soumissionnaire n'offrent pas cette possibilité.

L'obligation de faire appel à la concurrence implique qu'*une stratégie de passation de marchés soit élaborée à l'avance*, ce qui a une incidence sur les informations communiquées aux entrepreneurs et aux organismes financiers et sur le moment et la méthode choisis pour les diffuser. Cet aspect est examiné au chapitre suivant.

9.

GESTION DE LA PASSATION DE MARCHÉ

Durant la phase de passation de marché, le degré d'interaction avec le secteur privé s'accroît sensiblement, mais l'important travail préparatoire devrait déjà avoir été entièrement effectué. Au cours de cette phase, des informations de plus en plus détaillées sur le projet sont communiquées aux soumissionnaires et des renseignements sont reçus à leur sujet ainsi que sur leurs offres. Le problème majeur est de gérer la masse d'informations qui commence à circuler dans les deux sens, tout en maintenant un niveau soutenu de tension concurrentielle et en veillant à disposer de traces vérifiables sur les activités entreprises.

Ce chapitre expose dans ses grandes lignes la phase de passation, son objet et les attentes associées, notamment en ce qui concerne la relation avec le secteur privé, et met en perspective les activités de préparation décrites dans les chapitres précédents. Les pages qui suivent n'ont pas pour but de prescrire une procédure de passation particulière et ne prétendent pas traiter en détail cette phase complexe. Les lois et réglementations locales, généralement conçues pour couvrir un large éventail d'activités et pas uniquement les partenariats public-privé (PPP) auront également une forte incidence sur ce qui peut ou ne peut pas être fait.

Les orientations sur les processus de passation de marché dans le cadre de PPP sont de plus en plus nombreuses : les gouvernements dotés de programmes de PPP actifs ont souvent élaboré des règles détaillées pour encourager les bonnes pratiques et veiller à ce que les processus soient conformes aux réglementations. Citons à titre d'exemple Partnerships Victoria en Australie, le ministère des Finances de Singapour et le Trésor de Sa Majesté au Royaume-Uni (qui intègre la législation de l'Union européenne

dans ce domaine). Les lecteurs sont invités à consulter ces publications qui fournissent des exemples détaillés des pratiques en place, tout en tenant compte de leurs pratiques juridiques et administratives locales¹.

Résultat attendu de la phase de passation

La phase de passation a généralement pour but d'élaborer et de mener un processus destiné à :

- Sélectionner une offre
- Exploiter au maximum la tension concurrentielle entre soumissionnaires
- Obtenir la meilleure offre du soumissionnaire le plus compétent
- Réduire le plus possible les délais et coûts correspondants
- Résister à l'examen critique de la société civile, ainsi que des secteurs public et privé.

Ces objectifs peuvent s'influencer mutuellement : s'il est possible de sélectionner une offre rapidement et à peu de frais, un processus plus minutieux et rigoureux aurait peut-être pu en retenir une meilleure. La meilleure offre est-elle la moins chère ou celle qui présente le meilleur rapport qualité-prix à long terme (cela restant en outre à définir)? Il est également possible de sélectionner la meilleure offre, mais le processus sera-t-il sujet à contestation et à d'éventuels retards? Sera-t-il efficace? La manière de concilier ces questions dépend des politiques, des réglementations en matière de passation de marché, et de l'art du possible, mais elles doivent être étudiées et une approche doit être adoptée dès le départ. Pour résumer, il s'agit de trouver un équilibre entre des *processus* et, plus exactement, des *objectifs* qui ne sont pas toujours faciles à concilier.

Rôle des conseillers

Comme indiqué au chapitre 7, les conseillers jouent un rôle essentiel dans la phase de passation, notamment dans le cadre de l'évaluation des offres, qui peut nécessiter des compétences spécialisées dans les domaines financier, juridique et technique, et de la comparaison des soumissions. Des documents d'appel d'offres et de soumission complets et bien rédigés sont essentiels à la bonne marche d'un projet, et les conseillers doivent collaborer étroitement à leur préparation. La qualité et l'expérience des conseillers de l'autorité publique sont des facteurs importants dans la décision du secteur privé

¹ La Banque mondiale et le « PPP in Infrastructure Resource Center » du PPIAF ont des liens avec différentes unités PPP qui ont élaboré des orientations en matière de passation de marché et des dossiers d'appel d'offres normalisés. Voir www.worldbank.org/pppiresource.

de soumettre une offre. Le cas de l'hôpital central Inkosi Albert Luthuli (voir l'étude de cas à la fin du présent chapitre) montre qu'un groupe de conseillers expérimentés et bien gérés par l'autorité publique peut jouer un rôle déterminant dans l'issue du processus. L'autorité adjudicatrice, à savoir le ministère de la Santé de la province du KwaZoulou-Natal, a ainsi bénéficié du soutien de l'unité PPP du Trésor sud-africain et d'une équipe internationale de conseillers techniques, financiers et juridiques tout au long du processus de passation.

Rôle des institutions de financement du développement

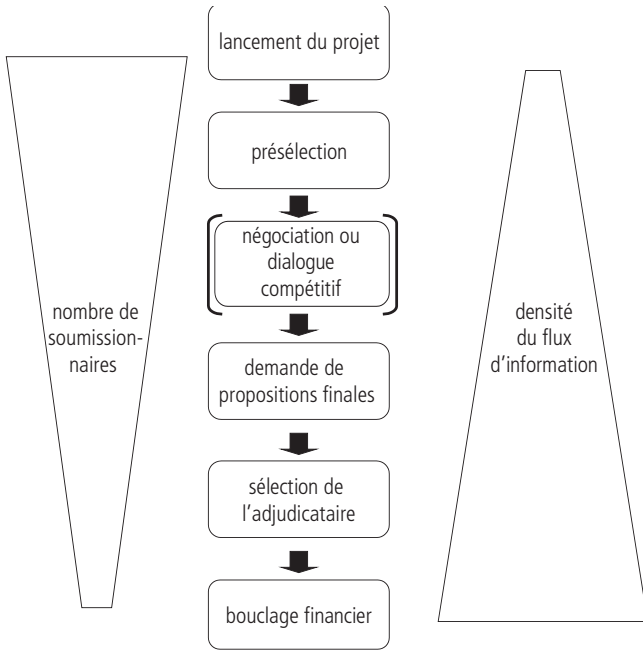
Les institutions de financement du développement (IFD), telles que le Groupe de la Banque mondiale, représentent dans bien des cas une source très importante de financement à long terme pour les projets de PPP. Mais, contrairement aux prêteurs commerciaux, les IFD ont leurs propres procédures détaillées en matière de passation de marché et ne peuvent pas s'aligner sur un soumissionnaire donné ou sur les pratiques d'un pays particulier. Pour éviter qu'un projet ne puisse avoir accès à ces sources de financement, il importe que l'autorité publique contacte les IFD dès le début du processus, si elles pensent y jouer un rôle important, et leur demande de fournir une liste de conditions uniformes qui puisse être transmise à tous les soumissionnaires (voir chapitre 8). Il est évident qu'une IFD ne sera pas en mesure d'engager des fonds tant qu'elle ne se sera pas assurée de la qualité du soumissionnaire retenu.

Étapes de l'appel d'offres

Le processus d'appel d'offres suit généralement une série d'étapes, de sorte que des informations de plus en plus détaillées soient fournies par les secteurs public et privé et qu'une évaluation soit effectuée pour assurer un processus efficace tout en minimisant les impératifs de temps et de coûts pour les deux parties (voir figure 9.1). Cette approche a aussi un autre objectif important : celui de générer des offres comparables. Tout au long du processus, l'autorité publique devra garder à l'esprit les exigences du projet en matière de résultats et d'accessibilité financière.

Lors des étapes ultérieures du processus, l'autorité publique se soucie normalement davantage de la *qualité* des offres que de leur quantité. En règle générale, elle recevra des offres de haute qualité (accompagnées de données fiables influençant sa décision) d'un groupe réduit de soumissionnaires qualifiés. Sachant que les coûts de préparation d'une offre peuvent atteindre des millions de dollars, un soumissionnaire consacrera davantage d'efforts à l'élaboration de son offre si le nombre de soumissionnaires est limité. L'autorité publique doit néanmoins veiller, en réduisant le nombre de

Figure 9.1 Présentation schématique du processus de passation de marché



Source : Auteurs.

soumissionnaires à un niveau gérable, à ce qu'il soit suffisant pour assurer une saine concurrence. Dans la pratique, il est courant de cibler entre trois et cinq soumissionnaires pour la phase de « sélection du soumissionnaire privilégié », bien que les avis divergent quant au besoin de fixer une limite maximale ou minimale (plus de deux).

Lancement du projet

Dans un premier temps, l'objectif devrait être d'attirer un groupe de soumissionnaires aussi divers que possible (les soumissionnaires comprennent souvent un consortium regroupant plusieurs entités, comme indiqué au chapitre 4). Ce processus aura probablement déjà débuté lors de la phase de préparation du projet et de sondage de marché, même si la phase de passation n'a pas été formellement entamée (voir chapitre 6). Les soumissionnaires qui ne sont manifestement pas à même de soutenir la concurrence sont éliminés dans le cadre de ce processus (et une procédure pourra être prévue pour recueillir leurs impressions à ce stade).

L'appel d'offres est normalement lancé en diffusant des renseignements détaillés sur le projet dans une publication officielle utilisée pour annoncer les adjudications publiques. Cela permet d'assurer la transparence, d'éviter des discriminations dans la façon dont l'information sur le projet est divulguée et de toucher un large public. On peut aussi avoir recours aux sites internet et portails de passation du secteur public. Une vaste campagne de publicité s'impose à ce stade pour « ratisser large » aux niveaux national et international et encourager la participation des meilleurs soumissionnaires potentiels². Il importe d'obtenir des conseils juridiques lors du lancement d'un avis d'appel d'offres, pour bien respecter la législation en vigueur en matière de passation de marché et ainsi réduire le risque de contestation ultérieure de la décision. Les circonstances pouvant considérablement changer pendant la période de passation, il est généralement conseillé de veiller à ce que l'avis d'appel d'offres donne une souplesse suffisante à l'autorité adjudicatrice de sorte qu'elle n'ait pas à recommencer à zéro si les circonstances changent.

Les renseignements divulgués à ce stade doivent être suffisants pour décrire le projet et attirer des soumissionnaires potentiels, bien que les soumissionnaires ne soient généralement pas censés prendre de fermes engagements à long terme sur ces bases. Parfois désigné « memorandum d'information préliminaire » ou « memorandum de présélection », cet avis devrait fournir des détails sur l'opération envisagée par l'autorité contractante et indiquer le volume et la portée des services demandés, en donnant des détails sur le projet ou en précisant les montants monétaires prévus pour le projet, accompagnés de renseignements sur l'autorité contractante. Les données nécessaires à ce stade ont pour but d'aider les soumissionnaires à déterminer si le projet présente un intérêt suffisant pour qu'ils y consacrent du temps et des ressources et commencent à identifier des partenaires en vue de former un éventuel consortium.

Elles doivent notamment décrire en détail les conditions de présélection à remplir, c'est-à-dire les informations devant être fournies par les soumissionnaires pour déterminer s'ils peuvent être présélectionnés au vu de leur statut économique et financier et de leur capacité technique.

L'avis peut aussi spécifier les critères d'attribution du marché proprement dit (par exemple, offre la moins disante ou la plus avantageuse d'un point de vue économique), ainsi que leur coefficient de pondération relatif, le cas échéant. Un tel niveau de transparence garantira que les offres seront évaluées en utilisant des critères *précis et uniformes*.

² De nombreuses IFD exigent leur publication sur le site web international dgMarket (<http://www.dgmarket.com>).

L'avis précise généralement qu'il s'agit d'un projet de PPP et que les soumissionnaires devront assumer une part non négligeable des risques associés à sa réalisation.

Les soumissionnaires potentiels peuvent par ailleurs être invités à se procurer un mémorandum d'information sur le projet, qui développe les éléments figurant dans l'avis d'appel d'offres ainsi que les critères de présélection (voir encadré 9.1).

Les soumissionnaires pourront être invités à se rendre sur le site du projet et à rencontrer l'autorité publique (voir encadré 9.2). Un soumissionnaire sérieux voudra se faire une idée de la qualité de l'équipe du secteur public et de ses conseillers avant de décider ou non de prendre part à la phase de présélection. On gardera à l'esprit que les soumissionnaires doivent suivre leurs propres procédures pour élaborer leurs offres, y compris les budgets devant couvrir les importants frais associés. Le conseil d'administration du soumissionnaire devra généralement examiner la question avant d'engager des ressources, qui seront soumises à un risque et pourront être importantes, avant de poursuivre la préparation de sa soumission. La qualité des informations fournies par l'autorité publique et l'état de préparation du projet en vue du processus d'appel d'offres seront décisifs à cet égard (voir chapitres précédents).

Présélection

La phase de présélection a pour but de passer au crible et d'éliminer les soumissionnaires qui n'atteignent pas un niveau minimum de capacité technique et financière pour mener à bien le projet (voir figure 9.2). Elle permet de décourager les soumissionnaires qui ont peu de chances d'être retenus de consacrer du temps et des efforts supplémentaires, de sorte que l'autorité publique puisse se concentrer sur ceux qui sont davantage susceptibles d'assurer la réalisation du projet. Il convient toutefois de veiller à ce que les critères de présélection et la nature du projet n'écartent pas de bons candidats, ce qui est possible lorsque les critères sont trop mécaniques et fondés sur l'expérience, surtout lorsque plusieurs projets analogues sont prévus.

Après avoir reçu les renseignements préliminaires sur le projet, les soumissionnaires qui souhaitent prendre part au processus peuvent être invités à demander, remplir et renvoyer un document de demande de qualification (parfois désigné questionnaire de présélection ou document de manifestation d'intérêt). L'autorité publique procède alors à l'évaluation des documents reçus selon les critères de sélection définis et dresse une liste restreinte des soumissionnaires qualifiés. Pour veiller à la transparence

Mémoire d'information sur le projet

Les principales informations sont d'ordinaire présentées dans un mémoire d'information sur le projet, qui couvre généralement les aspects suivants : autorité publique contractante, informations sur le projet et processus proposé de passation de marché.

Autorité publique contractante

- Renseignements détaillés sur les entités du secteur public associées au projet
- Mode d'organisation de l'équipe du secteur public pour gérer le processus de passation de marché
- Renseignements détaillés sur les conseillers du secteur public.

Informations sur le projet

- Raison d'être et objectifs stratégiques du projet
- Présentation sommaire des besoins mis en jeu par le projet : portée, services, dimensions, emplacement, éventuel engagement de capitaux et risques potentiels devant être assumés par le secteur privé
- Mécanisme de paiement envisagé (redevances d'utilisation, redevances fondées sur la disponibilité ou les deux)
- Statut des divers agréments, autorisations d'aménagement et évaluations environnementales nécessaires
- Statut des consultations du public
- Éventuellement, présentation sommaire des schémas types et spécifications
- Informations sur les travaux logistiques et leur état et sur la disponibilité des services d'infrastructure dont le projet pourra être tributaire
- Potentielles sources de financement (y compris des IFD).

Processus proposé de passation de marché

- Étapes et calendrier envisagé (susceptibles d'être prescrits par la loi en vigueur ou les règlements pertinents des IFD)
- Informations détaillées sur une éventuelle conférence des soumissionnaires
- Présentation sommaire de ce que les soumissionnaires devront fournir à chaque étape
- Présentation sommaire des informations qui seront rendues publiques à chaque étape
- Présentation sommaire de l'évaluation qui sera faite à chaque étape.

Conférence des soumissionnaires

L'autorité publique peut organiser une conférence des soumissionnaires (ou journée portes ouvertes) au début de la phase de passation, généralement une fois que le mémorandum d'information sur le projet et le questionnaire de présélection (voir chapitre 8) ont été remis aux soumissionnaires potentiels. Cette conférence permet à l'autorité publique de leur fournir des compléments d'information et aux soumissionnaires potentiels de demander des précisions sur les points qui ne leur semblent pas clairs. Elle peut également favoriser les partenariats entre membres de consortiums.

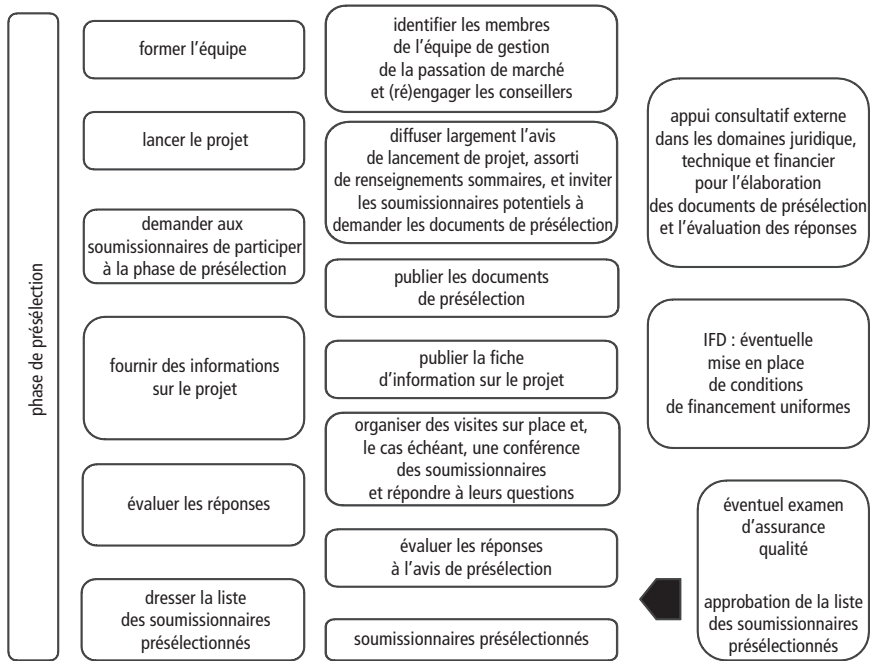
Cette approche n'est pas toujours nécessaire, surtout lorsque les exigences du projet sont relativement simples. Certaines autorités publiques peuvent préférer utiliser le mémorandum d'information et encourager les soumissionnaires à demander des éclaircissements écrits sur les éventuels points obscurs. La législation en place en matière de passation de marchés peut aussi interdire la tenue de ces conférences.

Une conférence des soumissionnaires donne lieu à des exposés du haut fonctionnaire chargé du projet et des membres du conseil de gestion ou de l'équipe de projet. Elle peut être particulièrement utile si les soumissionnaires ont le moindre doute sur l'engagement de l'autorité publique au sujet du projet envisagé. Cette conférence permet en fait aux principales parties concernées de promouvoir l'opération auprès du marché. La projection d'une vidéo est souvent recommandée pour décrire les principaux aspects du projet, plutôt que d'avoir recours à de nombreux orateurs.

À condition qu'un système de gouvernance efficace soit en place pour veiller à leur transparence, des séances privées peuvent aussi avoir lieu, pour permettre à chaque soumissionnaire potentiel qui en exprime le désir d'obtenir plus de détails sur le projet, dans le cadre d'un exercice distinct ou dans le contexte des exposés qui auront été présentés.

Quelle que soit l'approche adoptée, on gardera à l'esprit que les conférences des soumissionnaires ont pour principal objectif de « vendre » le projet et de démontrer aux soumissionnaires potentiels que l'autorité publique possède les capacités et compétences spécialisées voulues (notamment au sein de l'équipe de projet) pour gérer de manière efficace et transparente la phase de passation et s'acquitter de ses obligations. Ces conférences doivent être envisagées dès le début de cette phase pour déterminer leur rôle dans ce processus et être mentionnées dans l'avis de lancement du projet et le mémorandum d'information.

Figure 9.2 Présentation schématique de la phase de présélection



Source : Auteurs.

de la procédure, on pourra produire un rapport d'évaluation décrivant le processus suivi et les motifs de la décision.

À ce stade, les soumissionnaires ne devraient en principe pas consacrer d'importantes ressources à l'examen détaillé du projet. Il leur est demandé de fournir des informations reflétant leur qualité et leur capacité plutôt que leur offre. L'approche suivie peut utiliser un nombre limité de critères éliminatoires objectivement mesurables, comme l'illustre l'exemple figurant dans l'encadré 9.3. On veillera toutefois, en utilisant des critères quantitatifs fortement objectifs (en cas de doute concernant la transparence de critères plus qualitatifs) à ce que le marché ne « manipule » pas le système et que des soumissionnaires potentiellement sérieux ne soient pas exclus. Le processus doit donc faire l'objet d'examens continus et rigoureux. Les critères peuvent également être pondérés ou classés, notamment si l'on ne désire présélectionner qu'un nombre donné de soumissionnaires. Les politiques peuvent par ailleurs exiger la mise en place de mesures encourageant la participation d'acteurs du marché local, cette obligation pouvant alors être utilisée comme facteur de présélection. Les critères utilisés peuvent

ENCADRÉ 9.3

Présentation sommaire d'un modèle de demande de qualification utilisé par le Gouvernement indien pour les projets de PPP

Pour être présélectionnés, les soumissionnaires doivent répondre à certains critères techniques et financiers (voir Inde, ministère des Finances 2007) :

- *Expérience technique.* Le soumissionnaire doit, au cours des cinq précédentes années, avoir travaillé sur des projets analogues et d'un montant équivalant au coût estimé du projet. Des critères d'éligibilité des projets sont définis et la notation du degré d'expérience donne lieu à un système de pondération : le facteur de pondération maximum s'applique aux projets nécessitant une expérience comparable dans le secteur considéré, le facteur minimum étant attribué à ceux requérant une expérience en matière de construction, mais dans le secteur de l'infrastructure au sens large.
- *Expérience en matière d'exploitation et d'entretien.* Le soumissionnaire doit avoir au moins cinq années d'expérience en matière d'exploitation et d'entretien dans le secteur considéré, au titre d'un projet de dimensions équivalentes.
- *Capacité financière.* Le soumissionnaire doit avoir un actif net représentant au minimum 25 % des coûts d'investissement estimés du projet.

Un nombre maximum de six soumissionnaires peut figurer sur la liste restreinte (il y a des exceptions pour les projets multiples et pour certains projets d'électricité). Cette liste doit être divulguée dans les 50 jours qui suivent la publication de la demande de qualification.

en outre comprendre un large éventail de facteurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs (comme, par exemple, en Afrique du Sud, en Australie, au Royaume-Uni et à Singapour). Cette approche peut fournir un aperçu beaucoup plus complet de la capacité et de l'aptitude des soumissionnaires et réduire le risque d'en exclure de meilleurs, ce qui est particulièrement important compte tenu de la complexité et de la durée du partenariat envisagé. Cela dit, elle reposera généralement sur une évaluation plus subjective d'aspects qualitatifs, qui peut exposer le processus au risque de contestation en l'absence de solides processus de gouvernance ou être interdite par la législation existante sur les marchés publics.

Les soumissionnaires commenceront à se regrouper en consortiums et il faudra leur laisser du temps pour cela, car l'évaluation porte sur les capacités collectives du groupe. Cela étant, la constitution formelle de consortiums ne doit pas nécessairement être une obligation à ce stade (bien qu'elle soit prescrite par la loi de certains pays), car elle pourrait impliquer des frais et un engagement prématurés de la part des soumissionnaires et décourager leur participation. Cette phase initiale devrait avoir pour objectif d'encourager les discussions avec des partenaires de qualité.

Dans le cas de l'hôpital central Inkosi Albert Luthuli (IALCH) décrit à la fin du présent chapitre, la demande de qualification définissait les règles du processus d'appel d'offres (étapes, échéancier, format des soumissions, etc.) et donnait une brève description du projet et des conseils sur le type de participants attendus. La demande de qualification devait également être accompagnée de données vérifiables sur les soumissionnaires pour évaluer leurs compétences et leur capacité à fournir les services requis. Au total, 23 entreprises sud-africaines et internationales ont répondu à cet appel d'offres et quatre soumissionnaires ont été retenus.

Les lois sur la passation des marchés ne prévoient pas toujours une phase de présélection. Malgré les avantages potentiels associés, certains systèmes juridiques ne les autorisent pas de crainte que ce processus soit utilisé à mauvais escient pour empêcher la participation de certaines entreprises. Dans ces pays, il peut alors être possible, et sans doute utile, de prévoir à la place une phase d'examen préliminaire. L'autorité contractante peut examiner certains documents avant d'inviter officiellement les entreprises à soumettre une offre, dans le but de :

- Décourager les soumissionnaires qui ont peu de chances d'être retenus de consacrer du temps et des efforts supplémentaires ou encourager ceux qui sont davantage susceptibles d'assurer la réalisation du projet à renforcer leur consortium.
- Fournir aux soumissionnaires des informations sur le respect de certaines exigences, de sorte à réduire le risque d'avoir à les disqualifier ultérieurement en cas de non-respect.

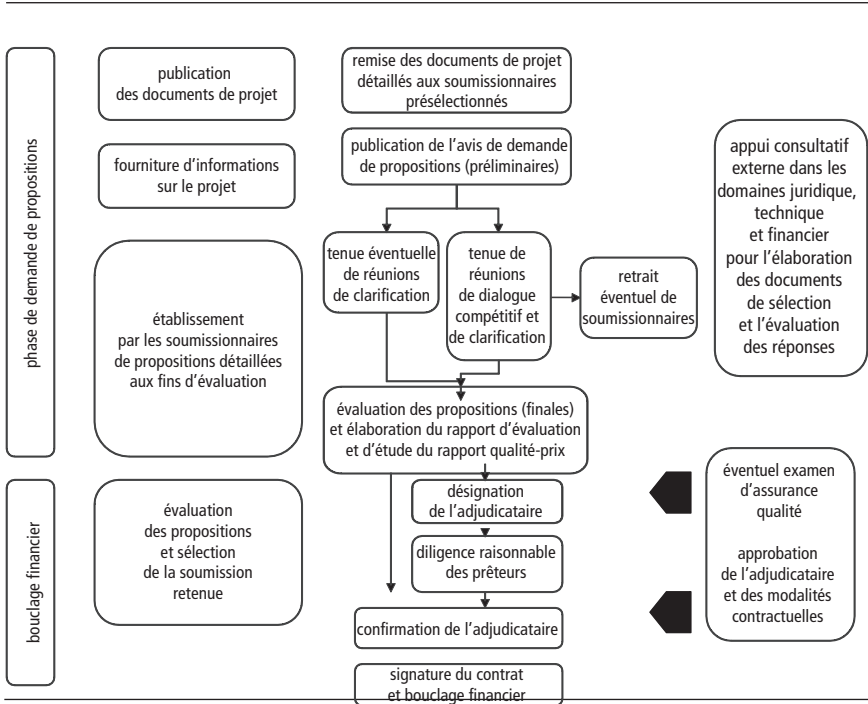
Demande de propositions

Contrairement à la phase initiale, qui a pour objet de « ratisser large », la phase de demande de propositions a pour but de favoriser la présentation d'offres d'un niveau de *qualité* et de *comparabilité* suffisant de la part du groupe de soumissionnaires présélectionnés. Il est alors possible de sélectionner l'offre qui répond le mieux aux critères définis par l'autorité publique, tout en veillant à ce que le processus suivi puisse résister à un

examen critique et soit conforme à la législation sur la passation des marchés. La tension concurrentielle entre les soumissionnaires doit absolument être maintenue pendant ce processus, pour veiller à ce qu'un nombre suffisant d'entreprises qualifiées reste en course. Les situations où il ne reste qu'un seul soumissionnaire, généralement dues à la mauvaise préparation du projet ou à l'exécution inefficace du processus, doivent être évitées dans la mesure du possible car l'on perd alors toute tension concurrentielle.

À ce stade, les éléments importants sont donc la qualité et la clarté des documents d'appel d'offres (notamment les instructions aux soumissionnaires), les exigences de résultats, les documents contractuels envisagés, et l'efficacité avec laquelle le processus est mené. De bons conseillers peuvent jouer un rôle déterminant pendant cette phase. Des documents et un processus d'appel d'offres clairs produiront des réponses claires, faciliteront et accéléreront l'évaluation et la comparaison des offres et augmenteront les chances de retenir des soumissionnaires de

Figure 9.3 Présentation schématique de la phase de demande de propositions et de bouclage financier



Source : Auteurs.

qualité. L'existence d'un processus efficace contribue à réduire les coûts de soumission et d'évaluation des offres, qui peuvent être significatifs.

Cette étape peut donner lieu à une unique soumission d'offres de la part des soumissionnaires présélectionnés selon un calendrier déterminé. Elle pourra être précédée d'un processus permettant à ces soumissionnaires de demander des éclaircissements sur le cahier des charges, voire d'un processus d'amélioration des documents contractuels tenant compte des observations formulées par les soumissionnaires. Une fois les offres soumises, un mécanisme pourra parfois être utilisé pour en clarifier certains points de détail, mais sans modifier la portée du projet ou les soumissions.

D'autres processus peuvent comporter une forme de dialogue structuré entre les soumissionnaires et l'autorité publique *avant* d'aboutir à la soumission finale d'un nombre restreint d'offres comparables parmi lesquelles sera sélectionné l'adjudicataire. Cette approche est généralement adaptée à des projets complexes, car elle permet d'ajuster les exigences de l'autorité publique en fonction des capacités du marché et de procéder à un examen plus approfondi de celles des soumissionnaires et des solutions qu'ils proposent. Ce dialogue pourra se limiter à quelques aspects clés du projet. L'autorité publique devra toutefois gérer ce dialogue de manière transparente, sélective et efficace, tandis que des mécanismes devront veiller à ce que la solution proposée par un soumissionnaire ne soit pas divulguée à ses concurrents. L'Union européenne utilise un processus de ce type, désigné « dialogue compétitif ». Dans l'état du Victoria, en Australie, le processus « interactif » d'appel à la concurrence est utilisé à des fins semblables. Le recours à ce type d'approches peut aussi dépendre de ce que permettent les réglementations sur les marchés publics (ou les règlements des IFD concernées le cas échéant).

Suite à la soumission des offres ou à la phase de dialogue ou d'interaction, la sélection du soumissionnaire retenu intervient à l'issue d'un processus d'évaluation prédéfini (voir figure 9.3). Ce processus peut être aussi simple que l'évaluation d'un seul paramètre (par exemple, prix global le plus faible, part des recettes ou subvention la moins élevée), ou faire appel à un ensemble de considérations plus complexe basé sur la qualité mais aussi sur l'élément prix, pour aboutir à ce qu'il est parfois convenu d'appeler « l'offre économiquement la plus avantageuse » (les soumissionnaires peuvent même être invités à proposer d'autres solutions, ou « variantes », avec leur soumission conforme au cahier des charges, proposant une approche différente et améliorée).

L'évaluation du prix et d'autres aspects devrait se solder par un meilleur choix à long terme qu'une décision fondée sur un seul paramètre, car elle permet d'analyser en profondeur les capacités du soumissionnaire et de

mieux comprendre les exigences du projet ainsi que la solution technique et financière proposée. L'offre la moins disante ne présente pas toujours le meilleur rapport qualité-prix. Cette approche peut toutefois présenter des difficultés pour veiller à l'objectivité et à la transparence du processus et comprendre la complexité, le temps et les coûts associés. Certaines méthodes reposent sur un mécanisme d'évaluation prédéterminé et détaillé par des équipes bien gérées, qui prévoit l'enregistrement des décisions aux fins d'audit, voire l'utilisation d'entités indépendantes. Toujours est-il que les lois et règlements existants en matière de marchés publics, la méfiance à l'égard des fonctionnaires, la pénurie de capacités et le risque de contestation de la part des soumissionnaires non retenus peuvent être des obstacles importants dans les marchés de PPP émergents. Il conviendra donc d'estimer les avantages d'un processus d'évaluation plus sophistiqué, en tenant compte de ce qui est possible.

Informations fournies aux soumissionnaires

Les informations fournies aux soumissionnaires durant cette phase sont bien plus détaillées. Elles comprennent l'intégralité des documents contractuels standard du projet de PPP, précisant les exigences de résultats, les mécanismes de paiement, le mode de répartition des risques, les schémas types et les plans, ainsi que l'ensemble des données de référence détaillées nécessaires aux soumissionnaires et prêteurs pour assurer leur obligation de diligence raisonnable vis-à-vis du projet. L'autorité publique pourra aussi présenter ses idées sur la structure financière du projet, mais laissera généralement aux consortiums de soumissionnaires le soin de définir cette structure. Les aspects détaillés du processus, les critères d'évaluation et le calendrier sont également fournis à ce stade.

Le calendrier de soumission des propositions doit être réaliste. Les soumissionnaires doivent constituer une équipe pour préparer leur offre, engager des conseillers, respecter leur obligation de diligence raisonnable, donner une forme plus définitive aux arrangements détaillés conclus entre membres du consortium et, souvent, avec une multitude de sous-traitants (qui doivent eux-mêmes être évalués en termes de capacités, comme indiqué au chapitre 5), obtenir les agréments de gestion et autres nécessaires, élaborer des modèles financiers détaillés, négocier des conditions tarifaires applicables à l'ensemble des sous-traitants et, parfois, solliciter auprès des organismes prêteurs des engagements fermes de financement à long terme. Un grief fréquemment formulé par le secteur privé est que le calendrier est souvent trop court. Un calendrier trop ambitieux risque de remettre à plus tard la résolution de problèmes substantiels, les dossiers non bouclés lors du processus d'appel d'offres devant alors être rouverts par le soumissionnaire

retenu dans un contexte non compétitif. L'autorité publique doit s'organiser de manière à répondre rapidement aux demandes des soumissionnaires et à maintenir la dynamique du projet.

On pourra également créer à ce stade un espace spécialisé où l'ensemble des documents détaillés sur le projet pourront être consultés. Mais à moins que cela présente de nets avantages en matière de rapport qualité-prix, l'autorité publique ne devra pas garantir l'exactitude, ou la validité à d'autres égards, des informations fournies sur le projet. Des visites du site du projet pourront également être organisées à l'intention des soumissionnaires aux fins d'information.

Dans le cas de l'hôpital IALCH, les documents accompagnant la demande de propositions ont été fournis à quatre soumissionnaires présélectionnés. Ces documents contenaient des informations détaillées sur le projet et les services requis par l'autorité publique. Ils comportaient également des informations sur les actifs du projet, le processus de passation, le calendrier et les exigences des soumissionnaires, les garanties de ces derniers, les prescriptions en cas de variantes, les dispositifs en place avec des tiers, et la répartition des risques concernant la disponibilité des services. Un espace de consultation des documents sur le projet a été mis en place par l'autorité publique avec des garanties très limitées concernant les informations fournies. La demande de propositions contenait un accord standard de PPP et définissait le mécanisme de paiement proposé, qui prévoyait un unique paiement avec l'indexation et les pénalités associées.

Informations demandées aux soumissionnaires

L'avis d'appel d'offres indique les informations devant être fournies par les soumissionnaires à propos de leur offre, en précisant quand et comment les communiquer. Pour permettre des comparaisons ultérieures, surtout si l'information demandée se rapporte aux critères juridiques, financiers et techniques, une série uniforme de rubriques et de cas de figure économiques et financiers pourra être fournie. Les soumissionnaires pourront ainsi soumettre dans un seul et même format des informations détaillées sur les aspects pertinents de leur offre, dont une partie pourra être présentée sous forme de modèle financier.

Soumissionnaire retenu et bouclage financier

Après avoir reçu d'éventuels éclaircissements sur les offres soumises au terme de la phase de dialogue ou de demande de propositions, l'autorité publique sélectionne une offre sur la base des critères d'évaluation préalablement fournis aux soumissionnaires. Des équipes d'évaluation, secondées par les conseillers de l'opération, peuvent être mises en place pour examiner

différents aspects de l'offre. Les conclusions de cet examen sont généralement communiquées au conseil de gestion du projet, qui est chargé de choisir l'offre retenue. Les processus décisionnels devraient être consignés dans une piste d'audit. Par exemple, l'évaluation de chaque soumission présentée pour l'hôpital IALCH a été effectuée selon quatre grands critères : aspects techniques, juridiques et financiers et promotion économique des noirs (BBE). Chaque catégorie a ensuite été divisée en sous-catégories. Des équipes d'évaluation technique ont analysé les quatre critères susmentionnés, les prix ainsi que la compréhension des besoins du projet par les soumissionnaires. L'évaluation reposait sur des notes et des valeurs pondérées. Les équipes d'évaluation technique ont ensuite transmis leurs rapports et feuilles de notation à un comité de coordination chargé de sélectionner la soumission retenue à partir de ces documents.

Il n'est pas rare que cette étape soit suivie d'une période durant laquelle les prêteurs éventuels concluent leur processus de diligence raisonnable sur le projet, avant que des engagements financiers à long terme ne soient pris et le bouclage financier du projet mené à bien³. Un « soumissionnaire retenu » peut alors être sélectionné, sous réserve de confirmation une fois soumises les propositions de financement fermes et établies les modalités définitives du contrat⁴. Mais le risque est que des changements pourront devoir être apportés au projet à la suite du processus de diligence raisonnable mené par les prêteurs sur l'offre retenue et une fois que la tension concurrentielle ne jouera plus. Dans certains cas, on peut transférer ce risque à l'entrepreneur, si les clauses de la concession ne sont pas négociables, en exigeant des soumissionnaires que le financement soit bouclé dans un délai spécifié, étant entendu que le contrat sera résilié en cas de non-respect de cette obligation. On pourra également demander aux soumissionnaires de fournir à l'autorité publique une caution financière (appelée « garantie de soumission »), dont le paiement pourra être exigé si un soumissionnaire retenu ne parvient pas à boucler le financement et à s'engager sur une base contractuelle dans les délais prescrits. La décision de recourir à une garantie de soumission dépendra des circonstances. Ces garanties peuvent dissuader les soumissionnaires moins motivés dont les plans de financement sont peu développés. Cela dit, la complexité du projet peut nécessiter des soumissionnaires qu'ils investissent lourdement dans le processus, démontrant ainsi leur engagement. De par le coût additionnel qu'elle représente, l'obligation de garantie de soumission

³ « Bouclage financier » signifie que le contrat et les documents de financement ont été signés et que toutes les conditions figurant dans ces contrats ont été remplies.

⁴ Dans certains cas, les prêteurs peuvent être soumis à un concours suite à la sélection du soumissionnaire retenu.

risque de dissuader des soumissionnaires sérieux, surtout si l'on craint de ne pouvoir attirer un nombre suffisant de soumissionnaires. Les conseillers chargés des transactions peuvent aider l'autorité publique à déterminer la meilleure approche. Quoi qu'il en soit, en période de perturbation des marchés financiers internationaux, il n'est pas rare que les engagements financiers soient confirmés à ce stade plutôt qu'aux stades antérieurs.

Avant la signature du contrat, un processus formel d'approbation peut intervenir au niveau de l'autorité publique. Il s'agit ainsi de confirmer si les modalités définitives de l'opération répondent d'une manière acceptable aux besoins, si le processus de passation a été mené conformément aux procédures établies en la matière, et si les décisions ont été convenablement documentées au moyen de la piste d'audit appropriée. Si un contrat type est utilisé, une vérification pourra être effectuée afin d'examiner et d'évaluer le bien-fondé d'une éventuelle dérogation aux clauses types. Le rapport qualité-prix de l'opération pourra en outre faire l'objet d'une évaluation supplémentaire, qui pourra se concentrer en particulier sur la qualité du processus d'appel à la concurrence. Ces vérifications s'inscrivent dans le processus de contrôle de la qualité mené pour préparer le dossier définitif et sont essentielles car toute modification ultérieure à la signature de l'accord de projet est très coûteuse.

Étude de cas : Hôpital central Inkosi Albert Luthuli (Afrique du Sud)

Projet : Hôpital central Inkosi Albert Luthuli

Description : Modernisation et gestion des installations et des technologies de l'information d'un hôpital ultramoderne de 846 lits situé à Durban (Afrique du Sud) et comptant parmi les plus modernes du continent. Ce projet reposait sur un contrat de 15 ans fondé sur la disponibilité de services.



Bouclage financier : Février 2002

Valeur du capital : 746 millions de rands (2001), dont 60 millions de fonds propres et 326 millions de dette à long terme. Le ministère de la Santé de la province du KwaZoulou-Natal a apporté une contribution en capital de 360 millions de rands.

Consortium : Impilo Consortium, comprenant Siemens Medical Solutions (31 %), Vulindlela Holdings (26 %), AME Austria (20 %), Drake & Scull (9 %), Mbekani (7 %) et Omame (7 %).

Financiers : Rand Merchant Bank

L'hôpital Inkosi Albert Luthuli est un hôpital central de soins tertiaires et de recours situé à Mayville (Durban) dans lequel un partenaire privé, le consortium Impilo, fournit la totalité des services non cliniques dans le cadre d'un accord de partenariat public-privé conclu avec le ministère de la Santé de la province du KwaZoulou-Natal pour une période de 15 ans. Les parties concernées estiment généralement que ce PPP a permis de fournir, au cours des sept dernières années, un niveau de service que le secteur public n'aurait pas pu offrir à lui seul.

Cet hôpital fournit des services hautement spécialisés à l'ensemble de la population de la province du KwaZoulou-Natal et à la moitié de la province du Cap oriental. Il est entièrement informatisé et tous les dossiers y sont gérés sous forme électronique. Premier hôpital sud-africain à conclure un accord de PPP pour la prestation de tous ses services non cliniques, il utilise un matériel médical de pointe, allant des appareils d'imagerie par résonance

magnétique aux instruments chirurgicaux. Ce projet fut également le premier PPP à être mis en place aux termes du règlement 16 du Trésor sud-africain.

À l'issue d'une étude préliminaire des PPP réalisés à l'échelle internationale, le ministère de la Santé a nommé en 2000 des conseillers chargés du projet. Suite à l'étude de faisabilité et à l'analyse des options du projet, il a été décidé qu'un PPP prévoyant la prestation de tous les services non cliniques par le secteur privé offrirait un bon rapport qualité-prix tout en transférant une grande partie des risques.

Le consortium Impilo a été sélectionné à l'issue d'un processus détaillé de demande de qualification et de demande de propositions et les contrats ont été signés en décembre 2001, tandis que le bouclage financier est intervenu en février 2002. Le calendrier, qui prévoyait un peu plus d'un an entre la présélection et la signature du contrat, était relativement court pour un PPP compte tenu de la taille et de la complexité du projet. Ceci tenait en partie au fait que toutes les parties étaient prêtes à consacrer du temps et des ressources au processus de négociation et à régler les problèmes susceptibles de se présenter.

Un paiement unitaire annuel de 304,9 millions de rands (2001), indexé sur l'indice des prix à la consommation, est versé par mensualités. Les niveaux de service ont été définis en accord avec les meilleures pratiques et comprennent notamment le remplacement quinquennal du matériel médical et le remplacement triennal des technologies informationnelles et administratives.

Concernant les rôles et responsabilités des partenaires privés, Siemens fournit l'intégralité du matériel et des services médicaux automatisés, Drake & Scull est responsable de la gestion des installations et des services de blanchisserie et de restauration et AME Austria est chargé des technologies de l'information. Le consortium sera chargé de la fourniture des services et du matériel hospitalier pendant les 15 années à venir, après quoi le matériel sera transféré au ministère de la Santé si le contrat n'est pas renouvelé.

Processus de passation

La demande initiale de qualification a été lancée en novembre 2000 par l'autorité adjudicatrice, à savoir le ministère de la Santé. Elle faisait suite à une phase de préparation approfondie, comprenant le sondage du marché, l'élaboration d'un projet d'accord de PPP, la rédaction du cahier des charges associé en matière de performances et la formulation du mécanisme de paiement. Le ministère de la Santé et ses conseillers avaient préparé une liste détaillée du matériel requis dans chaque salle, élaboré un plan sur les technologies de l'information, analysé les besoins en ressources humaines et les coûts associés, et calculé les coûts sur la durée de vie des

installations. Ces informations ont été utilisées pour déterminer les coûts du projet sur sa durée de vie, notamment les coûts d'investissement initiaux et de remplacement du matériel et des technologies de l'information, les coûts des ressources humaines et des produits consommables et les coûts d'investissement et d'exploitation. Ces calculs ont permis de définir de manière détaillée les résultats escomptés.

La demande de qualification a défini les règles du processus de passation (phases, échéances, formats de soumission, description succincte du projet, conseils sur le type de participants attendus) et devait être accompagnée de données vérifiables sur les soumissionnaires pour évaluer leurs compétences et leur capacité à fournir les services requis.

Au total, 23 entreprises sud-africaines et internationales ont répondu à l'appel d'offres et quatre soumissionnaires ont été présélectionnés en décembre 2000. Ces soumissionnaires ont été priés de fournir une garantie de soumission équivalente aux coûts devant être engagés pour relancer le processus d'appel d'offres (à partir du stade de la demande de qualification), afin de s'assurer de leur sérieux.

Après avoir reçu l'approbation du Trésor sud-africain, la demande de propositions et les documents associés ont été adressés aux soumissionnaires présélectionnés en janvier 2001. Un processus de concertation, comprenant une conférence avec les soumissionnaires et des réunions privées, a ensuite été entamé et a permis d'intégrer les observations formulées par les soumissionnaires sous forme de notes annexées à la documentation. Ces documents contenaient des informations détaillées sur le projet et les services requis par l'autorité publique. Ils comportaient également des informations sur les actifs du projet, le processus de passation, le calendrier et les exigences des soumissionnaires, les garanties de ces derniers, les prescriptions en cas de variantes, les dispositifs en place avec des tiers, et la répartition des risques concernant la disponibilité des services. Un espace de consultation des documents sur le projet a été mis en place par l'autorité publique avec des garanties minimales concernant les informations fournies. La demande de propositions contenait un accord standard de PPP et définissait le mécanisme de paiement proposé, qui prévoyait un unique paiement avec l'indexation et les pénalités associées. Des réunions privées ont permis aux soumissionnaires de demander des précisions sur la demande de propositions et de poser des questions confidentielles avant leur soumission. Les soumissionnaires ont été priés de fournir des détails sur les accords de niveaux de service et de présenter des modèles financiers détaillés pour permettre à l'autorité publique d'évaluer la robustesse financière des offres. La modification des consortiums a été autorisée pendant la période de soumission, avec l'approbation de l'autorité publique et à condition que

les nouveaux membres respectent les critères d'évaluation de la demande de qualification. Des variantes ont également été autorisées et ont été examinées indépendamment des offres conformes au cahier des charges.

Les soumissionnaires disposaient de neuf semaines pour présenter leurs offres. Malgré ce court délai, aucun problème important n'est survenu bien que les soumissionnaires n'aient pas pu faire preuve d'une diligence raisonnable aussi poussée qu'ils ne l'auraient voulu en ce qui concerne l'hôpital existant.

Chaque offre a été évaluée selon quatre grandes catégories, à savoir les aspects techniques, juridiques et financiers et l'émancipation économique des noirs, qui ont été pondérées comme suit : a) aspects techniques (70 %), dont gestion des installations (20 %), gestion de l'information et des technologies (25 %) et matériel (25 %) ; b) aspects juridiques (10 %) ; c) aspects financiers et prix (10 %) ; et d) émancipation économique des noirs (10 %). Il est intéressant de noter que le prix ne représentait que 10 % de l'évaluation totale des offres.

Chaque catégorie a ensuite été divisée en sous-catégories, telles que la qualité des plans de sécurité, l'intégration avec les services existants et le pourcentage de la dette devant être couvert en cas de défaillance du partenaire privé. Le rapport qualité-prix a également fait l'objet d'une évaluation distincte.

L'exhaustivité et la conformité des offres ont été vérifiées avant de réaliser une analyse détaillée. Des éclaircissements sur les soumissions ont également été autorisés pendant la phase d'évaluation, à condition que ces soumissions ne soient pas modifiées. Des équipes d'évaluation technique ont analysé la prestation des services, les aspects juridiques et financiers et les critères d'émancipation économique des noirs ainsi que la compréhension des besoins du projet par les soumissionnaires. L'évaluation reposait sur des notes et des valeurs pondérées. Les équipes d'évaluation technique ont transmis leurs rapports et feuilles de notation à un comité de coordination, qui a supervisé leur travail et évalué la solution intégrée concernant le projet. Une recommandation unique a été préparée à l'intention d'un comité d'évaluation qui a sélectionné l'adjudicataire et les soumissionnaires de réserve à partir des feuilles de notation des équipes d'évaluation technique.

Le comité de coordination rassemblait des experts de l'autorité adjudicatrice, de l'unité PPP nationale, du service national de santé du Royaume-Uni (National Health Service) et de Partnerships UK.

Une phase de négociation finale a été menée avec le soumissionnaire retenu pour arrêter les détails du projet et les accords de financement. Cette phase s'est soldée par la signature de l'accord de PPP en décembre 2001 et l'engagement de financement en février 2002.

L'autorité publique a bénéficié tout au long de ce processus de l'assistance d'une équipe de conseillers comprenant PricewaterhouseCoopers, un cabinet d'avocats (White & Case), des experts-comptables (Gobodo), une société britannique de conseil sur les projets hospitaliers (Hiltron) et un bureau d'études techniques (Saicog). L'unité PPP du Trésor sud-africain a également travaillé en collaboration étroite avec l'autorité adjudicatrice tout au long du processus.

Résultats à ce jour

La mise en service de l'hôpital a commencé en mars 2002 et s'est achevée au cours des 12 mois suivants. L'hôpital a reçu ses premiers patients le 28 juin 2002 et les parties concernées sont très largement satisfaites des services fournis à ce jour dans le cadre de ce PPP. Elles sont profondément convaincues que le secteur public n'aurait pas pu fournir des services à la même échelle. Les retenues au titre de pénalités ont été très rares et les niveaux de service ont été satisfaisants. Un membre de la direction de l'hôpital a déclaré ne vouloir remplacer le PPP pour rien au monde. Selon un représentant communautaire siégeant au conseil d'administration, l'hôpital a initialement rencontré une certaine résistance mais est aujourd'hui perçu de manière positive car les patients sont satisfaits des services fournis. Il estime que le partenariat entre le secteur privé et le ministère de la Santé est solide et repose sur une confiance mutuelle. Des débats ouverts avec toutes les parties intéressées, y compris la communauté, ont permis de créer ce climat de confiance.

La haute technicité du cahier des charges de l'hôpital a posé des problèmes d'accessibilité financière et les taux d'occupation ont été plus faibles que prévu car le ministère de la Santé n'a pas entièrement rationalisé les services fournis dans d'autres établissements pour les consolider au sein de cet hôpital. La mise en service a également été plus lente que prévu du fait de la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur public.

Le PPP a toutefois atteint les objectifs fixés. Pour veiller à ce qu'il offre le meilleur rapport qualité-prix possible, il faudra veiller à renforcer la gestion du secteur public et, plus spécifiquement, celle du contrat.

Enseignements

On ne saurait trop souligner l'importance de la préparation. La documentation et l'évaluation du projet ainsi que les prescriptions en matière de gouvernance ne devraient pas être sous-estimées car elles doivent impérativement être mises en place avant d'être requises.

Il est également important d'encourager les offres de soumissionnaires sérieux. L'autorité publique et ses conseillers doivent pour leur part donner une impression de crédibilité et de motivation et le processus de présélection doit sélectionner des soumissionnaires potentiels susceptibles de mener à bien le projet.

Un processus d'évaluation clairement défini et convenu et faisant intervenir des équipes d'évaluation distinctes, une structure de gouvernance ainsi que des examens internes et externes permettent d'évaluer les offres de manière transparente. Il permet également d'évaluer les aspects quantitatifs et qualitatifs des offres, notamment lorsque les projets nécessitent des solutions techniquement complexes.

Bien que cela ne soit pas spécifique aux PPP, il est important de veiller à ce que les services requis soient d'un coût abordable et que l'utilisation pleine et entière des services acquis ne soit pas entravée par des déficiences du service public.

Des enseignements plus spécifiques ont également été tirés de ce projet, notamment dans les domaines suivants⁵.

Préparation du projet : Utilisation des conseillers

- Tirer parti du savoir-faire existant à l'échelle mondiale, surtout s'il n'existe pas localement.
- Veiller à ce que le groupe de conseillers chargés des transactions soit multidisciplinaire et comprenne des experts dans *tous* les domaines concernant le projet; l'évaluation et la nomination des conseillers sont d'une importance critique.
- Faire appel à des experts internationaux si les compétences locales sont rares; le processus risquera d'être plus compliqué mais les avantages seront nombreux s'il est bien géré.
- Veiller à ce que les membres du groupe de conseillers connaissent parfaitement le projet et son environnement, surtout lorsqu'il s'agit de conseillers étrangers.

Financement et gestion du projet

- Faire preuve de créativité lors de la recherche de financement.

⁵ Selon une étude commandée par l'unité PPP du Trésor sud-africain.

- Prévoir le réexamen des exigences de résultats quelque temps après la signature du contrat, car les études de faisabilité ne sont pas une science exacte.

Passation

- Veiller à ce que la portée et les besoins du projet soient clairement définis.
- Fixer des échéances serrées mais réalistes.
- Veiller à la participation et à l'engagement des cadres dirigeants des partenaires privés et publics.
- Mettre en place une unité PPP centrale pour coordonner et orienter le processus.
- Associer au processus des décideurs des deux parties pour éviter d'avoir à demander sans cesse l'approbation de supérieurs.

10.

APRÈS LA SIGNATURE

Un projet de partenariat public-privé (PPP) ne doit pas être considéré comme une réussite au stade du bouclage financier, mais plutôt seulement une fois que la phase de construction aura été menée à bien et que les services concernés auront été assurés à un niveau satisfaisant sur le long terme.

Gestion des contrats

La gestion des contrats est un processus actif pendant toute la durée du PPP¹. Ce processus, qui n'est pas strictement juridique, vise à assurer la prestation continue de services publics d'un bon rapport qualité-prix, laquelle dépendra des diverses composantes du projet, y compris des phases de conception, de construction et d'exploitation des installations concernées. Pour promouvoir la réussite du projet, il conviendra de mettre en place les ressources humaines et financières nécessaires ainsi que les dispositifs réglementaires et les processus de gestion des contrats requis pour les phases de construction, de mise en service et d'exploitation; la planification associée devra être assurée pendant la phase de préparation, c'est-à-dire bien avant la signature du contrat. Si un cadre juridique est déjà en place lors de l'élaboration du projet, il sera important de réfléchir aux ressources nécessaires (humaines et autres) qui permettront d'entretenir une relation harmonieuse avec l'organe de régulation le cas échéant.

Pour les PPP fondés sur les paiements par les usagers, un cadre juridique pourra être nécessaire pour veiller au respect des clauses contractuelles et à la

¹ Cela étant, il n'est pas rare, même sur les marchés ayant une plus grande expérience des programmes de PPP, que la conclusion d'un accord soit considérée comme plus importante que la gestion du contrat (Royaume-Uni, National Audit Office 2009).

protection des intérêts des usagers. Ce cadre pourra également régler l'ajustement des redevances d'utilisation selon un mécanisme défini dans l'accord de concession (qui recherche généralement un équilibre entre le taux de rentabilité du projet et le coût du capital à moyen terme).

Pour un projet de PPP fondé sur la disponibilité de services, la gestion du contrat peut nécessiter une participation encore plus active de l'autorité publique, car elle est directement responsable du versement périodique des paiements fondés sur la performance prévus dans le contrat. Dans de tels cas, l'autorité publique doit gérer le contrat conformément aux modalités convenues, et non pas selon les directives d'un organe de régulation indépendant. L'équipe supervisant le contrat sera chargée de la mise en œuvre du mécanisme de paiement défini dans ce document, qui décrit dans les moindres détails le mode de calcul de la redevance ainsi que les dispositions appliquées en cas de modification.

L'importance de la régulation et de la gestion des contrats ne doit pas être sous-estimée. Une étude réalisée dans les années 90 sur des PPP fondés sur les paiements par les usagers en Amérique latine a fait apparaître un grand nombre de problèmes susceptibles de se présenter pendant cette phase (Guasch 2004) : opérateurs ne respectant pas leurs obligations contractuelles (nouveaux investissements par exemple) et renégociations fréquentes des contrats, voire abandon des concessions, par les partenaires privés. Les problèmes les plus courants comprennent des contrats mal rédigés, des processus d'adjudication encourageant des soumissions très agressives, des organes de régulations manquant cruellement d'effectifs (souvent défavorisés par rapport aux entreprises publiques en ce qui concerne l'accès aux informations nécessaires) et des difficultés en matière de contrôle. Le succès ou l'échec de la phase de gestion des contrats dépend étroitement des mesures prises ou non lors des phases de préparation de projets et de passation de marchés abordées dans les chapitres précédents. Les recherches montrent que la stabilité et la prévisibilité du régime juridique et, le cas échéant, du financement de l'organe de régulation ainsi que son autonomie en matière de prise de décision sont des facteurs critiques en matière de régulation (voir par exemple, Sirtaine et al. 2005). *Tous* ces éléments, et pas uniquement quelques-uns — à savoir la clarté juridique, la bonne capacité financière et l'autonomie décisionnelle — doivent être en place. Pour les PPP fondés sur la disponibilité de services, des principes semblables s'appliquent au besoin de disposer d'une équipe de gestion des contrats dotée des ressources et des pouvoirs nécessaires.

Le contrat de PPP exigera du partenaire privé qu'il fournisse régulièrement des informations sur la performance du projet. Ce contrat autorisera le secteur public à effectuer des inspections et des vérifications selon les besoins

et obligera souvent le partenaire privé à réaliser et soumettre des enquêtes menées à intervalles réguliers auprès des usagers. Il devrait donc clairement définir les données nécessaires après sa signature, pour permettre à l'organe de régulation ou à l'entité responsable de procéder au suivi du projet². Un « ingénieur indépendant » et d'autres spécialistes pourront être engagés pour fournir une opinion indépendante sur l'état d'avancement et la réalisation des objectifs prédéfinis et pour inspecter, selon un calendrier régulier, la façon dont celui-ci prend forme, et rendre compte à l'autorité publique des questions relatives à son avancement, à la sécurité et à l'environnement. Cet ingénieur indépendant est en quelque sorte « les yeux et les oreilles » de l'autorité, car il a les capacités techniques nécessaires pour superviser la performance du projet dans des domaines techniques spécifiques pendant toutes les phases, de la construction à l'exploitation et à la prestation des services (et peut notamment aider l'autorité publique en cas de révision des tarifs). L'autorité publique et les prêteurs ont tout intérêt à ce que les investissements et l'exploitation soient correctement gérés tandis que le partenaire privé est incité à obtenir les résultats escomptés du fait de l'exposition de son capital.

L'étude de cas sur le réseau de distribution d'eau et d'assainissement de Sofia, présentée à la fin du présent chapitre, illustre l'importance d'un organe indépendant pour régler les tarifs et surveiller la performance d'un projet. Elle illustre également les problèmes de suivi des contrats susceptibles de se présenter avec des PPP fondés sur les paiements par les usagers, qui ont une interface directe avec les consommateurs, surtout dans des secteurs politiquement sensibles tels que l'approvisionnement en eau. La Bulgarie n'était pas dotée d'un organe national de réglementation de l'eau au moment de la rédaction de l'accord de projet. Mais la municipalité de Sofia a compris qu'il était important dans le cas de ce PPP fondé sur les droits d'utilisation de créer une unité de spécialistes chargée de suivre la performance de la concession et de contrôler les tarifs. Ces questions étaient prévues dans l'accord de concession.

Les PPP fondés sur la disponibilité de services prévoient généralement un mécanisme (souvent désigné « mécanisme de paiement ») devant être utilisé par l'autorité publique pour verser des paiements réguliers et à long terme au partenaire privé en contrepartie de la prestation des services prévus dans le contrat. Les paiements axés sur la performance sont généralement effectués tous les mois ou tous les trimestres. Cela signifie que des données détaillées sur l'exécution du contrat doivent être régulièrement transmises à l'autorité

² Pour plus de détails sur les bonnes pratiques de comptabilité réglementaire, voir Pardina et Rapti (2007) et Shugart et Alexander (2009).

publique pour lui permettre de calculer ces paiements ainsi que les déductions devant être appliquées si le service n'est pas disponible ou ne répond pas aux impératifs de qualité stipulés dans le contrat. L'autorité publique chargée de la gestion du contrat sera habilitée à contrôler la disponibilité ainsi que les systèmes de gestion de la performance par le biais de contrôles programmés et aléatoires. Elle pourra aussi avoir recours à des enquêtes auprès des usagers et faire appel à des groupes de surveillance composés des parties concernées pour évaluer l'exécution du contrat. Les difficultés susceptibles d'être rencontrées pour veiller à ce que le processus soit efficace, rigoureux et transparent ne devraient pas être sous-estimées. *Ces difficultés devraient être examinées attentivement lors du choix de ce type de PPP, de l'élaboration du contrat et de l'appréciation de son acceptabilité par le marché.*

On devra également s'attendre à ce que le projet soit modifié et prendre les mesures nécessaires pour bien gérer ces modifications. Un contrat de PPP bien structuré doit prévoir des dispositions en cas de modification des clauses contractuelles, de défaillance de l'entrepreneur ou d'autres événements défavorables (voir encadré 10.1). Ces modifications peuvent par exemple concerner le refinancement du projet (généralement après la construction, lorsque le projet peut obtenir un financement à de meilleures conditions du fait de la baisse du profil de risque), le sondage ou l'étalonnage du marché (qui peuvent être utilisés pour ajuster périodiquement le coût de certains aspects des services fournis), les tarifs ou des aspects des services ou de la portée du projet. Elles peuvent également concerner la répartition des revenus imputables aux services qui devront être partagés entre les partenaires publics et privés. Elles peuvent encore concerner des modifications de la législation ou de la structure des marchés. Un contrat bien préparé prévoit des mécanismes pour gérer de telles modifications. Il convient avant tout de comprendre que l'autorité publique doit continuer de gérer activement le projet et qu'il est donc important de prévoir la gestion des modifications et des autres activités prévues *dans* le contrat (contrairement à la gestion des modifications *du* contrat pouvant découler d'une mauvaise préparation ou négociation de ce dernier). Lors de la phase de préparation du projet, *on veillera à prévoir un budget approprié pour couvrir le coût associé à la supervision par l'autorité publique du contrat à long terme et, le cas échéant, à désigner le responsable du contrat et les autres membres de l'équipe qui en assurera la gestion, en veillant à ce qu'ils soient formés et bien au fait des clauses contractuelles.* L'autorité contractante participera étroitement à la gestion des contrats dans le cas de PPP fondés sur la disponibilité de services. Il est toutefois fréquent que les personnes participant à la phase de passation changent de poste avant le début de la phase de gestion du contrat. Il est donc fortement recommandé d'impliquer les personnes qui en seront chargées

Conseils en matière de gestion de contrats

- Envisager d'établir, au sein de l'unité PPP, de l'agence concernée ou de la commission interinstitutionnelle chargée du programme de PPP, un groupe d'appui expérimenté dans la gestion de contrats pour aider le personnel concerné à traiter des questions moins fréquentes mais plus complexes, telles que la modification de la portée du contrat ou son refinancement.
- Envisager de réengager les conseillers employés durant la phase de passation (et prévoir des dispositions à cet égard dans les procédures de sélection et les conditions d'embauche des conseillers, ainsi que des budgets appropriés).
- Rédiger un manuel d'administration des contrats rassemblant toutes les informations relatives aux clauses contractuelles et aux procédures administratives associées, y compris les responsabilités et les calendriers. Envisager d'associer le partenaire privé à ce processus, par exemple, à la gestion des processus d'interface.
- Assurer la tenue des principaux documents contractuels conjointement avec le partenaire privé, afin d'éviter tout malentendu. Ces documents pourront comprendre l'accord de projet et les barèmes de mesure des performances mais également le modèle financier.
- Envisager la publication de guides pour aider les usagers du service intervenant dans le suivi du contrat, y compris des directives spécifiques portant sur la participation et la consultation de groupes de consommateurs pendant les processus de conception, d'appel d'offres et de mise en œuvre du projet.
- Si le projet prévoit un mécanisme de paiement, mettre ce mécanisme à l'essai avant la signature du contrat pour tester le système dans un cadre simulant les conditions réelles.
- Garder à l'esprit que l'objectif est de veiller à la performance du projet tout au long de sa période d'exploitation et qu'il ne s'agit pas uniquement d'un exercice bureaucratique de gestion du projet — un bon partenariat prévoira une certaine souplesse permettant de gérer au mieux les problèmes et imprévus pouvant survenir.
- Envisager la tenue de journées de planification et de formation impliquant à la fois l'autorité publique et le partenaire privé, afin de leur permettre de mieux se comprendre.

- Assurer un processus continu d'examen et de suivi des risques, utilisant le registre des risques et la matrice des risques établis lors de la phase de préparation du projet, même si la répartition des risques doit normalement être fixée dans le contrat, car le partenaire public devra gérer les risques partagés et ceux qu'il a conservés.
- Établir une stratégie détaillée de communication avec le partenaire privé, les usagers des services et les parties concernées, et veiller à ce qu'elle soit revue et mise à jour régulièrement; la résolution des problèmes passe par une bonne communication.

avant la fin de la phase de passation, pour qu'ils se familiarisent avec le projet et les clauses contractuelles du PPP. La participation de ces personnes à la phase de passation peut également contribuer à ce que les questions opérationnelles soient dûment prises en compte dans le contrat. Une unité PPP capable de fournir une assistance spécialisée à ces gestionnaires est particulièrement utile pour résoudre des questions complexes telles que le refinancement, qui peuvent se poser de temps à autre dans la vie d'un contrat. L'unité spécialisée peut également élaborer des orientations en matière de gestion des contrats. Le groupe d'étude opérationnel du Trésor britannique et l'équipe de soutien à la gestion des contrats du Trésor sud-africain en sont des exemples, tout comme les orientations élaborées par Partnerships Victoria (Partnerships Victoria 2003a; Afrique du Sud, Trésor national 2004c; Royaume-Uni, Trésor de Sa Majesté 2007).

Évaluation des projets et programmes de PPP

L'évaluation des projets de PPP est importante pour veiller à la réalisation effective des objectifs visés par les politiques (en matière de rapport qualité-prix par exemple) et pour vérifier que les résultats escomptés ont été atteints, mais également comme source essentielle d'informations pouvant fournir des enseignements susceptibles d'être intégrés lors de l'élaboration ultérieure de politiques et de procédures applicables aux PPP. L'évaluation peut ainsi améliorer les relations avec le marché ou les structures contractuelles et la répartition des risques.

L'évaluation, ou la réalisation des « audits de performance », nécessite la mise en place de méthodes et l'existence de capacités spécialisées au sein du gouvernement : les organes d'audit nationaux sont souvent chargés de cette activité. Pour préserver leur indépendance, ces organes réalisent généralement leur évaluation après la signature du contrat, bien qu'ils

puissent participer au processus d'approbation des projets dans certains pays (le tribunal d'audit ou Tribunal de Contas da União au Brésil, par exemple). Le moment choisi pour une évaluation résulte généralement d'un compromis entre l'obtention rapide d'informations pouvant être utilisées dans les processus en place et la collecte de données utiles à l'issue d'un délai appréciable. Une évaluation réalisée entre 12 et 18 mois après le lancement de la phase d'exploitation fournira des informations sur le processus d'appel d'offres, la mise en place de l'infrastructure et les résultats initiaux du projet. Des évaluations ultérieures fourniront de meilleures informations sur les résultats opérationnels. Les processus détaillés sortent du cadre du présent ouvrage, mais des orientations sont disponibles sur la manière de procéder; la Cour des comptes du Royaume-Uni (National Audit Office, 2006) utilise par exemple un tableau de six indicateurs pour six étapes clés de la vie d'un projet. Le contrôleur et vérificateur général des comptes de l'Inde a également publié des directives à cet égard. L'accès public aux rapports d'audits de performance contribue par ailleurs à une plus grande transparence en informant un plus large public de responsables gouvernementaux et d'administrés et en permettant un débat éclairé sur la bonne utilisation des PPP.

Les unités PPP ont également un rôle à jouer, en passant constamment en revue le processus et en faisant le lien entre les enseignements tirés et l'amélioration continue de la passation des marchés publics et de la gestion des projets de PPP. L'évolution des marchés est inévitable et l'exécution et la gestion efficaces des programmes de PPP doivent influencer et accompagner cette évolution.

Étude de cas : Distribution d'eau et assainissement à Sofia (Bulgarie)

Projet :	Concession portant sur le réseau de distribution d'eau et d'assainissement de Sofia
Description :	Accord de concession de 25 ans portant sur le financement, la mise en place, l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure de distribution d'eau et d'assainissement de la municipalité de Sofia; cet accord pourra être renouvelé pour une période de dix ans conformément à la loi sur les biens municipaux
Bouclage financier :	Octobre 2000
Valeur du capital :	398,55 millions de dollars, dont 82,95 millions (21 %) de fonds propres et 315,60 millions (79 %) de dettes
Consortium :	Sofiyska Voda, comprenant United Utilities/ International Water (56,25 %), Municipalité de Sofia (25 %) et Banque européenne pour la reconstruction et le développement (18,75 %)
Financiers :	Banque européenne pour la reconstruction et le développement



Avant 2000, la municipalité de Sofia, par l'intermédiaire de sa société de service public Vodospredavane i Kanalizatsia EAD, était responsable de l'exploitation et de l'entretien des réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement de la ville, qui desservent environ 1,3 million d'habitants. Mais ces réseaux, en grande partie construits dans les années 1930, se sont détériorés rapidement en raison d'un entretien et d'investissements insuffisants et le nombre de fuites a progressivement atteint des niveaux inacceptables. C'est pourquoi, en 1996, la municipalité a sollicité l'assistance de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pour préparer et exécuter un processus d'appel d'offres devant se solder par la sélection d'un concessionnaire international chargé de rénover, moderniser, exploiter et entretenir l'infrastructure d'approvisionnement en eau et d'assainissement de la ville.

La BERD a aidé la municipalité à définir les critères de participation du secteur privé et à mobiliser des conseillers indépendants qui ont travaillé avec la municipalité à la préparation du projet et à la sélection d'un concessionnaire par le biais d'un appel d'offres international ouvert à la concurrence. Le processus d'appel d'offres s'est fait en trois étapes : a) présélection; b) préparation des soumissions; c) éclaircissements donnés au soumissionnaire retenu. La phase initiale de présélection, qui comprenait l'identification des offres et une enquête sur la capacité potentielle des soumissionnaires à gérer le contrat, a commencé en avril 1999 et s'est terminée en mai 1999. Elle a été suivie d'une phase détaillée d'appel d'offres (entre juin et octobre 1999) et d'un examen final avant l'adjudication de la concession. Les soumissions finales comprenaient deux enveloppes : une enveloppe contenant le tarif total le plus faible de l'ensemble des soumissionnaires et une enveloppe contenant un engagement irrévocable concernant un investissement minimum de 150 millions de dollars et des stratégies techniques détaillées dans les domaines tels que la gestion des biens et le service client. La BERD a joué un rôle important tout au long du processus d'appel d'offres en garantissant sa transparence. L'appel d'offres a suscité un intérêt considérable des grandes sociétés internationales des eaux, avec huit consortiums participant à la phase de présélection et quatre (trois suite à une fusion) invités à préparer des soumissions détaillées. Ces trois groupes (International Water, Suez Lyonnaise des Eaux et Vivendi/Marubeni/Berliner Wasser Betriebe) ont présenté des offres conformes au cahier des charges, illustrant ainsi le succès du processus. Le marché a été adjugé à Sofiyska Voda en septembre 1999 sur la base de sa proposition tarifaire et le contrat de concession a été signé en octobre 2000.

Le calendrier relativement court du processus d'appel d'offres a eu d'importantes incidences, et n'a notamment pas permis de résoudre de manière satisfaisante plusieurs questions avant et pendant ce processus. Il a donc été décidé de manière pragmatique de définir dans le contrat de concession une série de *conditions suspensives* devant être respectées par la municipalité et l'opérateur privé. En conséquence, bien que le contrat conclu avec Sofiyska Voda ait été signé en décembre 1999, il n'est entré en vigueur qu'au premier trimestre 2000, au moment de son « bouclage financier »³.

La municipalité a acquis une part de 25 % dans le consortium retenu, qui comprenait International Water et United Utilities. La BERD a fourni un prêt pour financer le programme de dépenses d'investissement de Sofiyska Voda pendant les cinq premières années de la concession, qui couvrait notamment les frais de démarrage. Les premiers investissements se sont concentrés

³ Le bouclage financier est défini dans un contrat de concession comme le moment où chaque partie a rempli toutes les conditions suspensives à la satisfaction de l'autre partie.

sur la rénovation des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, pour réduire les fuites et les infiltrations, des mesures garantissant un approvisionnement fiable et des améliorations des systèmes de facturation et de gestion financière⁴.

Aux termes du contrat de concession de 25 ans, Sofiyska Voda est responsable de l'ensemble du financement et des activités associées à l'entretien et à la modernisation des installations de traitement et de distribution d'eau et de collecte des eaux usées, la municipalité restant propriétaire de ces installations. Les nouvelles infrastructures construites par Sofiyska Voda sont également la propriété de la municipalité de Sofia. Sofiyska Voda a été habilité à utiliser les installations existantes et futures conformément à ses droits et obligations stipulés dans le contrat de concession. Celui-ci contient des dispositions sur les niveaux de service, la modification des tarifs et le règlement des différends. Sofiyska Voda facture un tarif convenu aux consommateurs et ces recettes sont utilisées pour couvrir les investissements réalisés et les frais d'exploitation et dégager un bénéfice pour le concessionnaire. Le contrat ne prévoit pas de paiements fondés sur la disponibilité des services.

Niveaux de service

L'accord de concession stipule que le concessionnaire doit respecter une liste détaillée de niveaux de service et d'objectifs, tels que la qualité de l'eau potable, la pression minimale et la réduction des fuites, dont un grand nombre sont nettement plus rigoureux que les niveaux de service atteints par l'entreprise publique. Cet accord prévoit également des jalons en matière de mise en œuvre (et d'investissement) ainsi qu'un certain nombre de rapports devant être fournis, notamment des rapports annuels sur l'emplacement des zones inondables. Une sanction monétaire imposable par la municipalité est par ailleurs prévue pour chaque niveau de service, en cas de non-respect par le concessionnaire.

Tarification

L'accord de concession contient des dispositions détaillées en matière de tarification. Les tarifs de base sont ajustés tous les ans en fonction de l'inflation selon un mécanisme d'indexation tenant compte de l'indice des prix à la consommation, de l'indice des salaires, de l'indice des prix de l'électricité et du taux de change entre le lev bulgare et l'euro. Les tarifs peuvent également être ajustés dans des circonstances spécifiques, par exemple en cas de modification de la loi ou d'augmentation des coûts encourus par le concessionnaire lorsque la qualité des eaux non traitées qui lui sont fournies ne correspond pas aux hypothèses contractuelles.

⁴ <http://www.ebrd.com/new/pressrel/2000/112dec15x.htm>.

Règlement des différends

Pour régler les différends susceptibles d'opposer la municipalité de Sofia et Sofiyska Voda, le contrat prévoit une procédure de médiation non contraignante ainsi qu'un comité de règlement des différends composé de trois membres nommés conjointement par les parties : un président (un juriste formé sur les questions d'arbitrage), un expert technique et un expert financier. Une autorité chargée de désigner ces membres est également prévue si les parties ne peuvent pas trouver un accord à cet égard. Si l'une ou l'autre des parties est en désaccord avec une décision du comité, cette décision doit être soumise à l'arbitrage en Bulgarie dans un délai de 30 jours, sans quoi elle devient automatiquement contraignante. L'arbitrage est régi par le règlement de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

Suivi du contrat

La Bulgarie n'était pas dotée d'un organe national de régulation de l'eau au moment de la rédaction de l'accord de concession. Mais la municipalité a reconnu l'importance de créer une unité de spécialistes chargée de suivre la performance de la concession et de contrôler les tarifs. C'est pourquoi cet accord prévoyait la création d'une unité de suivi de la concession (Omonit) pour suivre l'exécution du contrat. Aux termes de ce dernier, la municipalité a conféré des droits, responsabilités et obligations à l'Omonit. Pour assurer son efficacité en tant qu'outil de régulation, la création de cette unité a été incluse en tant que condition suspensive de l'entrée en vigueur du contrat. C'est ainsi que le concessionnaire et la municipalité durent convenir de la portée et des fonctions de l'Omonit conformément aux principes stipulés dans le contrat de concession avant sa date d'entrée en vigueur.

L'Omonit a été constituée en 2001 en tant qu'organe indépendant agissant pour le compte de la municipalité et des consommateurs. Premier point de contact pour le concessionnaire et organe technique et consultatif pour la municipalité, cette unité est chargée de recueillir des informations et de réaliser une analyse approfondie de la performance du concessionnaire. L'Omonit a été créée à titre provisoire en attendant la mise en place du cadre réglementaire. L'objectif était de retirer la fonction réglementaire du contrat de concession et de la transférer à l'organe officiel de régulation dès sa création. L'Omonit n'existait toutefois pas au moment de la signature du contrat, de sorte que la municipalité reste responsable des décisions relevant de l'accord de concession (l'imposition de pénalités, par exemple)⁵.

Cette unité a été créée en tant qu'entité indépendante de sorte à préserver son autonomie opérationnelle et financière vis-à-vis de l'administration et à lui permettre de recruter des experts de haut niveau rémunérés selon les

⁵ <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/Sofia&BorneoCaseStudy.pdf>.

conditions du marché dans le cadre de contrats quinquennaux renouvelables conclus avec la municipalité. Trois directeurs de l'Omonit ont été recrutés dans le cadre d'un processus concurrentiel : un expert technique, un expert des services clients et un expert financier. En 2005, cette unité comptait 15 employés. Ses budgets annuels sont financés par une majoration des tarifs prélevés par le concessionnaire.

L'Omonit a joué un rôle essentiel dans le respect par Sofiyska Voda des niveaux de service les plus importants, notamment la qualité de l'eau et des eaux usées. Des différends ont toutefois opposé l'Omonit et Sofiyska Voda en raison d'ambiguïtés et de termes mal définis dans le contrat. Ces différends ont notamment porté sur l'interprétation par Sofiyska Voda de niveaux de service spécifiques et sur les méthodes utilisées par la société pour étalonner le modèle du réseau.

Une nouvelle loi a été promulguée en 2005 pour étendre au secteur de l'eau la compétence de l'organe bulgare de régulation de l'énergie. La Commission nationale de réglementation de l'énergie est devenue la Commission nationale de réglementation de l'énergie et de l'eau. Cet organe est aujourd'hui responsable de la fixation des tarifs et du suivi de la qualité des services fournis dans les secteurs du gaz, de l'électricité, du chauffage urbain, de l'eau et de l'assainissement. Depuis la création de cet organe national, l'Omonit a été intégrée à la municipalité de Sofia avec des droits et des attributions clairement définis. Alors qu'elle s'occupait autrefois du contrôle des niveaux de service, elle est aujourd'hui chargée d'effectuer un suivi très étroit de l'état des actifs. Sofiyska Voda est tenue, aux termes de l'accord de concession, de présenter deux fois par an à la municipalité un rapport général et un registre actualisé des immobilisations.

En 2008, la municipalité et Sofiyska Voda ont renégocié une partie de l'accord de concession pour donner à cette dernière une plus grande souplesse dans la négociation des tarifs. Selon les derniers accords, le concessionnaire est actuellement autorisé à demander une augmentation du prix de l'eau dans certaines conditions. Si la Commission n'autorise pas l'augmentation des prix alors que ces conditions sont remplies, la société privée peut résilier l'accord de concession. Dans cette éventualité, la municipalité ne sera pas obligée de verser des dommages et intérêts à Sofiyska Voda mais elle devra couvrir l'encours des prêts.

Les principaux enseignements de ce projet sont les suivants :

- En l'absence d'organe national de régulation de l'eau, une unité de contrôle indépendante dotée des ressources suffisantes est nécessaire pour suivre la performance de la concession et contrôler les tarifs (en attendant son remplacement par un organe national).
- Le contrat doit contenir des dispositions détaillées sur les niveaux de service et la modification des tarifs ainsi que des objectifs de performance portant, en l'espèce, sur les fuites d'eau, la qualité de l'eau potable, la pression et les effluents. Des problèmes d'interprétation de certaines obligations sont toutefois possibles.
- L'accord de concession doit également prévoir une procédure clairement définie de règlement des différends. Cette procédure peut prévoir la mise en place d'un comité de règlement des différends dont le but est de résoudre rapidement et au moindre coût les conflits opposant les partenaires publics et privés.
- Cela dit, il est possible que les clauses contractuelles et le suivi ne permettent pas de garantir la bonne exécution du contrat, surtout lorsque les projets prévoient des redevances d'utilisation dans des secteurs politiquement sensibles tels que l'eau, auquel cas un organe de régulation, intervenant dans un cadre national, peut-être mieux placé pour jouer ce rôle de supervision.

11.

CONCLUSION

Les partenariats public-privé (PPP) sont d'importants outils que les gouvernements peuvent utiliser pour développer et améliorer les infrastructures et autres services sociaux fournis à leurs populations. Ils peuvent à ce titre stimuler la croissance économique et le développement et lutter contre la pauvreté. Les PPP ont été utilisés dans les pays développés dans de nombreux secteurs et sont de plus en plus souvent envisagés pour compenser l'absence d'infrastructures appropriées dans les pays en développement. Mais les PPP ne peuvent remplir ce rôle que s'ils représentent de manière appropriée les intérêts des deux parties, à savoir ceux d'une administration désirant développer et améliorer les services fournis à la collectivité de manière durable et au juste prix, et ceux des investisseurs privés désirant obtenir un retour raisonnable sur leur investissement pour les risques qu'ils doivent assumer. Pour établir des PPP fructueux, les responsables doivent faire preuve de prévoyance et de clairvoyance lorsqu'ils décident de la place que le programme de PPP doit assumer dans le développement global de leur pays. La préparation et la gestion des projets de PPP nécessitent du temps, des ressources et des compétences particulières. La présentation au marché de projets de PPP solides et la création d'un environnement porteur contribuant à leur pérennité sont des aspects particulièrement importants. Les investisseurs sont extrêmement sélectifs et les ressources financières sont devenues de plus en plus limitées dans un monde marqué par la crise. La collectivité demande également de manière de plus en plus pressante des résultats rapides et concrets ainsi que des preuves tangibles de l'amélioration des services et de la qualité.

Le présent guide est un document d'orientation sur les mesures devant être prises par les pays en développement désireux de tirer parti des possibilités offertes par le secteur privé pour mener à bien leur programme de développement par le biais de PPP. Il attire l'attention sur les aspects juridiques, financiers, commerciaux et techniques devant être abordés à différents stades du processus, de l'élaboration du cadre jusqu'au lancement du projet, sans oublier le travail de suivi nécessaire pour veiller à ce que le service demandé soit dûment fourni pendant toute la durée du contrat. Ce guide éclaire le débat de fond sur les solutions à la disposition des décideurs désireux d'aborder chaque aspect du processus de PPP et sur les questions susceptibles d'être soulevées à chaque étape, en présentant des études de cas illustrant comment ces obstacles ont pu être surmontés. Il attire l'attention sur les avantages d'envisager les PPP dans le cadre d'un programme plutôt que de projets distincts lorsque cela est possible. Il montre par ailleurs que les PPP ne sont pas uniquement des transactions financières, car la répartition optimale des risques à long terme peut en faire un outil de passation de marchés particulièrement efficace pour la prestation de services publics. Les PPP nécessitent généralement l'adoption d'une approche radicalement différente de celle utilisée pour la passation et l'exécution de marchés publics. Il n'en reste pas moins que les gouvernements et le secteur public sous-estiment souvent l'impact que cela peut avoir. Ce guide entend présenter de manière réaliste les étapes nécessaires de sorte que ces changements soient mieux compris et gérés au début du processus.

Au-delà des actions devant être menées dans le cadre de PPP d'infrastructure, ce guide se penche également sur les processus à suivre. Des dispositions institutionnelles spécifiques doivent être prises pour que la volonté politique se traduise en programme de projets de PPP qui seront bien accueillis par les investisseurs et le grand public. Le livre examine les diverses options possibles pour prendre ces dispositions, telles que la désignation de commissions interinstitutionnelles ou la création d'unités PPP indépendantes du secteur public. Il décrit également comment d'autres outils ou institutions plus vastes, tels que les lois sur les PPP ou les organes de régulation, sont essentiels au succès à long terme de ces partenariats : l'importance de comprendre leur incidence sur une transaction donnée à un stade précoce de la préparation des projets, leur rôle pour veiller à la cohérence du programme de PPP, et leur rôle pour éclairer les règlements tout au long de la durée des projets.

Cela dit, la bonne mise en œuvre de PPP dépend en dernier lieu des capacités des personnes qui y sont associées. L'existence des compétences spécifiques nécessaires à la préparation, au lancement et à la gestion des PPP peut représenter un obstacle important dans les pays en développement.

La manière de gérer ces questions dépendra du niveau de développement économique et institutionnel du pays et les solutions varieront en conséquence. La bonne gouvernance du processus est essentielle. En définissant la marche à suivre, le guide décrit également à chaque stade les types de compétences et de conseillers nécessaires ainsi que les méthodes pouvant être utilisées pour les gérer de sorte à compléter et renforcer l'équipe gouvernementale. L'existence des compétences nécessaires est essentielle à la crédibilité du programme. Elle renforce également la position de négociation du gouvernement vis-à-vis du secteur privé et facilite les consultations et la communication avec la collectivité concernant les avantages associés à l'élaboration d'un solide programme de PPP et à la mise en œuvre de projets pertinents.

Les partenariats entre les secteurs public et privé peuvent contribuer de manière appréciable à l'amélioration des conditions de vie des citoyens et de la compétitivité de l'économie. L'étude de cas présentée au chapitre 5 illustre comment la Manila Water Company a réussi, sur une période de 13 ans, à sensiblement améliorer les services fournis tout en étendant leur couverture à 98 % de la zone concernée. L'exemple du chapitre 1 illustre comment la participation privée et l'intensification de la concurrence ont permis, dans les années 90, d'améliorer sensiblement la prestation de services dans les ports colombiens.

L'obtention de ces avantages nécessite une préparation minutieuse et complexe — et de la patience — car les résultats escomptés prendront du temps pour se matérialiser, après la signature du contrat. Les clauses des accords contractuels et les modifications nécessaires à la création d'un environnement porteur dépendront du pays, du secteur et, souvent, de la transaction considérée. Parallèlement, les étapes devant être suivies sont toujours les mêmes : elles constituent un cadre de référence, un point de départ nécessaire au succès des PPP. L'objet de ce guide est de présenter ce cadre dans son intégralité et d'attirer l'attention sur les exigences, options et défis que les gouvernements doivent être prêts à gérer lors de son élaboration, de sorte qu'un fructueux programme de PPP puisse être mis en œuvre et que les partenaires publics et privés puissent en bénéficier pleinement.

ANNEXE A

BASE DE DONNÉES DE LA BANQUE MONDIALE ET DU PPIAF SUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURE

La base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure (PPI) est organisée selon les secteurs suivants :

- Énergie (électricité et gaz naturel)
- Télécommunications
- Transports (aéroports, ports maritimes, chemins de fer et routes à péage)
- Eau et assainissement (usines de traitement et sociétés de services publics).

Elle ne couvre pas les projets d'équipements collectifs et exclut donc la plupart des PPP de type PFI (voir chapitre 2). Dans chacun de ces quatre secteurs, elle recense quatre types de projets : contrats de gestion et de bail, concessions, projets entièrement nouveaux et cessions d'actifs.

Contrats de gestion et de bail

Dans ce type de contrat, une entité privée assure la gestion d'une entreprise publique pour une période déterminée tandis que la propriété et les décisions d'investissement restent du ressort de l'État. Il existe deux sous-classes de contrats de gestion et de bail :

- *Contrat de gestion*. L'État paie un opérateur privé pour gérer l'infrastructure mais continue d'assumer le risque opérationnel associé.
- *Contrat de bail*. L'État loue les actifs à un opérateur privé moyennant une redevance et cet opérateur assume le risque opérationnel associé.

Ces contrats ont des caractéristiques communes avec les partenariats public-privé (PPP) tels que définis dans le présent guide.

Concessions

Dans le cadre d'une concession, une entité privée assure la gestion d'une entreprise publique pour une période donnée, pendant laquelle elle assume également d'importants risques de financement. La base de données classe les concessions selon les catégories suivantes :

- *Réhabilitation-exploitation-transfert (ROT)*. Un promoteur privé réhabilite une infrastructure existante et en assure ensuite l'exploitation et la maintenance à ses propres risques pour la durée du contrat.
- *Réhabilitation-bail/location-transfert (RLT)*. Un promoteur privé réhabilite une infrastructure existante à ses propres risques, la prend en bail ou en location auprès de son propriétaire (l'État) et en assure ensuite l'exploitation et la gestion à ses propres risques pendant la durée du contrat.
- *Construction-réhabilitation-exploitation-transfert (BROT)*. Un promoteur privé construit une annexe à une infrastructure existante ou complète une infrastructure partiellement construite et réhabilite les actifs existants, et assure ensuite l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure à ses propres risques pendant la durée du contrat.

Toutes ces formules constituent des PPP de concession tels que définis dans le présent guide.

Projets entièrement nouveaux

Dans ce type de situation, une entité privée ou une coentreprise publique-privée construit et exploite une nouvelle infrastructure. Si un contrat est signé, l'infrastructure peut ou non revenir au secteur public à l'expiration du contrat. La base de données distingue cinq types de projets entièrement nouveaux :

- *Construction-bail-transfert (BLT)*. Un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure en assumant une grande partie des risques associés, en transfère la propriété à l'État, prend l'infrastructure en bail

auprès de celui-ci et l'exploite à ses propres risques jusqu'à l'expiration du bail. L'État fournit généralement des garanties de recettes par le biais de contrats d'achat ferme de longue durée pour les installations d'approvisionnement en gros ou des garanties minimales de recettes de trafic.

- *Construction-exploitation-transfert (BOT)*. Un promoteur privé construit et exploite une nouvelle infrastructure à ses propres risques et la transfère à l'État à l'expiration du contrat. Le promoteur privé peut ou non être propriétaire des actifs pendant la durée du contrat. L'État fournit généralement des garanties de recettes par le biais de contrats d'achat ferme de longue durée pour les installations d'approvisionnement en gros ou des garanties minimales de recettes de trafic.
- *Construction-possession-exploitation (BOO)*. Un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure à ses propres risques, en conserve la propriété et en assure l'exploitation à ses propres risques. L'État fournit généralement des garanties de recettes par le biais de contrats d'achat ferme de longue durée pour les installations d'approvisionnement en gros ou des garanties minimales de recettes de trafic.
- *Commercial*. Un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure dans un marché libéralisé où l'État ne fournit aucune garantie de recette. Le promoteur privé assume les risques de construction, d'exploitation et de marché du projet (par exemple, une centrale électrique commerciale).
- *Location*. Les sociétés de production d'électricité ou les États louent des centrales électriques mobiles auprès de promoteurs privés pour des périodes allant de un à 15 ans. Un promoteur privé implante une nouvelle infrastructure à ses propres risques, en détient la propriété et en assure l'exploitation à ses propres risques pendant la durée du contrat. L'État fournit généralement des garanties de recettes par le biais de contrats d'achat à court terme tels que des accords d'achat d'électricité pour les installations d'approvisionnement en gros.

Les deux premières sous-catégories constituent des PPP tels que définis dans le présent guide. Par ailleurs, bien que la troisième sous-catégorie — construction-possession-exploitation (BOO) — ne constitue pas à proprement parler un PPP, les procédures de sélection, de préparation et d'adjudication de ce type de dispositif sont semblables à celles décrites dans le présent guide.

Cession d'actifs

Dans ce type de projets, une entité privée achète une participation dans une entreprise publique par le biais de la vente d'un actif, d'une offre publique de vente ou d'un vaste programme de privatisation. La base de données distingue deux types de cessions d'actifs :

- *Cession totale.* L'État transfère l'intégralité du capital de l'entreprise publique à des entités privées (opérateurs, investisseurs institutionnels, etc.).
- *Cession partielle.* L'État transfère une partie du capital de l'entreprise publique à des entités privées (opérateurs, investisseurs institutionnels, etc.). La part du secteur privé dans le capital peut ou non donner lieu à une gestion privée de l'installation.

Ces types de projets ne constituent pas des PPP tels que définis dans le présent guide.

ANNEXE B

EXEMPLE D'EXTRAIT DE REGISTRE DES RISQUES LIÉS À LA GESTION DES PROJETS DE PPP

Registre des risques liés au projet XYZ (généralités) Mis à jour le XYZ

Numéro d'identification	Propriétaire d'identification	Date	Date de dernière mise à jour	Description du risque	Niveau de risque	Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
1	X	1/4/2007	7/9/2007	Retard dans l'engagement des conseillers	Moyen	Fort	Elaborer des que possible le descriptif des services demandés et l'avis d'appel d'offres pour respecter l'échéance de février	Rediger la portée des services d'ici fin janvier, diffuser le dossier d'appel d'offres d'ici début février, recevoir les soumissions d'ici mi-février, nommer les consultants d'ici fin février	5/2007	6/2007	Clos	
2	X	1/4/2007	1/2/2008	Insuffisance des ressources en personnel de l'équipe centrale	Moyen	Fort	Assurer le suivi des besoins	Éviter les problèmes pour le conseiller interne en technologies de l'information et de la communication et le juriste de l'unité centrale de soutien	4/2008	En cours	Inchangé	Direction du programme
3	X	1/4/2007	7/9/2007	Appui technique insuffisant	Fort	Fort	Préciser le niveau de qualité et de capacité des consultants ; définir un processus pour permettre d'en mesurer les performances	Nommer les consultants	5/2007	5/2007	Clos	Direction du programme

Numéro d'identification	Propriétaire d'identification	Date	Date de dernière mise à jour	Niveau de risque		Description du risque	Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
				avant	actuel								
4	Équipe juridique	1/4/2007	1/2/2008	Fort	Fort	Problèmes d'ordre foncier au niveau des sites du projet	Fort	Déterminer les problèmes qui se posent sur chacun des sites et qui risquent d'avoir un impact négatif sur les coûts et le calendrier des travaux pour l'ensemble du programme (titre de propriété, servitude, contamination des sols, équipements collectifs, etc.)	Programmer des études plus tôt possible pour confirmer la situation et l'état des sites	3/2008	Inchangé	Direction du programme	
5	Conseil de gestion	1/4/2007	12/3/2008	Fort	Fort	Accessibilité financière	Fort	Signaler les déficits de financement le plus tôt possible et identifier d'autres sources de financement pour le programme; à défaut, réduire la portée des travaux	Identifier d'autres sources, réduire la portée des travaux, demander une plus grande enveloppe de financement	11/2009	Inchangé	Dossier définitif	
6	X	1/4/2007	12/3/2008	Moyen	Fort	Problème pour rallier au projet les parties concernées	Fort	Obtenir des lettres d'accord de principe; poursuivre le travail au niveau des modèles de communication	Organiser des séances de formation avec XYZ, préciser la portée du projet, entamer l'élaboration de la stratégie de communication	3/2008	En baisse	Dossier préliminaire	

(suite page suivante)

Numéro d'identification	Date dernière mise à jour	Date	Propriétaire d'identification	Niveau de risque		Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
				Description du risque	Impact							
7	1/4/2007 (révisé le 12/15/07)	12/3/2008	X	Achèvement des études détaillées des bâtiments et des terrains	Moyen	Fort	Réaliser des études de haute qualité pour les zones à haut risque; apaiser les préoccupations concernant les garanties des études sur l'état des bâtiments et terrains	Réaliser d'autres études	En cours		En baisse	Passation des marchés
8	1/4/2007	1/2/2008	X	Soumission tardive du dossier préliminaire	Fort	Fort	Modifier les orientations de l'unité centrale d'appui concernant, par exemple, la planification et les études		1/2008		Fort	Dossier préliminaire
9	1/4/2007 (révisé le 12/15/07)	1/2/2008	X	Définir les accords en matière de planification (plans d'échantillonnage)	Moyen	Fort	Attendre les réponses aux demandes de planification complémentaires	Fournir les informations complémentaires demandées	4/2008		En baisse	Dossier préliminaire
10	1/4/2007	7/9/2007		Modifications des plans de réorganisation	Faible	Moyen	Engager le processus de réorganisation prévu par les textes réglementaires	Veiller à une bonne consultation	6/2008		Inchangé	Résultats du projet
11	1/4/2007	7/9/2007	X	Mauvaise stratégie de communication entraînant une faible confiance dans les projets	Moyen	Moyen	Veiller à des communications régulières	Attribuer des responsabilités	4/2007	5/2007	Inchangé	Direction du programme
12	1/4/2007	7/9/2007	X	Problèmes de transfert des employés	Moyen	Fort	Obtenir des précisions sur les problèmes de transfert des employés	Les aborder avec XYZ	7/2008		Inchangé	Passation des marchés

Numéro d'identification	Propriétaire/identification	Date	Date de dernière mise à jour	Description du risque	Niveau de risque	Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
13	X	1/4/2007	7/9/2007	Ressources internes non identifiées (juridiques, financières, etc.)	Moyen	Moyen	Prévoir de nouveaux postes	Elaborer des plans de recrutement	5/2007		Clos	Direction du programme
14	X	1/4/2007	1/2/2008	Problèmes de financement exceptionnels	Moyen	Fort	Poursuivre l'examen des coûts exceptionnels		1/2008		Clos	Dossier préliminaire
15	Équipe financière	1/4/2007	1/2/2008	Signature de XYZ	Moyen	Fort	Calculer le dispositif de financement et d'accord pour chaque volet de projet	Évaluer les options	2/2008		Clos	Dossier préliminaire
16	Équipe financière	1/4/2007	1/2/2008	Taxe à la valeur ajoutée et autres aspects fiscaux	Faible	Fort	Évaluer l'impact sur l'accessibilité financière s'il n'a pas été réglé	Organiser une réunion entre l'équipe financière et l'équipe interne sur la taxe à la valeur ajoutée pour veiller à ce que la portée des services ne compromette pas l'exemption municipale partielle	2/2008		Clos	Passation des marchés
17	Équipe technique	1/4/2007	1/2/2008	Vices cachés	Moyen	Fort	Réaliser des études plus détaillées sur l'état de l'installation et envisager des mesures en cas d'imprévus	Faire réaliser des études complémentaires lorsque des risques potentiels sont identifiés	9/2008		Inchangé	Passation des marchés

(suite page suivante)

Numéro d'identification	Propriétaire	Date	Date de dernière identification	Description du risque	Niveau de risque	Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
18	Équipe technique	1/4/2007	1/2/2008	Risques entraînant des surcoûts et des retards	Moyen	Moyen	Examiner les problèmes de circulation pendant les techniques; étudier la facilité d'accès à la circulation pour le dossier et la poursuite des travaux	Organiser des discussions de circulation pendant les techniques; étudier la facilité d'accès à la circulation pour le dossier préliminaire	9/2008		Inchangé	Passation des marchés
19	X	1/4/2007	1/2/2008	Modification inappropriée des plans de gestion	Moyen	Fort	Veiller au développement du personnel pour faciliter les modifications	Élaborer des plans de modification du projet avec les conseillers.	3/2008		En baisse	Résultats du projet
20	X	1/4/2007	10/3/2008	Intérêt insuffisant des soumissionnaires	Moyen	Fort	Aborder la question du faible nombre d'initiatives de financement privé	Organiser une journée portes ouvertes pour sonder le marché et prévoir une conférence avec XYZ; améliorer la stratégie commerciale	6/2008		En	Passation des marchés
21	X	1/4/2007	1/2/2008	Conception et développement	Moyen	Moyen	Évaluer la qualité des études techniques	Engager un conseiller sur les études du client	En cours		Inchangé	Passation des marchés
22	X	1/4/2007	12/3/2008	Échelonnement du travail	Faible	Moyen	Décider comment gérer l'augmentation des coûts de passation	Aborder avec les soumissionnaires; modéliser les options	03/2008		Achévé	Dossier préliminaire
23	Équipe financière	7/9/2007	1/2/2008	Modifications des taux d'intérêt	Moyen	Moyen	Envisager les modifications possibles des projets dues à des facteurs fluctuants	Faire preuve de prudence dans le dossier préliminaire; suivre les choses de près, en actualisant l'accessibilité financière	En cours		Inchangé	Passation des marchés
24	X	7/9/2007	12/3/2008	Préavis légaux XYZ (si nécessaire)	Faible	Moyen	Allègements de terrains et implantation de volets du nouveau projet	Entamer le dialogue avec le ministère	En cours		En baisse	Dossier préliminaire

Numéro d'identification	Propriétaire d'identification	Date	Date de dernière mise à jour	Niveau de risque		Impact	Observations	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Niveau de risque actuel	Entité concernée
				Description du risque	Niveau de risque							
25	X	7/9/2007	1/2/2008	Risque de contestation des soumissionnaires non retenus	Faible	Fort	Suivre les directives en matière de passation de marchés	Élaborer des procédures robustes, une piste d'audit des échanges, et un protocole d'échanges	11/2009		Inchangé	Passation des marchés
26	X	7/9/2007	1/2/2008	Modifier les documents standard	Faible	Moyen	Utiliser des documents standard dans la mesure du possible	Avoir des échanges réguliers avec le centre sur les partenariats public-privé	En cours		Inchangé	Passation des marchés
27	X	7/9/2007	1/2/2008	Perception du risque	Moyen	Fort	Susciter un fort leadership et un engagement politique	Définir les messages et approches utilisés lors des échanges avec les soumissionnaires ; entretenir le dialogue avec ces derniers	En cours		Inchangé	Passation des marchés

Source : Auteurs.

ANNEXE C

LISTE DE SITES WEB SUR LES PPP

Région ou pays	Organisation	Site web
<i>Afrique et Moyen-Orient</i>		
Organisation régionale	Consortium pour les infrastructures en Afrique	http://www.icafrica.org/fr/
Afrique du Sud	Unité PPP du Trésor national	http://www.ppp.gov.za/
Égypte (République arabe d')	Unité PPP du ministère des Finances	http://www.pppcentralunit.mof.gov.eg
Maurice	Unité PPP du ministère des Finances	http://www.gov.mu/portal/sites/ncb/ppp/index.htm
<i>Amériques</i>		
Brésil	Unité PPP du ministère du Plan	http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm
	Estruturadora Brasileira de Projetos	http://www.ebpbrasil.com/ebp/web/default_eni.asp?idioma=1&conta=46
	Portail sur les PPP de l'État de Minas Gerais	www.ppp.mg.gov.br
	Portail sur les PPP de l'État de São Paulo	http://www.planejamento.sp.gov.br/PPPEngl/ppp.aspx

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
Canada	Partnerships British Columbia	http://www.partnershipsbc.ca
	Infrastructure Ontario	http://www.infrastructureontario.ca
	Conseil canadien pour les partenariats public-privé	http://www.pppcouncil.ca
	PPP Canada	http://www.p3canada.ca/home.php
	Infrastructure Québec	http://www.infra.gouv.qc.ca/
Chili	Ministères des Travaux publics	http://www.mop.cl/servicios/Paginas/Concesiones.aspx
Colombie	Ministère des Finances	www.minhacienda.gov.co
	Département de la planification nationale	www.dnp.gov.co
États-Unis	Federal Highway Administration, Public-Private Partnerships	http://www.fhwa.dot.gov/PPP/
	National Council for Public-Private Partnerships	www.ncppp.org
Mexique	Portail sur les PPP du ministère des Finances	http://www.pps.sse.gob.mx/html/desarrollo.html
	Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos	www.piappem.org
Pérou	Proinversión	www.proinversion.gob.pe
Porto Rico	Autorité sur les PPP	http://www.p3.gov.pr/?lang=en
<i>Asie-Pacifique</i>		
Organisation régionale	Banque asiatique de développement, Département des opérations concernant le secteur privé	http://www.adb.org/PrivateSector/Finance/default.asp

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
Australie	Trésor de Nouvelle-Galles du Sud – Working with Government	http://www.treasury.nsw.gov.au/www/
	Partnerships Victoria	http://www.partnerships.vic.gov.au
	Australie méridionale	http://www.treasury.sa.gov.au/df/infrastructure_support/projects_branch.jsp
Corée (Rép. de)	Centre de gestion des investissements privés en infrastructure	http://www.pimac.org/
	Institut coréen de développement	http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/main.jsp
Inde	Unité PPP du ministère des Finances	http://www.pppinindia.com
	Commission de planification – Comité sur l'infrastructure	http://infrastructure.gov.in/
	National Highways Authority	www.nhai.org
Japon	Bureau sur les PPP	http://www8.cao.go.jp/pfi/e/home.html
Pakistan	Mécanisme d'élaboration des projets d'infrastructure	www.ipdf.gov.pk
Singapour	Unité PPP du ministère des Finances	http://app.mof.gov.sg/ppp.aspx
<i>Europe</i>		
Organisations régionales	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Rapport sur les meilleures pratiques internationales en matière de partenariats public-privé au regard des questions de politiques régionales : http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/ppp/atkins.pdf

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
	Commission européenne	Directives pour des partenariats public-privé réussis : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf Manuel de référence sur les études de cas en matière de PPP : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
	Banque européenne d'investissement	Rôle de la Banque européenne d'investissement dans les partenariats public-privé : http://www.eib.org/projects/publications/the-eibs-role-in-public-private-partnerships-ppps.htm Centre européen d'expertise en matière de PPP (EPC) http://www.eib.org/epec/index.htm
Allemagne	Partnerschaften Deutschland, Groupe spécial sur les PPP	http://www.partnerschaften-deutschland.de/en/
Belgique	Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking	Méthodologie en matière de PPP : http://www2.vlaanderen.be/pps/english/process_eng.html
Écosse	Gouvernement écossais, Unité sur les partenariats financiers	http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232
	Scottish Future's Trust	www.scottishfuturestrust.org.uk
Fédération de Russie	Centre Vnesheconombank sur les PPP	http://www.veb.ru/en/PPP/
France	Ministère de l'Économie et des Finances, Mission d'appui sur les PPP	http://www.ppp.minefi.gouv.fr/

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
Grèce	Ministère de l'Économie et des Finances, Secrétariat spécial sur les PPP	http://www.ppp.mnec.gr/en
Irlande	Ministère des Finances, Unité centrale sur les politiques de PPP	http://www.ppp.gov.ie
Italie	Unità tecnica Finanza di Progetto, Groupe spécial sur les PPP	http://www.utfp.it/default_eng.htm
Pays-Bas	Centre sur les PPP	http://kenniscentrumpps.econom-i.com/uk/pps/home_frameset.html
Pologne	Centrum PPP	http://www.centrum-ppp.pl/start,2
Portugal	Parública, Groupe spécial sur PPP	http://www.parpublicasgps.com/
République tchèque	PPP Centrum	Documents utiles : http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1197
Royaume-Uni	Trésor de Sa Majesté	Directives générales du R.-U. sur les PPP/PFI : http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm
	Partnerships UK / Infrastructure UK	Directives générales sur les PPP/PFI : www.partnershipsuk.org.uk
	National Audit Office	Rapports sur le rapport qualité-prix : http://www.nao.org.uk/recommendation/reportList.asp
	Partenariats locaux	Directives sur les PPP à l'intention des administrations locales : http://www.localpartnerships.org.uk/
	Office of Government Commerce	Directives relatives à la passation des marchés : www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
	Ministère de la Santé	http://www.dh.gov.uk/en/Aboutus/Procurementandproposals/Publicprivatepartnership/Privatefinanceinitiative/index.htm
	Community Health Partnerships	http://www.communityhealthpartnerships.co.uk/
	Partnerships for Schools	www.partnershipsforschools.org.uk/
	Office des routes	www.highways.gov.uk/roads/2992.aspx
	Département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales	Programme sur les infrastructures de traitement des déchets : http://www.defra.gov.uk/environment/waste/residual/widp/index.htm

Autres agences multilatérales

Organisations non gouvernementales	Bank Information Center	Institutions financières internationales et transparence : www.ifitransparencyresource.org/
Autres	Portail mondial sur les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures	http://info.worldbank.org/etools/PPPI-Portal/
	Société financière internationale	http://www.ifc.org/
	Agence multilatérale de garantie des investissements	http://www.miga.org
	PPP in Infrastructure Resource Center	http://www.worldbank.org/pppiresource
	Private Infrastructure Development Group	http://www.pidg.org/
	Fonds de conseil en infrastructure publique-privée	http://www.ppiaf.org/

(suite page suivante)

Région ou pays	Organisation	Site web
	Institut de la Banque mondiale	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PPPILP/0,,menuPK : 461142~pagePK : 64156143~piPK : 64154155~theSitePK : 461102,00.html
Organismes des Nations Unies	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, Passation de marchés et développement des infrastructures	http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html
	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe	http://www.unece.org
<i>Consultants</i>	E.R. Yescombe, consultant en PPP	Liste détaillée de sites web internationaux sur les PPP et bibliographie de liens vers des publications et des travaux de recherche sur les PPP : www.yescombe.com

Source : Auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Africa Partnership Forum. 2007. "Investment: Unlocking Africa's Potential." Briefing Paper 2, Africa Partnership Forum, Paris.
- Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum, and Fiona Woolf. 2003. "Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?" Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 7, World Bank, Washington, DC.
- Brown, Ashley, Jon Stern, and Bernard Tenenbaum, with Defne Gencer. 2006. *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington, DC: World Bank.
- Delmon, Jeffrey. 2009. *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects, and Risk*. Washington, DC: Kluwer and PPIAF.
- . Forthcoming 2011. *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policymakers*. New York: Cambridge University Press.
- Eberhard, Anton. 2007. "Matching Regulatory Design to Country Circumstances: The Potential of Hybrid and Transitional Models." Gridlines Note 23, PPIAF, Washington, DC. May.
- . 2008. "Tailoring Regulatory Institutions to Local Needs and Resources." World Bank workshop, Washington, DC. November 5.
- Gaviria, Juan. 1998. "Port Privatization and Competition in Colombia." Public Policy for the Private Sector Note 167, World Bank, Washington, DC. December.
- 4Ps. 2002. "Soft Market Testing Exercises and How to Undertake Them." In *4Ps Know-How*. London: 4Ps.
- Gratwick, Katharine Nawaal, and Anton Eberhard. 2006. "An Analysis of Independent Power Projects in Africa: Understanding Development and Investment Outcomes." University of Cape Town, Graduate School of Business, Cape Town.
- Guasch, J. Luis. 2004. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*. Development Studies. Washington, DC: World Bank Institute.

- Harris, Clive, and Kumar Patrap. 2008. "What Drives Private Sector Exit from Infrastructure?" Gridlines Note 46, PPIAF, Washington, DC.
- Hodges, John T., and Georgina Dellacha. 2007. "Unsolicited Infrastructure Proposals." Gridlines Note 19, PPIAF, Washington, DC. March.
- ICA (Infrastructure Consortium for Africa) Secretariat. 2006. *Infrastructure Project Preparation Facilities: User Guide—Africa*. Tunis: ICA Secretariat.
- India, Ministry of Finance. 2007. "Model Request for Qualification for PPP Projects." In *Guidelines of the Ministry of Finance, Government of India*. New Delhi: Ministry of Finance.
- Ipsos Mori Social Research Institute. 2009. *Investigating the Performance of Operational Contracts*. London: Ipsos Mori. March.
- Irwin, Timothy. 2007. *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington, DC: World Bank.
- Leigland, James, and William Butterfield. 2006. "Reform, Private Capital Needed to Develop Infrastructure in Africa: Problems and Prospects for Private Participation." Gridlines Note 8, PPIAF, Washington, DC.
- Leigland, James, and Chris Shugart. 2006. "Is the Public Sector Comparator Right for Developing Countries?" Gridlines Note 4, PPIAF, Washington, DC. April.
- Mandri-Perrott, Clelan. 2009. *Public and Private Participation in the Water and Wastewater Sector: Developing Sustainable Legal Mechanisms*. Water Law and Policy Series. London: IWA Publishing.
- Matsukawa, Tomoko, and Odo Habeck. 2007. "Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments." PPIAF Trends and Policy Options 4, PPIAF, Washington, DC.
- Maurer, Arizu, Luiz Maurer, and Bernard Tenenbaum. 2004. "Pass Through of Power Purchase Costs: Regulatory Challenges and International Practices." Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 10, World Bank, Washington, DC.
- Pardina, Martin Rodriguez, Richard Schlirf Rapti, and Eric Groom. 2007. "Accounting for Infrastructure Regulation: An Introduction." World Bank, Washington DC.
- Pardina, Martin Rodriguez, and Richard Schlirf Rapti. 2007. "Regulatory Requirements under Different Forms of Utility Service Delivery." World Bank and PPIAF, Washington, DC.
- Partnerships Victoria. 2001. *Technical Note: Public Sector Comparator*. Melbourne: Partnerships Victoria.
- . 2003a. *Contract Management Guide*. Melbourne: Partnerships Victoria.
- . 2003b. *Supplementary Technical Note: Public Sector Comparator*. Melbourne: Partnerships Victoria.
- Peterson, George. 2009. "Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure." Trends and Policy Options 7, World Bank and PPIAF, Washington, DC.
- Sanghi, Apurva, Alex Sundakov, and Denzel Hankinson. 2007. "Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies around the World." Gridlines Note 27, PPIAF, Washington, DC.

- Schur, Michael, Stephan von Klaudy, Georgina Dellacha, Apurva Sanghi, and Nataliya Pushak. 2008. "The Role of Developing Country Firms in Infrastructure: New Data Confirm the Emergence of a New Class of Investors." Gridlines Note 3/35, PPIAF, Washington, DC.
- Shugart, Chris, and Ian Alexander. 2009. "Tariff Setting Guidelines: A Reduced Discretion Approach for Regulators of Water and Sanitation Services." Working Paper 8, PPIAF, Washington, DC.
- Sirtaine, Sophie, Maria Elena Pinglo, J. Luis Guasch, and Vivien Foster. 2005. "How Profitable Are Infrastructure Concessions in Latin America?" PPIAF, Washington, DC.
- South Africa, National Treasury. 2004a. *PPP Manual: Module 3; PPP Inception*. Pretoria: National Treasury.
- . 2004b. *PPP Manual: Module 4; PPP Feasibility Study*. Pretoria: National Treasury.
- . 2004c. *PPP Manual: Module 6; Managing the PPP Agreement*. Pretoria: National Treasury.
- United Kingdom, Her Majesty's Treasury. n.d. *Public Sector Business Cases Using the Five Case Model*. London: Her Majesty's Treasury.
- . 2004. *Value for Money Assessment Guidance*. London: Her Majesty's Treasury.
- . 2006. *Value for Money Assessment Guidance*. London: Her Majesty's Treasury.
- . 2007. *Operational Taskforce Note 2: Project Transition Guidance*. London: Her Majesty's Treasury.
- United Kingdom, National Audit Office. 2006. *A Framework for Evaluating the Implementation of Private Finance Initiative Projects*. Vol. 1. London: National Audit Office.
- . 2009. *Private Finance Projects: A Paper for the Lords Economic Affairs Committee*. London: National Audit Office. October.
- United Kingdom, Office of Government Commerce. 2005. "Market Sounding." In *Successful Delivery Toolkit*. London: Office of Government Commerce.
- . 2007. *OGC Gateway Process Reviews 0–5*. London: Office of Government Commerce.
- von Klaudy, Stephan, Apurva Sanghi, and Georgina Dellacha. 2008. "Emerging Market Investors and Operators: A New Breed of Infrastructure Investors." Working Paper 7, PPIAF, Washington, DC.
- Woolf, Fiona. 2009. "The Role of Regulation in Regional Markets and Infrastructure." Unpublished mss. PPIAF, Washington, DC.
- World Bank and PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility). 2001. *Toolkit: A Guide for Hiring and Managing Advisors for Private Participation in Infrastructure*. Washington, DC: World Bank and PPIAF.
- . 2002. "Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water and Electricity Services in Gabon." World Bank and PPIAF, Washington, DC. September.

- . 2009. “Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects.” PPI Data Update Note 24, PPIAF, Washington, DC. October.
- . 2010. “Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects: Update 6.” PPI Data Update Note 36, PPIAF, Washington, DC. May.
- Yescombe, E.R. 2002. *Principles of Project Finance*. San Diego: Academic Press.
- . 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

INDEX

Les encadrés, figures, notes et tableaux sont indiqués par les lettres *e*, *f*, *n* et *t* respectivement.

A

- accords d'achat d'énergie, 13–14
- aéroports, agrandissement de l'aéroport Queen Alia d'Amman (Jordanie), étude de cas, 105–108
- Afrique du Sud
 - équipe de soutien à la gestion des contrats du Trésor sud-africain, 148
 - Hôpital central Inkosi Albert Luthuli (étude de cas), 121, 129, 136–42
 - loi sur la gestion des finances publiques, 16
 - mécanisme d'élaboration des projets de PPP, 91
 - ministère de la Santé du KwaZoulou-Natal, 121, 136–37, 140
 - PPP pour les infrastructures sociales, 14
 - rapport qualité-prix, 46
 - règlement 16 du Trésor, 137
 - règles de passation de marchés, 119
- Afrique subsaharienne, projets de transport en, 54, 54*f*
- agences de crédit à l'exportation, 69–70
- agrandissement de l'aéroport Queen Alia d'Amman (Jordanie), étude de cas, 105–108
- aide basée sur les résultats, 75, 81–82
- Airport International Group, 106–108
- Amérique latine. *Voir également chaque pays*
 - lois sur la passation de marchés, 24
 - PPP fondés sur les droits d'utilisation, 144
- analyse coûts-avantages, 38, 47
- apport de fonds propres, 64
- assainissement, investissement, 3
- assurance de la qualité, 5, 28*e*, 89
- attrait du projet pour les bailleurs de fonds
 - clauses contractuelles, 24*f*, 93, 102, 143, 146–148, 147*e*, 155
 - prêteurs et risques, 61–63, 62*e*
- audit de performances, 148
- Australie
 - « gateway process » dans le secteur public, 90

Partnerships Victoria, 46*n*, 119, 148
PPP pour les infrastructures sociales,
14
processus d'appel d'offres
« interactif », 131
règles de passation de marchés, 119
unités PPP régionales, 29
rapport qualité-prix, 46
autorités municipales, 29

B

Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social in Brazil
(BNDES), 73, 77
Banco Nacional de Obras y
Servicios Publicos in Mexico
(BANOBRAS), 73
Banque européenne d'investissement,
29
Banque européenne pour la
reconstruction et le
développement (BERD),
150–151
Banque interaméricaine de
développement (BID), 68, 71,
76–78
Banque islamique de développement,
106–108
Banque japonaise pour la coopération
internationale, 68, 77
Banque mondiale
base de données sur les projets
de participation privée à
l'infrastructure (PPI), 1, 2*f*,
161–164
eau et électricité au Gabon (étude de
cas), 31–34
financement de la préparation des
projets, 90

ligne numéro 4 du métro de São
Paulo, Brésil (étude de cas), 54,
68, 71, 72, 76–79
orientations en matière de passation
de marchés, 120*n*
outils de gestion des PPP, 29
banques. *Voir* institutions de
financement du développement ;
*banques spécifiques (par
exemple, Banque européenne
d'investissement)*
banques de développement financées
par le secteur public, 73
base de données sur les projets
de participation privée à
l'infrastructure (PPI), 1, 2*f*,
161–164
BID (Banque interaméricaine de
développement), 68, 71, 76–78

Brésil

ligne numéro 4 du métro de São
Paulo (étude de cas), 54, 68, 71,
72, 76–79
Minas Gerais, 25
PPP pour les infrastructures sociales,
14
Tribunal d'audit (Tribunal de Contas
da União), 148
unités PPP régionales, 29
Bulgarie, Sofiyska Voda (étude de cas),
150–155

C

cadre, 17–30
eau et électricité au Gabon (étude de
cas), 19, 31–34
investissement, 25–26
juridique et réglementaire, 19–24
mise en œuvre, 26–27
raison d'être stratégique, 18–19
résumé des recommandations, 30

- cadre et évaluation juridique et réglementaire, 19–24, 93–94
- cadre réglementaire. *Voir* cadre et évaluation juridique et réglementaire
- Canada
- PPP pour les infrastructures sociales, 14
 - rapport qualité-prix, 46
 - unités PPP régionales, 29
- capacité
- entreprises, 113
 - propositions spontanées, 92
- cession d'actifs, 164
- clauses contractuelles, 24*f*, 93, 102, 143, 146–148, 147*e*, 155
- coefficient d'endettement, 59
- Colombie, concessions portuaires et compétition en, 6*e*, 159
- Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, (UNCITRAL), 153
- Commission nationale de réglementation de l'énergie et de l'eau, Bulgarie, 154
- conception-construction-financement-exploitation (DBFO), 11
- concessions cofinancées, 10
- concessions et accords de concession, 12, 150–155
- concessions portuaires et compétition en Colombie, 6*e*, 159
- concurrence, importance, 117
- conseillers, 7, 99–105
- agrandissement de l'aéroport Queen Alia d'Amman (Jordanie), étude de cas, 105–108
 - engagement, 102
 - gestion, 104–105
 - passation de marchés, rôle de la, 120–121
 - rôle, 99–100, 100*t*
 - unités PPP, rôle, 103
 - utilisation, 100–102
- consortium Impilo, 136–137
- consortiums de soumissionnaires, 129, 132
- construction-bail-transfert (BLT), 162
- construction-exploitation-transfert (BOT), 11, 163
- construction-possession-exploitation (BOO), 12, 163
- construction-réhabilitation-exploitation-transfert (BROT), 162
- contrats d'achat ferme, 13, 163
- contrats d'affermage*, 10
- contrats de bail, 162
- contrats de privatisation et de gestion, 9–10
- Corée, République de
- PPP pour les infrastructures sociales, 14
 - subventions de construction, 74
- crise financière de 2008–09, 3, 2*f*, 68
- D**
- demande de propositions, 121–24, 130*f*, 129–30. *Voir également* soumissionnaires et soumissions
- demande de qualification, 124, 128*e*, 129, 137–139
- dialogue compétitif, 122*f*, 130*f*, 131
- donateurs, rôle, 84, 107–108
- dossier définitif, 83, 90, 151
- dossier préliminaire, 83–84, 85*f*, 90, 94, 100*t*
- dossier stratégique, 35–36, 83, 90, 94, 100, 101*t*

E

eau

- banlieues est de Manille, Philippines (étude de cas), 80–82
- Gabon (étude de cas), 19, 31–34
- investissement, 3
- Sofiyska Voda, Bulgarie (étude de cas), 150–155
- électricité au Gabon (étude de cas), 19, 31–34
- émancipation économique des noirs, 134–139
- énergie, investissement, 3
- engagement de capitaux, 50, 125*e*
- enseignements
 - conception et utilisation des unités PPP, 28*e*
 - passation de marchés, 140
 - sélection de projets fondée sur l'analyse des risques, 49–55
- entreprises, capacité des, 113
- équipes d'évaluation technique, 134, 139
- essai de marché. *Voir* sondage de marché
- études de cas
 - eau
 - banlieues est de Manille (Philippines), 80–82
 - Gabon, 19, 31–34
 - Sofiyska Voda (Bulgarie), 150–155
 - électricité au Gabon, 19, 31–34
 - hôpitaux
 - Hôpital central Inkosi Albert Luthuli (Afrique du Sud), 121, 129, 136–142
 - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique, 56–58
 - transports

- agrandissement de l'aéroport Queen Alia, à Amman (Jordanie), 105–108
- ligne numéro 4 du métro de Sao Paulo (Brésil), 47–48, 61, 64, 69–73
- réseau indien de routes nationales, 25, 96–98

Europe Arab Bank, 106, 108

évaluation

- financière, 95
- juridique et réglementaire, 93–94
- marché, 49
- préparation de projets, 93–95
- technique, sociale et environnementale, 94–95
- exigences en matière de résultats lors de la sélection des projets, 38
- exposition à des risques de performance, 5

F

- financement, 59–82
 - agences de crédit à l'exportation, 69–70
 - aide basée sur les résultats, 75, 81–82
 - apport de fonds propres, 64
 - atténuation des risques, 67–74
 - attrait du projet pour les bailleurs de fonds
 - clauses contractuelles, 24*f*, 93, 102, 143, 146–148, 147*e*, 155
 - prêteurs et risques, 61–63, 62*e*
 - autres sources, 72–73
 - banques de développement financées par le secteur public, 73
 - études de cas
 - approvisionnement en eau dans les banlieues est de Manille (Philippines), 80–82

- ligne numéro 4 du métro de Sao Paulo (Brésil), 54, 68, 71–72, 76–79
 - financement du déficit de viabilité, 73–75
 - garanties
 - autres formes, 72
 - garanties de crédit partielles, 69
 - garanties de crédit totales, 69
 - garanties pour risques politiques et fonds de garantie, 70–71
 - préparation de projets, 90–91
 - refinancement, 66–67
 - risque de change, 54
 - soutien de la dette, 70
 - financement avec droit de recours limité, 59 *Voir également* financement
 - Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), 1, 2*f*, 3, 29, 31–33, 31*n*, 51*n*, 54*n*, 90, 99*n*, 103*n*, 120*n*
- G**
- Gabon, électricité et eau (étude de cas), 19, 31–34
 - garanties
 - autres formes, 72
 - fonds de garantie, 70–71
 - garanties de crédit partielles, 69
 - garanties de crédit totales, 69
 - risque politique, 70–71
 - garanties et risques en financement de projets, 59–60
 - « gateway process » dans le secteur public, 90
 - gestion
 - contrats, 9–10, 143–149, 147–148*e*, 161–162
 - matrice des risques, 44, 89, 148*e*
 - Voir également* risque
 - parties concernées, 85*f*, 88
 - processus, 86–90
 - programme, 89
 - gouvernance des projets, 86–88, 87*f*, 88*e*
 - Groupe de la Banque mondiale, 107*n*, 121
- H**
- Hankinson, Denzel, 26–27, 28*e*
 - Hôpital central Inkosi Albert Luthuli, Afrique du Sud (étude de cas), 121, 129, 136–42
 - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique (étude de cas), 38, 50–52
 - hôpitaux
 - Hôpital central Inkosi Albert Luthuli, Afrique du Sud (étude de cas), 121, 129, 136–42
 - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique (étude de cas), 38, 50–52
- I**
- IFC (Société financière internationale), 105–108, 107*n*
 - Inde
 - contrôleur et vérificateur général des comptes, 149
 - demande de qualification, 128*e*
 - mécanisme de financement du déficit de viabilité, 73–75
 - National Highways Act, 97
 - réseau de routes nationales (étude de cas), 25, 96–98

unités PPP régionales, 29
India Infrastructure Finance Company,
73
infrastructures
fourniture, 157
petits prestataires privés, 11, 51, 51*f*
projets régionaux, 53*e*
institutions financières du
développement (IFD)
évaluation environnementale, 87
financées par le secteur public, 73
financement de la préparation
des projets, 90–91
rôle, 114
investissement. *Voir également*
financement
apport de fonds propres, 64
cadre, 25–26

J

Japon, PPP pour les infrastructures
sociales, 14
Jordanie, agrandissement de l'aéroport
Queen Alia d'Amman (étude de
cas), 105–108

L

lancement du projet, 122–124, 126*e*
Voir également vérifications
préalables au lancement
Leigland, James, 48, 48*n*, 52

M

maître d'œuvre du projet, 80
manifestation d'intérêt, 107, 124
Manila Water Company (MWC),
80–82
marché public de référence, 47, 48*n*
mécanisme de paiement, 145
mémoire de présélection, 123
mémoire d'information
préliminaire, 123

mémoire d'information sur
le projet, 124, 125*e*, 126*e*
ministère de la Santé du KwaZoulou-
Natal, 121, 136–37, 140
Municipalité de Liverpool, 39*e*
Mexique
Hospital Regional de Alta
Especialidad del Bajío, état de
Guanajuato (étude de cas), 38,
50–52
PPP pour les infrastructures sociales,
14
projets de prestation de services
(PPS), 10, 43
unités PPP régionales, 29

N

National Highways Authority of India
(NHAI), 90–91
niveaux de service, 152

O

offre « la plus avantageuse d'un point
de vue économique », 123
organe de réglementation indépendant,
21*n*

P

Partenariat mondial pour l'aide basée
sur les résultats (GPOBA), 75,
80–82
partenariats public-privé (PPP)
cadre, 17–30 *Voir également* cadre
conseillers, 99–105. *Voir également*
conseillers
définition, 9–15
évaluation, 148–149
fondés sur la disponibilité
des services, 13–15
fondés sur les droits d'utilisation,
12–13
limites du guide, 7–8

- principales phases, 7–8, 8*f*
- passation de marchés, 119–142 *Voir également* passation de marchés
- préparation des projets, 83–98. *Voir également* préparation des projets
- rôle, 4–6
- secteur privé, échanges, 109–117. *Voir également* secteur privé, échanges
- sélection des projets, 35–58. *Voir également* sélection des projets
- sites web, 173–179
- types, 11–15
- unités, rôle des, 103
- passation de marchés, 119–142
 - choix du soumissionnaire retenu et bouclage financier, 130*f*, 133–135, 134*n*
 - conférence des soumissionnaires, 126*e*
 - conseillers, rôle, 99–100, 100*t*
 - demande de propositions, 121–24, 130*f*, 129–30
 - étapes de l'appel d'offres, 121–122, 122*f*
 - Hôpital central Inkosi Albert Luthuli, Afrique du Sud (étude de cas), 121, 129, 136–42
 - conseillers, utilisation, 141
 - financement et gestion des projets, 141
 - passation de marché, 142
 - résultats obtenus, 140
 - institutions de financement du développement, rôle, 114
 - lancement du projet, 122–124, 126*e*
 - mémorandum d'information sur le projet, 124, 125*e*, 126*e*
 - passage à la phase de, 114–117, 115–116*t*
 - présélection, 124–128, 127*f*
 - résultats, 120
 - soumissionnaires, informations fournies aux, 132–133
- passif éventuel de l'autorité publique, 46
- Pays-Bas
 - « gateway process » dans le secteur public, 90
 - rapport qualité-prix, 46
- perception du projet, 113
- Pérou, concessions cofinancées, 10
- petits prestataires privés de services d'infrastructure, 11, 51, 51*f*
- PFI (programme Private Finance Initiative), 14
- Philippines
 - approvisionnement en eau dans les banlieues est de Manille (étude de cas), 80–82
 - National Water Crisis Act, 80
- PPI. *Voir* base de données sur les projets de participation privée à l'infrastructure
- PPIAF. *Voir* Fonds de conseil en infrastructure publique-privée
- PPP. *Voir* partenariats public-privé
- PPS (projets de prestation de services), 10, 43, 56–57
- possibilités de financement, 3
- préparation des projets, 7–8, 83–99, 85*f*, 158
- erreurs, 91*e*
- évaluation, 93–95
 - financière, 95
 - juridique et réglementaire, 93–94
 - technique, sociale et environnementale, 94–95

financement, 90–91
gestion du processus, 86–90
 contrôle de la qualité, 89
 gestion du programme, 89
 gouvernance, 86–87, 87*f*, 88*e*
 matrice des risques, 89
réseau de routes nationales, Inde,
 (étude de cas), 25, 96–98
présélection pour la passation de
 marchés, 124–129, 127*f*
prêteurs et risques, 61–63, 62*e*
principe du « premier entré, dernier
 sorti », 59, 67
Principes d'Équateur, 95, 95*n*
projets de prestation de services (PPS),
 10, 43, 56–57
projets de réhabilitation, 162
projets entièrement nouveaux, 3,
 161–163
projets pilotes, 23–25, 24*f*
projets régionaux, 53*e*
secteur public, « gateway process »
 dans le secteur public, 90
programme Private Finance Initiative
 (PFI), 14
propositions, 92. *Voir également*
 demandes de propositions
protocole de conception, 94

Q

questionnaire de présélection, 124,
 126*e*

R

rapport qualité-prix, 46–48
ratio ou coefficient d'endettement, 59
refinancement, 66–67
règlement des différends, 153
réglementation par contrat, 21*n*
réglementations sectorielles dans
 les pays développés et en
 développement, 21*n*

réhabilitation-bail/location-transfert
 (RLT), 162
réhabilitation-exploitation-transfert
 (ROT), 162
République de Corée. *Voir* Corée,
 République de
réseau de routes nationales, Inde,
 (étude de cas), 25, 96–98

risque

atténuation, 45, 53–54, 68–69
change, 54
environnemental et physique, 52
exposition à des risques de
 performance, 5
financement et change, 54
matrice, 44, 89, 148*e*
identification et répartition, 43–45
interface, 52–53
lié à la demande et engagement de
 capitaux, 50–51
réforme tarifaire, 50
registre, 43–44, 46, 85*f*, 165–171
réhabilitation, 51–52
suivi et réexamen, 45, 45*f*

RLT (réhabilitation-bail/location-
 transfert), 162

ROT (réhabilitation-exploitation-
 transfert), 161

routes nationales, réseau de, Inde
 (étude de cas), 25, 96–98

Royaume-Uni

« gateway process » dans le secteur
 public, 90
groupe d'étude opérationnel du
 Trésor, 148
infrastructures de soins de santé
 primaire et d'enseignement
 scolaire, 15
Municipalité de Liverpool, 39*e*
National Audit Office, 143*n*, 149
National Health Service, 139
Partnerships UK, 139

- programme Private Finance Initiative (PFI), 14
- rapport qualité-prix, 46–48
- règles de passation de marchés, 119
- unités PPP municipales, 29
- unités PPP régionales, 29
- S**
- Sanghi, Apurva, 3, 26–27, 28*e*
- São Paulo (Brésil), ligne numéro 4 du métro de (étude de cas), 54, 68, 71, 72, 76–79
- secteur privé, échanges, 109–117
- concurrence, importance, 117
- institutions de financement du développement et des bailleurs de fonds, rôle, 114
- passage à la phase de passation, 114–117, 115–116*t*
- perception du projet, 113
- phase préalable au lancement, 111–113, 115–116*t*
- sondage de marché, 109–111, 112–113*e*
- sélection des projets, 35–58, 36*f*
- accessibilité financière, 41–43
- atténuation des risques, 45
- autres aspects, 55
- évaluation du marché, 49
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, état de Guanajuato, Mexique (étude de cas), 38, 50–52
- identification et répartition des risques, 43–45
- leçons de l'expérience, 49–55
- portée et exigences, 37–40
- projets régionaux, 53*e*
- rapport qualité-prix, 46–48
- réalisation, 46–49
- résultats, 38–40
- risque de financement et de change, 54
- risque de réforme tarifaire, 50
- risque de réhabilitation, 51–52
- risque d'interface, 52–53
- risques environnementaux et physiques, 52
- risque lié à la demande et engagement de capitaux, 50–51
- spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement approprié (SMART), 40, 40*t*
- suivi et réexamen des risques, 45, 45*f*
- Shugart, Chris, 22, 48, 48*n*, 145*n*
- Singapour, règles de passation de marchés, 128
- SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement approprié), 40, 40*t*
- Société d'Énergie et d'Eau du Gabon (SEEG), 31–33
- Société financière internationale (SFI), 105–108, 107*n*
- Sofiyka Voda, Bulgarie (étude de cas), 150–155
- sondage de marché, 109–111, 112–113*e*
- soumissionnaires et soumissions.
- Voir également* demandes de propositions
- choix du soumissionnaire retenu et bouclage financier, 130*f*, 133–135, 134*n*
- conférences, 126*e*
- consortiums, 129, 132
- étapes, 121–122, 122*f*
- garantie de soumission, 134
- informations demandées, 133
- informations fournies, 132–133
- variante, 131

soutien de la dette, 70
spécifique, mesurable, atteignable,
réaliste et temporellement
approprié (SMART), 40, 40*t*
structure en « prêts A et B », 71
structures « mini-perm », 66
subventions
 construction, 74
 secteur public, 51
suivi des contrats, 153–155
Sundakov, Alex, 26–27, 28*e*

T

tarifs
 fixation, 154
 risque de réforme, 50
tarification, 152
télécommunications, investissement, 3
transparence, 123–124, 126*e*, 127,
 132, 149, 151

transports. *Voir également types
spécifiques (routes nationales
par exemple)*
 Afrique subsaharienne, 54, 54*f*
 investissements, 3

U

Union européenne, dialogue compétitif,
 122*f*, 130*f*, 131
unité de suivi des concessions, 153
utilisation efficace des ressources, 4

V

variante, 131
vérifications préalables au lancement,
 111–113, 115–116*t*
ViaQuatro, 76–79
Vivendi Water, 31–32, 31*n*
Vnesheconombank (Russie), 73

ÉCO-AUDIT

Déclaration des avantages environnementaux

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts menacées et les ressources naturelles. *Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents* est imprimé sur papier recyclé comprenant 50 % de fibres cellulosiques de récupération, conformément aux normes recommandées par l'Initiative Green Press, programme sans but lucratif visant à encourager les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

Économies réalisées :

- arbres : 8
- énergie totale : 2 millions BTU
- gaz à effet de serre : 337 kg
- eaux usées : 13 555 litres
- déchets solides : 98 kg



Comment les gouvernements établissent-ils de fructueux partenariats public-privé (PPP) dans les marchés émergents ? Comment s'assurent-ils que le partenaire public dispose au bon moment d'informations pertinentes sur des projets opportuns en vue de les fournir à des partenaires appropriés ?

Ce livre accompagne le lecteur tout au long de la vie d'un PPP et dresse un tableau réaliste des étapes nécessaires pour forger et gérer avec succès un partenariat de ce type, et ce, dès le début du processus. Il présente un cadre attirant l'attention sur les exigences, options et défis que les gouvernements doivent être prêts à gérer lorsqu'ils choisissent la formule des PPP, et explique comment les aborder de sorte qu'un judicieux programme de PPP puisse être mis en œuvre et que les partenaires publics et privés puissent en bénéficier pleinement. Ce livre s'inspire des expériences accumulées de par le monde sur des marchés de PPP éprouvés ou en développement, et utilise des études de cas pour illustrer ses principaux messages.

Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents examine les politiques, processus et institutions nécessaires pour sélectionner des projets opportuns puis gérer les phases de préparation et d'exploitation. Ce livre explique pourquoi et comment appliquer les divers processus. Il illustre comment mettre en œuvre un large éventail de PPP dans différents secteurs et explique les différences entre les systèmes juridiques et administratifs. Fait important dans le contexte de la récente crise financière, il offre une introduction aux diverses formes de financement de projets et décrit les mesures récemment adoptées par les gouvernements dans ce domaine. Il aborde également le rôle et la sélection des conseillers chargés d'aider les gouvernements lors des phases de préparation, d'adjudication et de suivi des PPP.

Ce livre sera particulièrement utile aux fonctionnaires s'occupant de projets et de services d'infrastructure dans le cadre de partenariats avec le secteur privé mais aussi aux responsables œuvrant au sein d'institutions désireuses d'appuyer des programmes de PPP.



BANQUE MONDIALE



PPIAF

FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

ISBN 978-0-8213-9467-0

