

Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs

GUIDE DE PRÉPARATION DE PROJETS



BANQUE MONDIALE



ICA



PPIAF

Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs

Guide de préparation de projets

Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs

Guide de préparation de projets



BANQUE MONDIALE



The Infrastructure Consortium for Africa
Le Consortium pour les infrastructures en Afrique



PPIAF

PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY
FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

© 2009 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 12 11 10 09

Cet ouvrage est l'œuvre des services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les observations, interprétations et conclusions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale, ni des pays qu'ils représentent.

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

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. 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 cette autorisation, veuillez adresser votre demande, en fournissant tous les renseignements nécessaires, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (É-U) ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

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

ISBN : 978-0-8213-7793-2

e-ISBN : 978-0-8213-7806-9

DOI : 10.1596/978-0-8213-7793-2

La Bibliothèque du Congrès des États-Unis a catalogué comme suit l'édition anglaise de cette publication :

Attracting investors to African public-private partnerships : a project preparation guide.
p. cm.

"This guide was commissioned by the Infrastructure Consortium for Africa (ICA) and funded by a grant from the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)."

Includes bibliographical references and index.

ISBN 978-0-8213-7730-7 — ISBN 978-0-8213-7731-4 (electronic)

1. Public works—Africa—Finance. 2. Infrastructure (Economics)—Africa. 3. Public-private sector cooperation—Africa. 4. Investments, Foreign—Africa. I. Infrastructure Consortium for Africa. II. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. III. World Bank.

HD4338.A77 2008

658.15'224--dc22

2008037292

Couverture : Naylor Design, Inc.

TABLE DES MATIÈRES

AUTEURS	ix
ABRÉVIATIONS	xi
1. INTRODUCTION	1
Rôle des partenariats public-privé	2
Contenu et portée du guide	4
Limites de ce guide	4
2. DÉFINITION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	7
Contrats de privatisation et de gestion	7
Types de partenariats public-privé	8
3. CADRE GÉNÉRAL D'UN PPP	13
Raison d'être stratégique	14
Cadre juridique	15
Cadre d'investissement	16
Cadre opérationnel	17
Résumé	19

4. SÉLECTION DES PROJETS	21
Portée du projet et besoins mis en jeu	23
Exprimer les projets en termes de résultats	24
Possibilité de mettre en œuvre le projet sous forme de PPP	24
Rapport qualité-prix du projet	31
Évaluation initiale du marché	33
Enseignements tirés de la participation du secteur privé à des projets en Afrique	33
5. PRÉPARER LES PROJETS POUR LE MARCHÉ	39
Gestion du processus	42
Financement pour la préparation des projets	46
Propositions spontanées	47
Évaluation des projets	48
6. CONSEILLERS DU PROJET	51
Rôle des conseillers	51
Quand utiliser les conseillers	53
Engagement des conseillers	54
Rôle des unités chargées des partenariats public-privé	54
Gestion des conseillers	55
7. GÉRER L'INTERFACE AVEC LE SECTEUR PRIVÉ	57
Préparation d'un sondage du marché	58
Phase préalable au lancement du projet	60
Perception du projet	60
Rôle des institutions de financement du développement (IFD), des investisseurs régionaux, et des bailleurs de fonds	62
Passage au stade de la passation	63
8. GÉRER LA PASSATION DE MARCHÉ	67
Résultat attendu de la phase de passation	68
Rôle des conseillers	68

Rôle des institutions de financement du développement	68
Étapes de l'appel d'offres	69
Lancement du projet	69
Présélection	71
Demande de propositions	76
Choix du soumissionnaire retenu et bouclage financier	79
9. AU-DELÀ DE LA SIGNATURE DU CONTRAT	81
ANNEXES	
A. Base de données de la Banque mondiale et du PPIAF sur la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure	87
B. Exemple d'extrait de registre des risques liés à la gestion des projets de partenariat public-privé	91
C. Sites web consacrés aux partenariats public-privé	93
D. Présentation de cinq projets de partenariat public-privé entrepris en Afrique	97
Usine de traitement de Songas en Tanzanie	98
Port de Maputo au Mozambique	101
Station de dessalement de Skikda en Algérie	103
Hôpital national central du Lesotho	105
Fourniture de services d'eau et d'électricité au Gabon	107
BIBLIOGRAPHIE	109
ENCADRÉS	
5.1 Exemples de problèmes fréquents en matière de gouvernance des projets	45
5.2 Erreurs fréquemment commises en matière de préparation de projets	46
7.1 Comment réussir un sondage du marché : 10 règles de base	61
7.2 Principaux sujets de préoccupation des entrepreneurs et investisseurs	63
7.3 Principaux sujets de préoccupation des organismes prêteurs	64
8.1 Mémoire d'information sur le projet	72
8.2 Conférence des soumissionnaires	73

8.3	Présentation sommaire d'un modèle de demande de qualification utilisé par le Gouvernement indien pour les projets PPP	75
9.1	Conseils divers en matière de gestion de contrat	83

FIGURES

1.1	Ventilation des projets PPI par région (1996-2006)	2
1.2	Phases clés d'un projet de partenariat public-privé	5
4.1	Étapes de la sélection des projets	22
4.2	Éléments d'un plan de gestion des risques	28
4.3	Structure contractuelle type d'un PPP	31
4.4	Ventilation, par secteur et type, des projets PPI entrepris en Afrique (1996-2006)	35
4.5	Ventilation sectorielle des projets de transport pour l'Afrique subsaharienne recensés dans la base de données des projets PPI de la Banque mondiale (nombre de projets, période 1996-2007)	37
5.1	Processus de préparation du projet	41
5.2	Présentation schématique d'une structure de gouvernance pour un projet	43
8.1	Présentation schématique du processus de passation de marché	70
8.2	Présentation schématique de la phase de présélection	74
8.3	Présentation schématique de la phase de demande de propositions et de bouclage financier	77
9.1	Structure de gestion des contrats	84

TABLEAUX

4.1	Exemple d'exigences de résultats pour un PPP de type fourniture de locaux	25
6.1	Rôle des conseillers extérieurs	52
7.1	Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation	65

AUTEURS

Ce guide a été rédigé par le Secrétariat de l'ICA avec le concours de Partnerships UK (PUK), partenariat public-privé (PPP) établi par le Gouvernement britannique afin de servir de centre permanent d'excellence pour la mise en place de PPP (voir le site www.partnershipsuk.org.uk pour en savoir plus à ce sujet). Sa publication a été commanditée par le Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA ; pour plus d'informations, voir www.icafrica.org) et financée par un don du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), organisme d'assistance technique constitué par plusieurs bailleurs de fonds et destiné à aider les pays en développement à améliorer la qualité de leur infrastructure en y associant le secteur privé (pour plus d'informations, voir www.ppiaf.org).

ABRÉVIATIONS

BLT	Build, lease, and transfer / (Contrat de) construction-location-transfert
BNA	Banque Nationale d'Algérie
BOO	Build, own, and operate / (Contrat de) construction-possession-exploitation
BOT	Build, operate, and transfer / (Contrat de) construction-exploitation-transfert
BROT	Build, rehabilitate, operate, and transfer / (Contrat de) construction-réhabilitation-exploitation-transfert
CDC	Commonwealth Development Corporation
DBFO	Design, build, finance, and operate / (Contrat de) conception-construction-financement-exploitation
ICA	Infrastructure Consortium for Africa / Consortium pour les infrastructures en Afrique
IFD	Institution de financement du développement
MPDC	Maputo Port Development Company
PAT	PanAfrican Tanzania Limited
PIM	Project information memorandum / Mémoire d'information sur le projet
PFI	Private Finance Initiative
PPA	Power purchase agreement / Accord d'achat d'énergie
PPI	Private participation in infrastructure / Participation privée à l'infrastructure

PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility / Fonds de conseil en infrastructure publique-privée
PPP	Public-private partnership / Partenariat public-privé
PPS	Project for the provision of services / Projet pour la fourniture de services
PUK	Partnerships UK
SMART	Specific, measurable, achievable, realistic, and timely / spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement appropriés
RLT	Rehabilitate, lease or rent, and transfer / (Contrat de) réhabilitation-bail/location-transfert
ROT	Rehabilitate, operate, and transfer / (Contrat de) réhabilitation-exploitation-transfert
SEEG	Société d'énergie et d'eau du Gabon
TANESCO	Tanzania Electric Supply Company
TPDC	Tanzania Petroleum Development Corporation

1.

INTRODUCTION

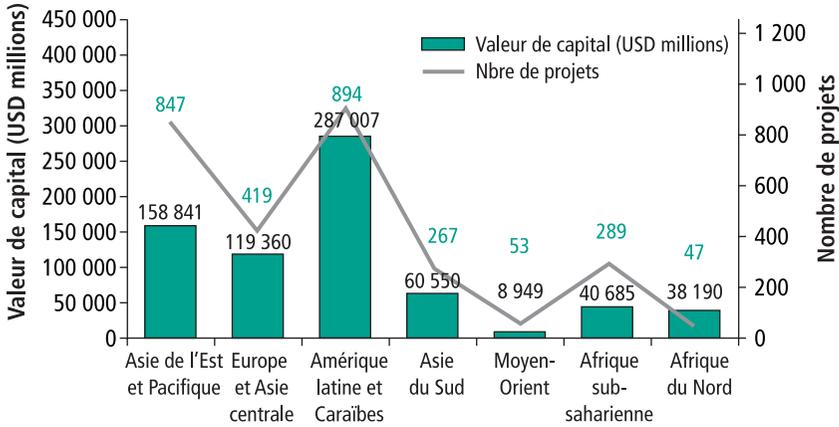
Par quel moyen un projet de partenariat public-privé (PPP) qui n'était au départ qu'un intéressant concept figurant dans la « liste de vœux » de tel ou tel gouvernement finit-il par se présenter comme une attrayante possibilité d'investissement aux yeux d'un éventuel partenaire privé ? En réponse à cette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

La base de données¹ des projets d'infrastructure avec participation du secteur privé (PPI) de la Banque mondiale et du PPIAF laisse penser que les autres régions en développement ont à ce jour plus progressé que l'Afrique pour ce qui est d'associer le secteur privé au développement de leurs infrastructures (voir figure 1.1), bien que la période 2005-2006 ait vu une forte hausse des engagements à cet égard.

Compte tenu des taux de croissance impressionnants affichés ces derniers temps par un certain nombre de pays africains et du niveau de la demande d'investissement potentielle (38 milliards de dollars par an, selon les estimations), ce n'est probablement pas une faible *demande* d'infrastructure qui est à l'origine du relatif manque d'activité en matière de partenariat public-privé

¹ La base de données PPI englobe 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 réglementés tels que la téléphonie mobile (voir annexe A) ; elle ne comprend pas non plus les projets PPP d'infrastructures sociales comme les hôpitaux, les écoles, les prisons, etc.

Figure 1.1 Ventilation des projets PPI par région (1996-2006)



Source : Base de données des projets PPI de la Banque mondiale.

en Afrique². De même, au vu de l'essor que connaissent sur l'ensemble du continent des secteurs comme la téléphonie mobile, ce n'est peut-être pas l'aptitude et la propension des habitants à payer pour des infrastructures de meilleure qualité qui fait obstacle. Autrement dit, l'effort nécessaire doit probablement porter sur les facteurs affectant les projets PPP au niveau de l'offre, et notamment tout ce qui fait obstacle à la mobilisation de ressources du secteur privé.

C'est pourquoi ce guide examine spécifiquement ce qu'il convient de faire, et quand, au niveau des interactions avec le secteur privé dès les premiers stades du cycle de mise en œuvre des projets. Il ne s'agit pas d'un manuel de préparation de projet, mais il traite pour une bonne part des aspects qui se rapportent à cela, car la préparation de projet et l'interface avec le secteur privé doivent aller de pair.

Rôle des partenariats public-privé

Beaucoup de pays se tournent vers le secteur privé pour concevoir, construire, financer et exploiter des ouvrages d'infrastructure relevant jusqu'ici du secteur public. Les PPP offrent à leurs responsables une occasion d'améliorer

² Sur les dix dernières années, 17 pays africains ont enregistré une croissance annuelle de plus de 5 % (*Africa Partnership Forum 2007*). Les données relatives à la demande potentielle sont fondées sur les conclusions préliminaires d'une étude de la Banque mondiale intitulée *Africa Infrastructure Country Diagnostic Study*.

les prestations de services et la gestion des infrastructures. L'autre avantage est que cela permet la mobilisation de capitaux privés : les estimations de la demande d'investissement dans les services publics révèlent que les ressources publiques et même celles émanant des bailleurs de fonds sont bien inférieures aux besoins mis en jeu. C'est pour cette raison que l'accès aux capitaux privés peut accélérer la mise en place d'infrastructures publiques.

Les gouvernements ont aussi recours aux partenariats avec le secteur privé comme moyen d'assurer une meilleure passation des marchés de services publics. Dans leur application, les PPP nécessitent généralement la divulgation du véritable coût à long terme des services à fournir, ce qui aboutit à une discussion plus réaliste au moment du choix des projets. Ils permettent aussi de mieux identifier et répartir les risques à long terme d'un projet entre les secteurs public et privé, ce qui favorise une utilisation plus rationnelle des ressources.

Le caractère contractuel des PPP incite fortement à concrétiser dans la pratique cette optique de long terme, le secteur public ne pouvant plus faire l'acquisition d'infrastructure en omettant d'assurer convenablement leur maintenance. Pour sa part, le secteur privé est incité, en exposant son capital à des critères de performance, à concevoir et mettre en place les ouvrages en question en tenant compte de leurs coûts de maintenance et de rénovation à plus long terme.

Les PPP exigent des gouvernements qu'ils adoptent des conceptions et des comportements nouveaux, qui nécessitent des compétences nouvelles. Ils peuvent servir d'outil pour la réforme des marchés publics et des prestations de services publics, et pas seulement de moyen pour mobiliser les ressources du secteur privé. Ces partenariats sont plus que de simples transactions financières ponctuelles avec le secteur privé. Ils doivent reposer sur des bases politiques solides et sur un engagement des responsables à long terme. Les partenaires privés tiennent compte de cela au moment de décider de soumettre ou non une offre 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 au développement d'un projet donné. Cependant, si les politiques, institutions et procédures appropriées ne sont pas en place, les transactions qui suivent risqueront d'échouer dans bien des cas.

Bien que les diverses formes de PPP mettent pour la plupart en jeu une relation contractuelle entre partenaires publics et privés, ces contrats engendrent aussi, de par leur caractère à long terme, une forte mutualité d'intérêts dans cette même perspective de long terme. Les PPP ne sont pas qu'une simple étape du processus de passation de marchés, et diffèrent des marchés

de type traditionnel qui sont assimilés 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 élément de partenariat sans que cela ait d'incidence négative sur l'aspect formel des mécanismes d'incitation aux performances prévus dans le contrat.

Contenu et portée du guide

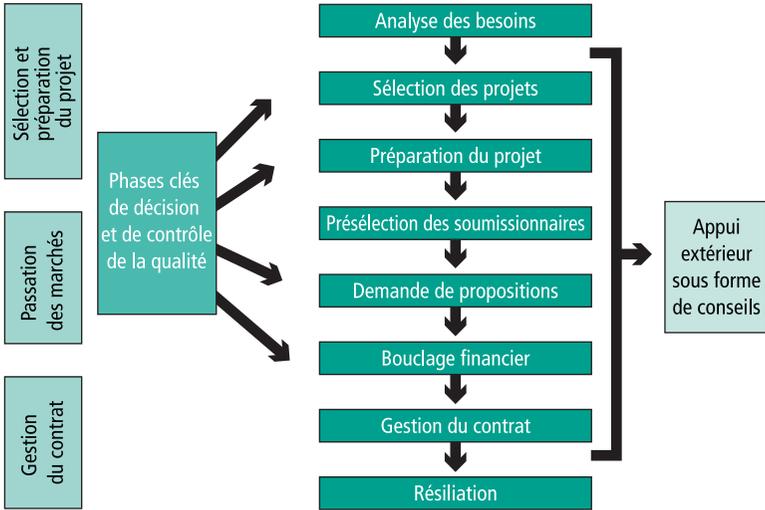
Ce guide commence par examiner la notion de partenariat public-privé (PPP), qui peut être difficile à cerner (chapitre 2), et se penche dans un deuxième temps sur les éléments fondamentaux de cette forme de participation avec le secteur privé (chapitre 3). Il traite ensuite des aspects relatifs à la sélection des projets (chapitre 4) et du processus consistant à préparer un projet pour le marché, notamment de la façon dont il doit être géré (chapitre 5). Le chapitre 6 aborde le sujet particulier que constitue le traitement des conseillers, et le chapitre 7 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'offre (chapitre 8) et à la suite de la signature du contrat (chapitre 9). Bien que la signature soit souvent considérée comme la conclusion du processus, la réussite du projet dépendra vraiment de la prestation de services de qualité.

La préparation correcte d'un projet PPP peut paraître a priori difficile, mais on peut grandement se simplifier la tâche en décomposant celle-ci en une série d'étapes et de processus bien définis (voir figure 1.2 ; 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 au plan 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 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 conçu de façon à aider les responsables du secteur public

Figure 1.2 Phases clés d'un projet de partenariat public-privé



Source : Auteurs.

confrontés à la nécessité d'entreprendre des projets d'infrastructure et de veiller à ce que ceux-ci génèrent un degré d'intérêt suffisant de la part du secteur privé dans le cadre d'un appel à la concurrence. Il aspire cependant à fournir des principes généraux qui puissent contribuer à l'élaboration de pratiques plus détaillées adaptées au contexte particulier de chaque projet.

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.

Contrats de privatisation et de gestion

Selon beaucoup d'analystes, les PPP se situent quelque part entre une privatisation (présentée comme une « implication maximale du secteur privé ») et des contrats de service de courte durée (donnant lieu à une « implication minimale du secteur privé »). Mais cela peut prêter à confusion, car cela laisse penser qu'une privatisation, par exemple, est une forme de PPP. Or, il y a une très nette différence entre les deux : dans un PPP, le secteur public *conserve* la responsabilité ultime vis-à-vis du citoyen pour la prestation du service public, tandis qu'une privatisation revient à *transférer* cette responsabilité sur le partenaire privé. Cela peut avoir son importance quand 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 PPP d'une façon qui les distingue d'emblée d'une privatisation : au Mexique, par exemple, certains projets PPP sont appelés PPS (projets pour la fourniture de services).

La distinction entre PPP et privatisation ressort aussi du fait qu'une entreprise ou un secteur d'activité privatisé peut être soumis aux réglementations juridiques générales (pour ce qui est par exemple des normes de services ou des rendements du capital), alors que ce type de régulation appliqué aux PPP se trouve généralement dans les termes mêmes du contrat conclu¹.

À l'autre extrême, les contrats de gestion ou les baux de plus courte durée donnant lieu à un investissement limité du secteur privé sont parfois décrits comme des PPP. Les projets d'irrigation, de gestion des routes rurales ou d'alimentation en eau et d'égout prennent parfois cette forme. Ils ont quelques caractéristiques en commun avec les PPP à forte intensité de capital dont il est question dans ce guide, mais le transfert de risques sur le secteur privé est limité, ce qui a des implications pour le régime d'incitations et la nature du partenariat. En particulier, le bénéfice du partenaire privé peut certes être soumis à des risques, mais une part seulement limitée de capital du secteur privé est aussi dans ce cas, de sorte que d'importantes réglementations figurant dans les PPP, telles que les mesures de vérification préalable (« due diligence ») incombant au prêteur et l'obligation de performance qui en découle, ne figureront pas ici.

Types de partenariats public-privé

Bien que les PPP revêtent des formes variées, ce guide porte principalement sur ceux 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, d'une manière générale, le partenaire privé accepte de prendre en charge les aspects suivants :

- Concevoir et construire, 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
- Restituer l'infrastructure au secteur public au terme du contrat (dans certains cas, le partenaire privé peut conserver la propriété de l'actif).

¹ Il est entendu toutefois que les prescriptions de la réglementation générale peuvent aussi s'appliquer ou se refléter dans le contrat.

² L'expression « autorité publique » sera utilisée ici pour y faire référence. Il peut s'agir d'une administration centrale, régionale ou locale, ou d'un organisme public autonome tel qu'un office des routes.

Des termes tels que BOT (construction-exploitation-transfert) ou DBFO (conception-construction-financement-exploitation) sont souvent utilisés pour décrire les dispositifs de ce type. Dans les cas où l'infrastructure n'est pas restituée au secteur public, on parle parfois de contrat BOO (construction-possession-exploitation). Différents secteurs pourront certes avoir leurs aspects particuliers, mais ces dispositifs peuvent s'appliquer à toute une gamme de projets d'infrastructure. Qu'il s'agisse de production d'électricité, de routes, ou encore de mise en place d'écoles ou d'hôpitaux, ce qui caractérise le PPP au sens large, c'est la question de savoir quels droits, obligations et risques sont assumés par les partenaires publics ou privés au sein du partenariat. À cet égard, on recense généralement deux principaux types de PPP : les PPP de type concession, et les PPP basés sur la disponibilité des services.

PPP de type concession

Dans un PPP de type concession, une autorité publique accorde à un partenaire privé le droit de concevoir, construire, financer et exploiter un élément d'infrastructure appartenant au secteur public. Le contrat de concession est conclu pour une période déterminée (par exemple, 25-30 ans) après 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 au public des redevances (par exemple, sous forme de péages). Ainsi, un des principaux éléments distinctifs est que le partenaire privé assume habituellement 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. En revanche, le risque lié à la demande peut être réparti de diverses façons : par exemple, l'autorité publique peut en assumer une partie en garantissant un niveau d'usage minimum. Les frais d'utilisation peuvent être prescrits dans le contrat de PPP ou fixés par le concessionnaire. Les exemples les plus courants de ce type de PPP sont les routes à péage, les liaisons ferroviaires, les programmes de transport urbain, les ports et les aéroports.

Les franchises sont une sous-catégorie de PPP de type concession. Elles consistent pour le secteur privé à reprendre des équipements d'infrastructure publique existants, à les exploiter et à en assurer la maintenance dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, souvent assorti de l'obligation de les améliorer. Les franchises sont courantes, par exemple, dans le secteur ferroviaire. Le partenaire privé verse souvent au départ une somme forfaitaire à l'autorité publique pour acquérir la franchise. À l'évidence, il n'y a pas de ligne de démarcation bien déterminée entre franchises et concessions. Si un projet implique un investissement de départ important dans une infrastruc-

ture nouvelle ou améliorée, on pourra parler de concession ; mais s'il implique un investissement de départ limité (et même s'il y a des obligations de maintenance à long terme), on pourra parler de franchise.

PPP basés sur la disponibilité des services

L'autre principale forme de PPP est similaire à un PPP de type concession en ce sens qu'il consiste également pour le partenaire privé à concevoir, financer, construire ou reconstruire et, par la suite, à exploiter et entretenir les éléments d'infrastructure nécessaires. Mais dans ce cas, l'autorité publique (au lieu des usagers) effectue les paiements au partenaire privé à partir du moment, et dans la mesure où, un service public (et non pas un élément d'infrastructure) est fourni³. De ce fait, le risque lié à la demande ou à l'utilisation reste au niveau de l'autorité publique.

Ce PPP basé sur la disponibilité des services a trouvé sa forme initiale dans les accords d'achat d'énergie (PPA), dans le contexte des projets de production d'électricité. Dans ce genre de partenariat, des investisseurs privés construisent une installation de production d'électricité et concluent un accord par lequel ils s'engagent à vendre leur production à une compagnie d'électricité appartenant au secteur public⁴. C'est cette autorité publique qui assume le risque lié à la demande et qui effectue un paiement minimum en contrepartie de la mise à disposition (ou de la capacité) de la centrale électrique, que sa production soit nécessaire ou non. (Un paiement complémentaire est effectué en contrepartie de son utilisation, pour couvrir le coût des combustibles consommés par la centrale.)

La structure du PPA peut s'utiliser pour tout projet de type « centrale de transformation » — basé sur le schéma d'un produit qui entre et ressort à l'autre bout de la chaîne, qu'il s'agisse de gaz servant à produire de l'électricité ou de gaz acheminé dans un gazoduc. Le même principe peut être utilisé, par exemple, pour les usines de traitement des déchets.

La structure du PPA peut aussi s'appliquer aux projets d'infrastructure sociale (écoles, hôpitaux, prisons, etc.), ou ceux mettant en jeu des bâtiments administratifs, ainsi qu'à d'autres projets qui ne sont pas « autofinancés », tels que les projets de routes rurales. Ce type de PPP s'emploie en cas de four-

³ Une version hybride du PPP de type concession (paiement par l'utilisateur/risque lié à la demande) et du PPP basé sur la disponibilité du service (paiement par l'autorité publique) est le recours aux « péages virtuels » dans les projets routiers : dans ce cas, le paiement est effectué par l'autorité publique, mais sur la base du niveau de fréquentation de la route par les automobilistes.

⁴ Dans ce cas, l'acheteur n'a pas forcément besoin d'être une autorité publique : dans les pays où le secteur de l'électricité a été privatisé, une entreprise de distribution privée peut conclure le PPA à la place d'une autorité publique. Mais on n'est pas en présence d'un PPP dans ce cas, car il ne met en jeu que des partenaires privés.

niture de *locaux* ou de mise à disposition d'*équipements* ou de *systèmes*. Dans tous ces cas, les paiements sont, là encore, effectués généralement sur la base de la disponibilité (des locaux, équipements, systèmes) et non pas du degré d'utilisation (la structure schématique de ce type de dispositif est présentée dans la figure 4.3).

Pour les gouvernements, 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 contraintes au niveau des ressources disponibles. Le Royaume-Uni a fait œuvre de pionnier en la matière dans le cadre de son programme PFI (*Private Finance Initiative*) pour la fourniture d'infrastructures sociales, et bien d'autres pays, dont l'Afrique du Sud, ont de plus en plus recours à cette approche. Pour les besoins de ce guide, on utilisera la formule PPP de type PFI pour désigner cette catégorie. Dans certains pays, on parle de systèmes d'annuité à leur égard. Mais si une « annuité » est versée *indépendamment* de la performance, ces dispositifs ne sont guère qu'une autre forme d'emprunt public, et sortent ainsi du cadre du présent ouvrage.

Quant au choix entre les deux formules (PPP de type concession ou basé sur la disponibilité des services), il constitue à la fois une décision de politique générale et un choix fondé sur la question de savoir qui est le mieux placé pour payer le service considéré. La notion de coût abordable risque d'entrer en ligne de compte pour les PPP de type PFI dans le contexte de l'Afrique, car les projets de ce type ne mettent pas en jeu des mécanismes de paiement par l'utilisateur⁵. Cela dit, les PPP de type concession posent leurs propres séries de problèmes en termes de risque lié à la demande et de coût abordable pour l'utilisateur. Il importe de définir le niveau et le champ appropriés des services, en considérant s'il y a moyen de combiner les deux formules (concession et PFI) et d'adapter l'apport d'aide publique au développement sous forme de contrats de plus longue durée basés sur la performance ou de subventions d'équipement conjuguées aux besoins de financement privé.

Projets transnationaux

En Afrique, beaucoup de projets d'infrastructure sont de nature transnationale, ce qui peut présenter un degré de complexité supplémentaire du fait

⁵ Les PPP basés sur la disponibilité du service (PPA et autres) donnent lieu à un paiement indirect de l'utilisateur quand les paiements en question sont perçus par une compagnie de distribution d'électricité et rétrocédés pour assurer les paiements au titre du contrat de PPA ; mais comme on l'a déjà fait observer, dans un accord PPA, le partenaire privé n'assume pas de risque au regard de la demande d'électricité ou de l'adéquation des paiements reçus par la compagnie de distribution.

d'impliquer différentes juridictions et une multiplicité d'autorités locales chargées de la passation des marchés. Une pression supplémentaire s'exerce ainsi sur les pouvoirs publics (ainsi qu'un surcroît de risques), car le secteur privé ne s'attend pas à devoir résoudre ces problèmes et, s'il le doit, il s'interrogera sur le degré d'engagement du secteur public vis-à-vis du projet. En dehors de ces considérations, les questions sous-jacentes relatives à la façon d'assurer comme il faut la préparation des projets seront, pour l'essentiel, les mêmes que pour des projets d'ampleur nationale ; elles ne feront que se poser avec plus d'intensité dans le cas d'un projet transnational. Il faudra de ce fait prêter davantage attention aux aspects suivants pendant tout le cycle de préparation et d'adjudication au titre du projet :

- Établir de façon précise de qui relève le projet, en particulier à *l'échelon des pays*
- 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 de marchés
- Établir des processus conjoints de gouvernance et d'approbation appropriés pour le projet, en prévoyant des délégations de pouvoirs appropriées des différents pays concernés
- Assurer la conception et le fonctionnement de l'entité publique chargée de la passation et de la gestion des marchés
- Faire éventuellement le nécessaire pour établir des normes communes au niveau opérationnel, notamment sur le plan technique, environnemental et social, et en matière de sécurité.

3.

CADRE GÉNÉRAL D'UN PPP

Il y a lieu de consacrer du temps et des efforts à établir les bases appropriées pour le PPP, en définissant clairement sa raison d'être stratégique, son cadre juridique, le cadre d'investissement et le processus d'approbation, ainsi qu'un dispositif opérationnel bien organisé pour le secteur public, et à en faire part aux investisseurs potentiels. On s'assurera ainsi d'une bien meilleure réaction du secteur privé lorsque la procédure de passation de marchés pour le projet sera lancée.

Un problème qui peut se poser d'emblée tient à ce que, 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. Elles sont en général bien moins facilement disponibles aux stades initiaux du programme ou de la préparation du projet, souvent parce que les résultats sont alors moins bien définis ou certains. Mais le fait de consacrer au départ du temps et des efforts à jeter les bases voulues peut avoir une incidence positive sur la réussite du projet et constituer une utilisation plus rationnelle des ressources publiques. Dans les pays où les procédures et les capacités institutionnelles du secteur public sont peu développées, il ne faudra pas sous-estimer les implications que cela a pour la gestion du processus relativement complexe que constitue ce type de partenariat. C'est aux gouvernements et aux bailleurs de fonds de chercher à faire en sorte que de meilleures ressources soient affectées aux stades initiaux de ce processus.

Raison d'être stratégique

Établir un cadre bien défini de politique générale contribue valablement à ce que le secteur public comme le secteur privé comprennent la raison d'être fondamentale des PPP, ainsi que la façon dont le secteur public en assurera la mise en œuvre. Ce type de partenariat est d'application difficile dans un contexte de politique mouvant. En portant un jugement sur un marché de PPP, le secteur privé s'attend à voir en place une politique traitant à ce sujet des aspects suivants :

- Quelle est la justification du recours à la formule du PPP
- Sur quelles règles le secteur public se basera pour évaluer les projets PPP d'une manière uniforme
- 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 (un texte de loi régit souvent cet aspect).

Le secteur privé voudra aussi en savoir plus sur le processus et ce qu'il implique : ce qu'il en coûtera de préparer et de soumettre une offre pour un projet (savoir, par exemple, si des plans détaillés doivent être établis, et quand), combien de temps les procédures d'appel d'offres prendront, ainsi que leur degré de commodité et de transparence, comment l'autorité publique gèrera à long terme le partenariat, et, surtout, quel est le degré d'engagement de l'État lui-même. Plus ses objectifs généraux ou spécifiques et ses conséquences seront transparents, plus le projet de PPP 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 offres.

En Afrique du Sud, par exemple, la gestion des finances publiques est conduite par le Trésor en vertu d'une législation qui régleme et spécifie les responsabilités en la matière, de manière à ce qu'elle soit assurée d'une façon rationnelle et efficace. Au titre de cette loi, la réglementation 16 définit les règles d'approbation et d'attribution qui ont notamment abouti à l'établissement d'orientations détaillées, sous forme d'un manuel du Trésor sur les PPP, couvrant l'ensemble des processus en jeu.

Cadre juridique

Les investisseurs privés examinent toujours le cadre juridique et vérifient à quel point il permet d'assurer l'application effective des contrats de PPP de longue durée. Une législation peut s'avérer nécessaire pour permettre à une entreprise privée de facturer et percevoir des redevances d'utilisation dans le cadre d'un PPP de type concession. 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.

Le secteur privé cherchera éventuellement à trouver dans la législation ou le contrat de PPP proprement dit, une réponse aux questions clés suivantes :

- Le secteur public a-t-il en place un programme et processus d'affectation des ressources solide et prospectif pour veiller à ce que les paiements puissent être effectués en temps voulu, par exemple sous forme d'engagements imputables aux budgets futurs ?
- La loi permet-elle la passation simultanée de marchés de travaux et d'exploitation et maintenance à long terme (au lieu d'exiger des marchés distincts) ?
- Quels sont les droits de l'investisseur (que se passe-t-il par exemple en cas de résiliation anticipée d'un contrat) ?
- Comment sera traité le rapatriement des bénéficiaires pour les investisseurs étrangers, et quelles restrictions pourra-t-il y avoir sur l'utilisation de personnel expatrié ?
- Quels sont les droits des bailleurs de fonds ? (On pense, par exemple, à la possibilité pour eux de prendre une garantie sur le contrat — ils n'ont généralement pas de garantie sur l'élément d'infrastructure sous-jacent, qui appartient en définitive au secteur public — ou d'assumer le contrôle de son exécution au moment où ils décident de faire jouer cette garantie.)
- Comment les différends relatifs au contrat seront-ils réglés, et quels sont les droits et obligations incombant à l'une ou l'autre partie au cas où 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 ?
- Les propositions spontanées sont-elles permises et, dans ce cas, comment seront-elles traitées ?

Quant à savoir dans quelle mesure ces questions sont couvertes dans le droit administratif général ou les contrats de projets proprement dits, cela dépend du système juridique considéré. Mais face à l'essor des programmes de PPP à travers le monde, on gagnera dans bien des cas à adopter des solutions juridiques déjà en vigueur sur les marchés qui appliquent avec succès ces programmes, le secteur privé étant déjà familiarisé avec ces approches.

Il y a souvent un équilibre à trouver entre un cadre juridique fixe et un cadre pouvant s'adapter à l'évolution des meilleures pratiques au fil du temps. Les investisseurs privilégient 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 très détaillée en matière de PPP 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 impraticable et difficile à modifier. Il vaut peut-être mieux, par conséquent, définir des *principes fondamentaux* (basés sur ce qui se fait de mieux à l'échelle internationale) en matière de loi-cadre et recourir aux règlements administratifs pour établir une *loi plus détaillée* qui puisse, à la longue, répondre de manière logique et concertée aux changements qui ne manqueront pas de se produire au niveau des politiques et du marché.

Cadre d'investissement

Les programmes de PPP débutent souvent sous forme de projets individuels qui permettent d'acquérir de l'expérience et de donner peu à peu confiance dans l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en place des programmes proprement dits à un 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, l'établissement d'un plan d'investissement en infrastructure est une bonne façon pour un pays de présenter au secteur privé l'approche qui est la sienne en la matière, et de démontrer son engagement politique au plus haut niveau à cet égard. Mais ces plans doivent être présentés soigneusement et dans le contexte approprié, pour ne pas être perçus comme de simples listes putatives de projets dépourvues de crédibilité et de cohérence. Ce type de plan ne s'engage 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 aspects du plan dans lesquels l'État s'attend éventuellement à ce que le PPP ait sa place.

Par ailleurs, chaque fois que l'occasion se présente, on aura intérêt à mettre en place des programmes dans des secteurs donnés, car la possibilité de les reproduire ailleurs présente, en termes de coûts et de qualité du processus de PPP, des avantages qui peuvent être non négligeables pour le secteur public comme pour le secteur privé.

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 réserves de projets auxquelles ils peuvent donner lieu, est d'encourager un niveau accru d'offres d'investisseurs de qualité. En effet, les coûts de préparation des offres sont tels qu'un investisseur a plus de chances d'être intéressé par un programme que par un projet ponctuel. Dans un programme donnant lieu à une série d'appel d'offres, il a plus d'une chance de soumettre une offre gagnante et peut répartir une partie de ses frais généraux en matière de préparation sur l'ensemble des appels d'offres.

Dans bien des cas, la viabilité des projets pourra dépendre de facteurs régionaux aussi bien que locaux, et les communautés économiques régionales pourront avoir de ce fait un rôle important à jouer pour la facilitation des projets sur une base régionale.

Cadre opérationnel

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 être assurés du fait que le cadre opérationnel en place *au sein de l'administration* est à même d'assurer une gestion adéquate du processus et que les entités qui exécutent les projets ont une notion réaliste des projets PPP et de leur complexité. Dans bien des cas, en particulier, les responsables des marchés publics ne saisissent pas bien toutes les différences qui existent entre les PPP et les formes traditionnelles de passation des marchés, et les implications que cela a pour le niveau de ressources, les compétences spécialisées et les procédures et institutions nouvelles à mettre en jeu. De fait, la mise en œuvre d'un programme 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

propre conception, construction, financement et gestion). Soucieux de voir le secteur public suivre dans ces domaines une démarche de meilleure qualité et plus cohérente, le secteur privé s'attend souvent à voir à l'échelon central un organe dépositaire de compétences en matière de PPP, chargé de fournir un appui aux différentes équipes de projets du secteur public. L'importance des unités PPP est de plus en plus reconnue à cet égard, et cette question fait l'objet d'un volume croissant de données, d'expérience et d'ouvrages de recherche sur lesquels on ne reviendra pas ici (voir Sanghi, Sundakov et Hankinson 2007).

Mais il vaut généralement mieux que l'autorité publique directement concernée assume la « paternité » d'un projet sur toute sa durée de vie, au lieu de dépendre du gouvernement central pour la passation des marchés correspondants. 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 la politique globale en matière de partenariats public-privé. Les unités PPP peuvent également jouer un rôle en matière *d'approbation* et *d'assurance-qualité* tout au long de la mise en œuvre des projets. Les conflits d'intérêt que peut soulever 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 les règles. Néanmoins, concilier les rôles d'appui et d'approbation dans les projets est dans bien des cas un exercice difficile, car cela suppose qu'on parvienne à assurer le degré voulu de coopération entre l'unité et l'équipe de projet. Il faut pour cela un personnel de haute qualité et crédible, sous la conduite d'une personne qui impose le respect dans la sphère publique 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 en place au sein du ministère technique proprement dit.

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

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 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.

Étant donné les insuffisances et problèmes institutionnels qui existent en Afrique, il y a peut-être moyen d'appuyer la réalisation de projets dans cette région en tirant parti des capacités de gestion de projets des grandes entreprises de mise en valeur des ressources qui y sont de plus en plus actives. On pourrait demander à celles-ci d'envisager de fournir et de gérer des services d'infrastructure sociale, par exemple dans le domaine scolaire ou en matière de santé, parallèlement à leurs activités d'investissement commercial.

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 partenariat public-privé, 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 clair, les partenariats public-privé 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 dont les partenaires privés internationaux ont déjà l'habitude
- Concevoir des plans d'investissement, qui peuvent être un moyen utile en vue de démontrer un engagement politique au plus haut niveau, l'existence d'une réserve potentielle de projets futurs, et les imbrications entre les projets, même au plan régional
- Éviter de transmettre des listes putatives de projets disparates qui ne s'inscrivent pas dans un programme cohérent
- Établir un plan de procédure précis pour le PPP
- Créer, au sein de l'administration, une unité PPP dotée des compétences voulues en matière juridique et commerciale, qui est une source essentielle d'appui pour les responsables des politiques et les concepteurs de projets, ainsi qu'un facteur de cohérence et de crédibilité. Cette crédibilité peut être pour le secteur public un moyen puissant de signaler à la fois sa compétence et le sérieux de ses intentions au secteur privé

- Tabler sur l'expérience accumulée par ceux qui ont géré le processus, car le secteur privé tirera énormément de réconfort du fait de travailler avec des agents publics qui ont déjà fait cela
- Envisager de tirer parti des capacités de mise en place et de gestion d'infrastructures des entreprises privées de mise en valeur des ressources qui mènent de front d'autres activités d'investissement.

4.

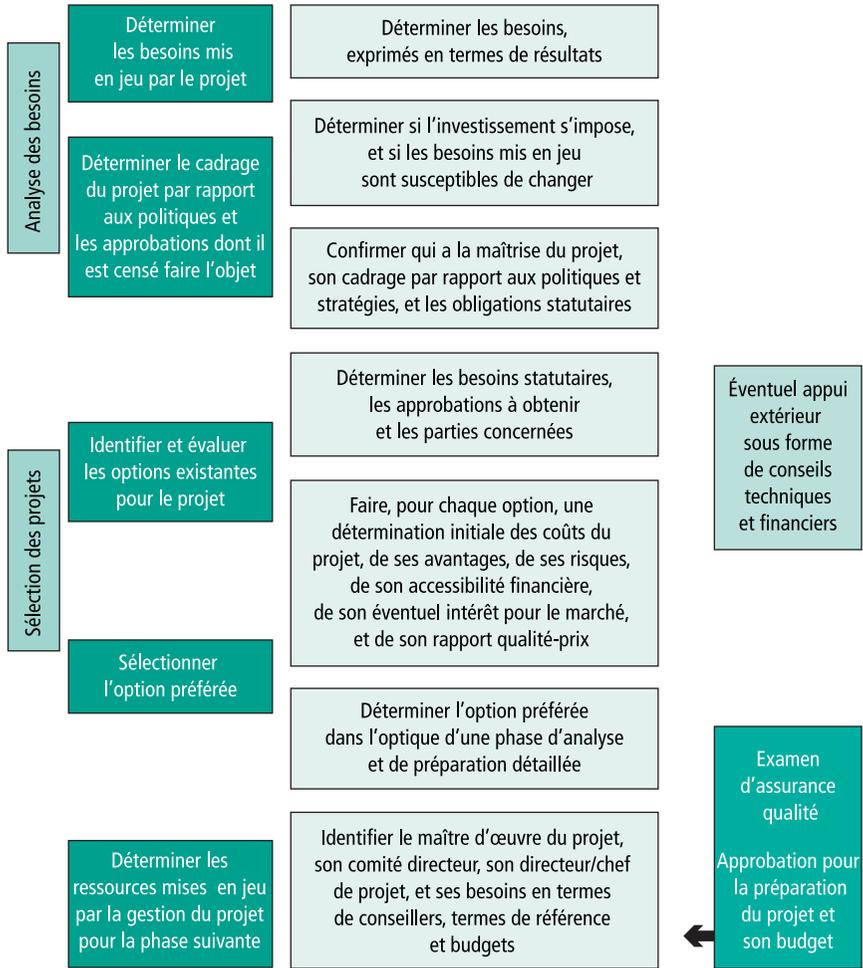
SÉLECTION DES PROJETS

Transformer un concept a priori intéressant en un projet PPP effectivement réalisable nécessite d'importantes ressources. 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 jusqu'ici en Afrique à cet égard.

Il est d'usage courant de scinder la phase de sélection des projets en une série d'étapes (voir figure 4.1). La première étape consiste à procéder à une évaluation de haut niveau du besoin qui se pose en matière de service, autrement dit : la justification d'un projet et ses chances de réalisation sous forme de PPP. Cette étape est parfois désignée sous le nom de « dossier stratégique ». 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 peu destinés à déboucher sur un PPP peuvent être éliminés d'emblée, avant d'occasionner des coûts importants et d'entamer leur propre crédibilité ou celle de l'État. Les étapes suivantes cherchent à transformer les projets présentant de meilleures chances de succès en opportunités réalistes de participation du secteur privé, mais des projets sont susceptibles d'être éliminés tout au long de ce processus. Cela peut également impliquer une évaluation initiale du marché.

La sélection et la préparation des projets constituent rarement un processus bien échelonné ; il s'agit plutôt d'une avancée par itérations successives. Certaines des questions clés qui sont soulevées au départ seront ainsi posées de nouveau à des stades ultérieurs ; peut-être seront elles seulement traitées de façon moins détaillée au stade initial dit « du dossier stratégique ». La phase de sélection des projets cherche à répondre à trois questions clés, en se situant

Figure 4.1 Étapes de la sélection des projets



Source : Auteurs.

d'abord à un niveau élevé et en procédant ensuite de façon plus détaillée à mesure que les contours du projet se dessinent plus clairement :

- Quelle est la portée du projet, et quels besoins met-il en jeu ?
- Est-ce qu'il peut être réalisé sous forme de PPP ?
- Est-ce qu'il doit être réalisé sous forme de PPP ?

Portée du projet et besoins mis en jeu

Le projet peut avoir une justification de base qui semble évidente — 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* d’un 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 par la suite. Si cela se produit 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. Si les changements interviennent durant les phases de construction ou d’exploitation d’un PPP, cela risquera 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 effectifs, 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 conséquences d’éventuels défauts de conception et de construction.

Définir de façon disciplinée la portée d’un projet et les besoins qu’il met en jeu suppose en général qu’on identifie le besoin commercial, pour évaluer ensuite les coûts et avantages respectifs des différentes options d’investissement (indépendamment des *modalités* de passation des marchés correspondants, qui doivent elles aussi être évaluées, ce dont il est question dans la section de ce chapitre consacrée au rapport qualité-prix). Cela peut se faire à des niveaux de complexité croissants, qui seront envisageables (ou non) d’un point de vue pratique selon qu’on disposera de données fiables, de la capacité de déterminer et de mesurer l’intégralité des coûts et avantages du projet, et de la possibilité de faire appel, d’une façon ou d’une autre, à des outils existants (par exemple, un taux d’actualisation convenu pour les investissements à l’échelon du secteur public). Ce type d’analyse doit se concentrer sur la capacité de prestation effective, et sur l’éventuel degré de complexité du travail à entreprendre au regard du projet et des outils disponibles.

Exprimer les projets en termes de résultats

Compte tenu du caractère contractuel des projets PPP et du fait qu'il convient, à terme, de les définir en termes commerciaux pour le secteur privé, il y a lieu d'identifier clairement et sans ambiguïté 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 pour une école). Si elles risquent d'évoluer considérablement en cours de contrat, la formule du PPP ne sera peut-être pas appropriée. À titre d'exemple, on sait par expérience que les projets mettant en jeu une forte composante informatique se prêtent mal, dans bien des cas, à des PPP de type *Private Finance Initiative* (PFI) : leurs exigences risquent en effet de varier nettement à moyen terme (ainsi que les formes de prestation, à mesure que la technologie évolue).

Les modes traditionnels de passation des marchés utilisés dans les projets ont en général mis l'accent sur les *ressources* à fournir, et les PPP impliquent de ce fait des changements fondamentaux dans la façon dont les projets sont préparés et au niveau des informations à fournir aux investisseurs privés. Un ensemble d'études techniques, réalisées le plus souvent par une direction des travaux publics habituée à concevoir les projets en termes d'apports de ressources, n'amènera pas le secteur privé à vouloir prendre part à un projet 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 paiement. Ils veulent savoir d'emblée les risques qu'ils auront à assumer.

Pour les projets de type PFI, cela peut être particulièrement difficile. 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 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 de type concession (pour définir, par exemple, les services exigés dans le cadre d'une concession aéroportuaire ou d'une liaison ferroviaire).

Possibilité de mettre en œuvre le projet sous forme de PPP

Une fois déterminés d'une manière générale la portée du projet et les besoins qu'il met en jeu, il s'agit de savoir si celui-ci peut réalistement être mis 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 et ce qui est d'un coût abordable. Trois questions clés se posent à ce stade :

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 les jours ouvrables et de 16 heures le reste du temps	Veiller à ce que les défaillances du système de contrôle des températures soient rectifiées dans un délai de deux heures
Temporellement approprié	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 : Dérivé du terme anglais signifiant « intelligent », l'acronyme SMART signifie spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement appropriés.

- 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 bailleurs de fonds ») et d'attirer des entrepreneurs et autres investisseurs ?

Des conseillers spécialisés jouent en général un rôle majeur pour aider l'autorité publique à trouver les réponses à ces questions (voir chapitre 6).

Accessibilité financière

La notion d'accessibilité financière 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. Pour déterminer cela, on élabore un modèle financier de projet en prenant appui sur des estimations optimales au sujet 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, modèle qui permet de projeter 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 (voir chapitre 6). Aux stades initiaux de sélection des projets, ce processus peut se situer à un niveau assez élevé, mais une fois dans la phase de préparation, il mettra en jeu un degré de détail de plus en plus poussé. L'évaluation du niveau d'aptitude et de propension du secteur privé à assurer les prestations sur les bases envisagées constitue un élément important de l'évaluation initiale du marché.

Une fois établis les besoins de recettes escomptés pour le projet, pour les PPP de type concession, il s'agit ensuite d'examiner le niveau de capacité et de disposition à payer des usagers pour le service d'infrastructure. Cela peut nécessiter une refonte importante des niveaux de tarifs existants. Il se pourra que les risques inhérents à ce type de réforme soient inacceptables pour les investisseurs privés, ou que le partenaire privé soit prêt à les assumer mais qu'il ajoute 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 devra combler la différence 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. Cela pourra aboutir à ce que l'État effectue des paiements plus importants pour assurer une partie des coûts d'immobilisation initiaux (on parle alors parfois de « viability gap funding », un financement compensatoire destiné à assurer la viabilité du projet), mais en aura-t-il les moyens, et l'incitation pour le partenaire privé à assurer efficacement les prestations, s'en trouvera-t-elle réduite ?

Dans le cas d'un PPP basé sur la disponibilité, où c'est l'autorité publique et non l'utilisateur qui effectue les paiements sur toute la durée du contrat, 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 (ainsi que pour les investisseurs), ce qui influera par voie de conséquence sur la portée et le niveau des services prévus dans la conception du projet (avec les implications que cela a pour son rapport qualité-prix).

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, ou à mettre en jeu des avoirs de l'État pour contribuer au projet. Il pourra s'agir, par exemple, de faire cohabiter dans le même projet 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 (tant que cela se justifie bien en termes de rapport qualité-prix).

La sélection des projets met donc en jeu une évaluation initiale de la structure de paiement qui est réalisable, de ce que l'État ou les usagers sont en mesure de payer (et quand), de l'impact que cela a 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 résulter d'un PPP.

Identification et répartition des risques

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

Identification des risques. Le processus d'identification des risques couvre l'ensemble des risques afférents au projet, en les décomposant éventuellement entre les différentes phases du projet (construction, mise en service, exploitation initiale, etc.). On peut avoir recours pour cela à des listes de contrôle ordinairement en usage dans les projets d'infrastructure, et organiser aussi à l'intention de l'autorité et des parties concernées, des ateliers qui leur permettront de réfléchir ensemble aux risques que le projet est censé présenter. Un « registre de risques » peut être utilisé pour consigner l'ensemble des risques en question et servir de contrôle tout au long du projet. Les conseillers peuvent jouer un rôle important à cet égard.

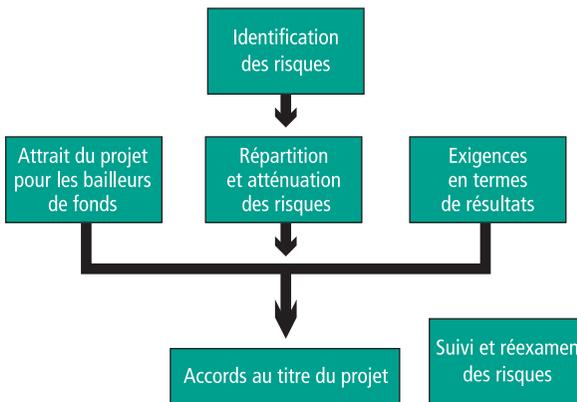
Répartition des risques. Il s'agit à ce stade de répartir entre les parties, ou de leur faire partager, la charge de traiter les conséquences découlant de chaque risque. Le principe consiste à choisir pour cela la partie la mieux à même de contrôler l'apparition du risque et ses conséquences, et celle qui est la mieux placée pour évaluer les éléments d'information correspondants dans le contexte de ce que sera probablement en mesure d'accepter commercialement le secteur privé. Il n'y a que trois parties sur lesquelles on peut faire peser les risques : les usagers, les investisseurs (autrement dit, le secteur privé), et les contribuables (par le biais de l'État). Le risque ne disparaît pas lors de la structuration du contrat ; il est simplement redistribué entre les différentes parties.

Les risques liés aux aspects conception, technologie, construction et exploitation sont en général laissés à la charge du secteur privé, qui est normalement mieux à même de les prendre en charge. Pour d'autres, il vaut peut-être mieux laisser le secteur public s'en charger (on pense par exemple aux risques réglementaires, environnementaux ou de change), ou prévoir une gestion partagée (pour ceux relatifs à la demande ou à un changement de législation, par exemple). *Cet aspect est un des éléments les plus importants du processus consistant à déterminer et développer le niveau d'attrait du projet pour les bailleurs de fonds.* Le processus en question aide aussi à cerner les problèmes qu'il appartient à l'autorité publique de résoudre au stade de la préparation du projet, et 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 sur la démarche à suivre à cet égard.

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. Par exemple, accorder au partenaire privé le contrôle des installations de transport de combustible pour un projet de production d'électricité, et de faire figurer cet aspect dans la portée du projet, pourra réduire les risques d'interface.

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). 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.

Attrait du projet pour les bailleurs de fonds

Le plus souvent, le financement des projets PPP par des tierces parties se fait sous forme d'emprunts de longue durée, qui couvrent en général 70 % à 90 % (pour les PPP de type PFI, par exemple), du besoin de financement total, selon le niveau de risque perçu pour le projet. Le recours à l'emprunt est un type de financement moins onéreux, du fait qu'il est assorti d'un moindre degré de risque. Les apports de prêts pour les projets PPP (qualifiés généralement de « financement de projet » ou de financement « avec droit de recours limité ») tablent sur les flux de trésorerie du projet comme principale source de garantie. Cela diffère nettement du financement d'entreprise, la forme plus courante de prêt des banques au secteur des entreprises, dans le cadre duquel la valeur des actifs d'une entreprise est ce sur quoi tablent les bailleurs de fonds. En matière d'infrastructure, les actifs n'ont en réalité pas de valeur intrinsèque indépendamment du dispositif contractuel sous-jacent¹, ce qui fait toute l'importance des clauses et conditions détaillées des contrats de PPP, et de leur application juridique effective.

Les organismes de prêt s'intéressent donc fortement à la performance du projet dont dépend le remboursement de leurs prêts. Ils jouent de ce fait un rôle utile en examinant la viabilité financière (autrement dit, l'attrait pour les bailleurs de fonds) du projet à la base de leur décision de prêt (processus dit de vérification préalable « due diligence »), puis en aidant à faire en sorte que la construction et l'exploitation de l'ouvrage d'infrastructure respectent ensuite les délais et budgets établis. Au niveau de certains marchés et projets, les organismes de prêt peuvent recevoir des garanties additionnelles du secteur public au regard des risques perçus, mais il convient d'envisager soigneusement la fourniture de garanties de ce type, car elles ont pour effet de répercuter le risque sur le secteur public et peuvent réduire l'incitation qu'a l'organisme prêteur à se soucier de la bonne marche du projet (sans parler des éventuelles obligations budgétaires qu'elles peuvent engendrer pour le secteur public).

Il faut par ailleurs que la monnaie dans laquelle sont libellés les flux de trésorerie du projet corresponde à celle dans laquelle est effectué le service de la dette, ou que le risque de décalage éventuel soit couvert de façon crédible, au moyen d'une opération de couverture spécifique ou par la prise en charge de ce risque par l'État lui-même. Comme il est difficile ou très coûteux de recourir aux options en question pour les dettes à long terme sur beaucoup de marchés africains, un des premiers éléments à prendre en

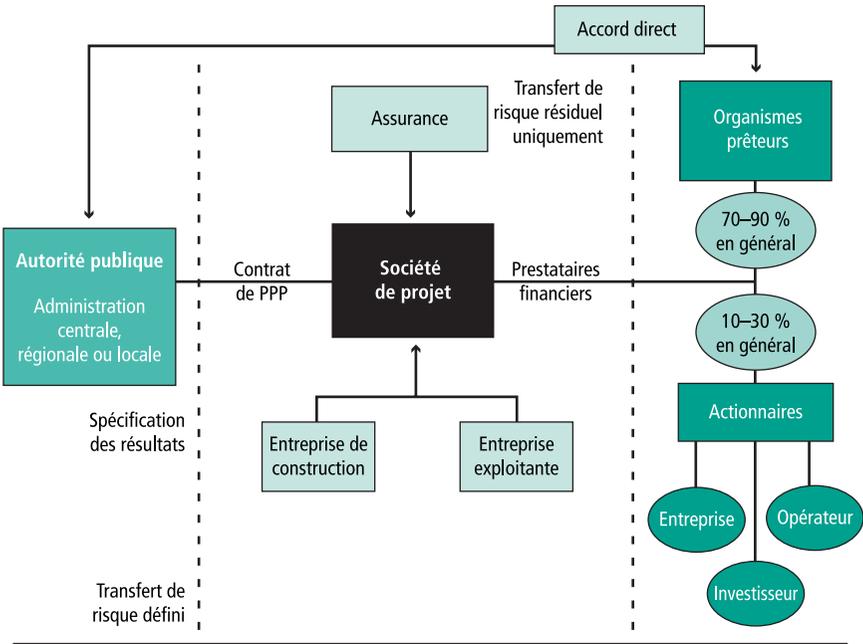
¹ Et même s'ils avaient une valeur de réalisation, le fait est qu'on ne peut permettre à un organisme de prêt de devenir propriétaire, par exemple, d'une route ou d'un établissement hospitalier public, et de le céder pour rembourser ses propres dettes.

compte au moment d'évaluer l'attrait financier du projet est la possibilité d'avoir accès à un financement à long terme dans la même monnaie que celle prévue pour 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.

À part la dette, le reste du financement est constitué de fonds propres, qui ont généralement pour origine les principales entreprises associées au projet ou des investisseurs intervenant à titre de tierces parties. La rentabilité des fonds propres est elle aussi fonction de la performance du projet une fois pris en compte les coûts de construction et d'exploitation. Mais comme ce retour sur l'investissement n'est perçu qu'une fois assuré le service de la dette et, en règle générale, à un stade ultérieur du projet, ce surcroît de risque implique un rendement majoré. Le financement par apport de capitaux propres est nécessaire du fait que les organismes prêteurs demandent une certaine marge de sécurité entre les flux de trésorerie à attendre du projet et ceux à consacrer au service de la dette. Les capitaux propres jouent donc un rôle utile 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 tierces parties (autrement dit, ceux qui n'ont aucun autre lien contractuel avec le projet) peuvent aussi jouer un rôle utile pour ce qui est de résoudre les 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.

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 eux-mêmes et la répartition des risques entre eux. La figure 4.3 en fait une représentation sommaire. Une société de projet à finalité spécifique est généralement constituée comme moyen de regrouper tous ces liens contractuels au sein même du secteur privé. Les organismes de prêt voudront s'assurer que les risques affectés à cette société, à laquelle ils accordent des prêts, se répercutent ensuite autant que possible 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 de ces sous-traitants, en plus des conditions du contrat de PPP. L'existence de banques prêtes et aptes à apporter un financement pour le projet et la présence d'entreprises solides et capables vont de pair. Comme le montre la figure 4.3, il peut aussi y avoir un lien contractuel direct entre le secteur public et les organismes prêteurs. Il ne s'agit pas de garantie, mais d'un mécanisme pour assurer la direction du projet si les organismes prêteurs doivent en quelque sorte se substituer à la société de projet,

Figure 4.3 Structure contractuelle type d'un PPP



Source : Auteurs.

dans l'éventualité où les entreprises participantes sont défaillantes et où d'autres dispositions s'imposent à ce niveau.

L'autorité publique doit par conséquent se faire une idée précise de la façon dont les bailleurs de fonds potentiels perçoivent les risques associés au projet dès les premiers stades du processus de sélection et de préparation du projet, et établir de ce fait les éventuelles conditions du financement, y compris son échéance et sa monnaie.

Rapport qualité-prix du projet

Même si un projet peut être réalisé sous forme de PPP, une autre question est de savoir s'il *doit* l'être. C'est une question qui apparaîtra dans bien des cas infondée si l'absence totale de projet est la seule alternative, mais cela est envisageable si les limites auxquelles sont soumis les financements du secteur public excluent une quelconque option de rechange ou si le coût du projet est destiné à être intégralement couvert par les usagers.

Même les PPP de type concession font presque toujours intervenir un déploiement quelconque de ressources publiques. Un péage n'est jamais qu'une autre forme de taxe, et, dans une concession de route à péage, l'octroi de la concession est assorti d'un coût d'opportunité (recettes de péage auxquelles pourrait avoir accès le secteur public ou droits fonciers qui pourraient être exploités le long du tracé de la route). En outre, il pourrait y avoir lieu d'envisager un « engagement conditionnel » pour l'autorité publique (par exemple, un niveau minimum garanti d'utilisation) ou d'autres emplois des ressources publiques. Dans ce cas, les risques ou coûts inhérents à la réalisation du projet sous forme de PPP 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.

Pour les cas où le recours à un mode conventionnel de passation des marchés plutôt qu'à un PPP est une réelle possibilité, différentes approches quantitatives ont été conçues pour permettre l'évaluation. Elles consistent à examiner les coûts liés au recours à la formule PPP, ajustés en fonction du risque, par rapport à ceux du marché de type traditionnel, 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 de risque entre les secteurs public et privé. Cela dit, une analyse quantitative ne vaut jamais plus que les données dont on dispose pour la réaliser, et il existe toujours un risque de trop se fier à elle ou, pire, de s'en servir pour justifier une décision qui a déjà été prise. D'autres critères qualitatifs, tels que le niveau de qualité de la concurrence auquel on s'attend dans le cadre du marché, doivent aussi être pris en compte. Ce type de méthodologie fondé sur la notion de « rapport qualité-prix » est un sujet qui déborde du cadre du présent ouvrage, mais il existe toute une masse d'informations dans le domaine public sur la démarche à suivre à cet égard (voir, par exemple, Partnerships Victoria 2001, 2003b ; Afrique du Sud, Trésor national 2004b ; Royaume-Uni, Trésor de sa Majesté 2006). L'expérience accumulée jusqu'ici laisse penser que ce genre d'évaluation doit démarrer aux stades initiaux de l'examen préliminaire du concept de projet, et sans attendre la phase d'élaboration du projet PPP comme c'est souvent le cas.

Bien qu'elle n'ait pas de rapport direct avec la perception qu'a le secteur privé du projet, une telle analyse sous-tend la justification du projet et la décision de mettre ou non en place un partenariat public-privé. Elle sous-tend aussi la répartition des risques (aspect qui intéresse au plus haut point le secteur privé) et réduit le risque de voir l'État changer d'avis par la suite, ce qui peut être préjudiciable à la crédibilité du programme PPP dans l'esprit des investisseurs.

Les gouvernements peuvent aussi envisager l'argumentaire d'un projet PPP au vu de l'impact qu'il pourra avoir au-delà du projet proprement dit, et de ses retombées positives plus larges au plan stratégique. Le principe de contestabilité constitue un exemple à cet égard : le recours à un PPP pour assurer une prestation de service public peut être un facteur de changement ou de réforme, en permettant de fait à l'État de considérer comme dans un miroir la façon dont ses prestations de services publics sont assurées.

Évaluation initiale du marché

À ce stade, 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. À partir du moment où l'autorité publique peut présenter une vision relativement cohérente de la portée et des besoins envisagés, 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 7.

Enseignements tirés de la participation du secteur privé à des projets en Afrique

Un examen des projets récemment menés en Afrique, effectué à partir de la base de données des projets PPI (projets d'infrastructure avec participation privée) de la Banque mondiale fournit d'utiles éléments de départ pour cerner les secteurs et les types de projets PPI qui semblent avoir été mieux développés que d'autres (une série de projets entrepris dans divers secteurs et pays d'Afrique est passée en revue à l'annexe D). On peut effectuer cette analyse en considérant certains des risques clés mis en jeu par ces projets et la question de savoir si le secteur privé était prêt ou non à gérer ces risques.

Viabilité financière

Comme on l'a vu, les investisseurs privés ne seront intéressés par le projet que si l'origine et le niveau des recettes qui permettront d'en couvrir les coûts sont à la fois clairs et prévisibles. L'assez faible niveau de participation du secteur privé aux projets d'infrastructure en Afrique en témoigne. La plupart de ces projets sont probablement des PPP de type concession, dans lesquels les usagers, plutôt que l'autorité publique, sont censés payer (voir figure 4.4)².

² Il peut s'agir également de PPP basés sur la disponibilité des services, dans lesquels les usagers assurent le paiement de façon indirecte, comme exemple en matière de production d'électricité.

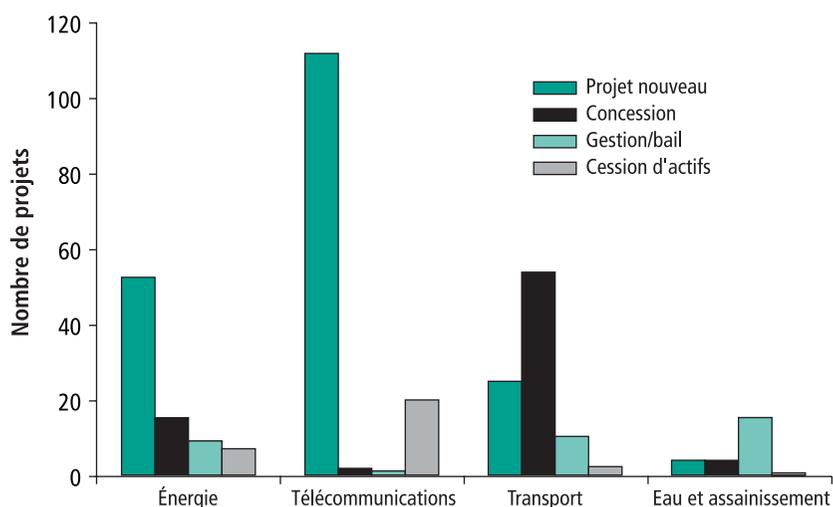
Pour certains secteurs dans lesquels l'État a traditionnellement subventionné les usagers (souvent au détriment de la maintenance de l'élément d'infrastructure proprement dit), une évaluation réaliste des coûts de subvention réels révèle, dans bien des cas, qu'il y a lieu d'accroître le niveau de soutien de l'État ou de réformer sensiblement les tarifs. Ces deux aspects peuvent l'un et l'autre être synonymes de risques importants pour le secteur privé.

Des secteurs comme l'alimentation en eau ou le transport ferroviaire de passagers, risquent de présenter des difficultés particulières, la croissance des recettes étant souvent affectée dans ces secteurs par des problèmes touchant au niveau des redevances ou à leur perception. À ce niveau, la participation du secteur privé s'est généralement limitée à des contrats de gestion ou de location impliquant un engagement de capitaux limité. Par contre, le secteur de la téléphonie mobile, qui n'est pas historiquement connu pour pratiquer des prix inférieurs au prix coûtant ou 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. C'est ce qui ressort de la figure 4.4 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 du transport. 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 de type PFI, qui ne se reflètent pas dans ces données, 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.

Figure 4.4 Ventilation, par secteur et type, des projets PPI entrepris en Afrique (1996-2006)



Source : Base de données des projets PPI de la Banque mondiale.

Risque de réhabilitation

Assumer la réhabilitation d'ouvrages d'infrastructure est un aspect qui pose problème pour les investisseurs, comme le montre la figure 4.4 au niveau des secteurs de l'énergie, des télécommunications et de l'eau (alors que, pour les raisons mentionnées plus haut, c'est peut-être moins un problème dans beaucoup de projets de transport). Cela est lié au fait qu'il peut être difficile de déterminer l'état des installations en question (par exemple, une centrale électrique ou un réseau d'adduction d'eau souterraine ; voir à ce sujet Leigland et Butterfield 2006). D'autres aspects qui peuvent créer des complications sont les projets nécessitant un transfert de main-d'œuvre ou la modification de contrats d'enlèvement (également appelés accords d'off-take). Dans certains cas, on aura d'abord recours à un contrat de gestion pour permettre au partenaire privé de s'informer sur les avoirs sous-jacents, avant de passer à un PPP à plus forte intensité de capital.

Risques environnementaux et autres risques physiques

Les grands projets d'infrastructure peuvent aussi présenter des risques environnementaux susceptibles d'inquiéter les investisseurs, surtout s'il s'agit de projets entièrement nouveaux. Dans les domaines du transport et de

l'électricité, les projets risquent d'avoir des impacts négatifs au plan environnemental et social, et nécessiter de ce fait un effort de réévaluation ou de reconception, 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 que l'Afrique présente à cet égard, le nombre de projets financés par le secteur privé en matière d'hydroélectricité 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 (s'il ne s'agit pas de projets au fil de l'eau), ce qui rendra leur financement délicat et onéreux du fait du laps de temps intervenant entre l'investissement et les rentrées de recettes. Mais c'est là un problème qui n'est pas propre au continent africain.

Risque d'interface

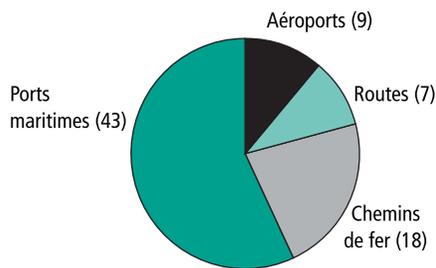
Dans les cas où le produit final du projet (par exemple, l'électricité produite) est acheté par une autre entreprise de services publics, les investisseurs examinent de près les dispositions des éventuels accords de fourniture et d'achat des intrants ou des extrants correspondants, ainsi que le niveau de fiabilité et de solvabilité du partenaire qui assure l'interface (dans le contexte africain, c'est souvent un organisme public). Si l'infrastructure de connexion n'est pas en place ou doit être construite ou 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 ou 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 mais aussi ceux afférents aux autres projets dont il est tributaire pour ses approvisionnements ou ses ventes (autrement dit, les risques d'interface externes). Dans cette perspective, il vaut peut-être mieux concevoir le projet comme un ensemble intégré : un bon exemple est fourni à cet égard par le projet Songas de production d'électricité à partir du gaz en Tanzanie, qui se compose de la centrale électrique d'Ubungu à Dar es Salam, d'une usine de traitement de gaz naturel sur l'île de Songo Songo, et d'un gazoduc de 225 kilomètres entre cette île et Dar es Salam (voir annexe D). 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

Comme indiqué par ailleurs, les projets qui n'occasionnent pas de recettes en devises risquent de rencontrer le plus de contraintes dans un certain nombre de pays du fait que les moyens de financement à long terme qui y sont disponibles en monnaie nationale sont limités. Il n'est pas étonnant que les projets de ports maritimes, qui donnent généralement lieu à des flux de recettes en devises, aient été plus nombreux en Afrique que les projets routiers, qui engendrent ordinairement des recettes en monnaie nationale (voir figure 4.5).

Mais les marchés locaux des capitaux sont actuellement en plein essor dans certains pays africains, comme en témoigne le nombre croissant d'émissions récentes d'instruments financiers en monnaie nationale assortis d'échéances allant jusqu'à 15 ou 20 ans. Conjugué au vif intérêt que manifestent les investisseurs pour les investissements en infrastructure, cet état de fait laisse penser que les moyens de financement à long terme en monnaie nationale sont peut-être de plus en plus une option réaliste pour certains projets bien structurés dans un certain nombre de pays.

Figure 4.5 Ventilation sectorielle des projets de transport pour l'Afrique subsaharienne recensés dans la base de données des projets PPI de la Banque mondiale (nombre de projets, période 1996-2007)



Source : Base de données des projets PPI de la Banque mondiale.

Autres aspects à considérer dans le choix des projets PPP

En plus des divers risques dont il vient d'être question (recettes, demande, réhabilitation, environnement, interface, financement, change), il y a d'autres

aspects à considérer quand on évalue à la fois la répartition des risques et l'intérêt potentiel du secteur privé pour un projet PPP :

- *Dimension du projet.* Un projet trop petit risquera d'avoir du mal à intéresser le secteur privé, du fait de présenter des coûts de préparation et de gestion élevés au regard de l'investissement requis (et, du point de vue du secteur public, ses coûts de transaction risquent d'être excessifs au regard de sa taille). En revanche, un projet de trop grande dimension risque d'outrepasser les capacités des entreprises soumissionnaires et des éventuelles sources de financement (et, du point de vue du secteur public, il peut rendre difficile un transfert de risques effectif).
- *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 peut-être pas toujours possible de regrouper des petits projets pour constituer un ensemble plus grand.
- *Aspects technologiques.* Les investisseurs risquent d'hésiter à employer des technologies non éprouvées, ou à utiliser des technologies qui ont fait leurs preuves dans des situations nouvelles.
- *Questions de personnel.* Les investisseurs se préoccupent de la façon dont le secteur public traite les questions de personnel, en particulier dans les projets susceptibles de donner lieu à d'importants transferts de main-d'œuvre de ce secteur.

5.

PRÉPARER LES PROJETS POUR LE MARCHÉ

Le chapitre précédent a passé en revue certains des critères essentiels qui servent à évaluer et donc à sélectionner les projets qui se prêtent à un partenariat public-privé (PPP). Une fois cette sélection initiale effectuée, la priorité suivante consiste à préparer le projet pour le marché.

Cette phase de préparation comporte deux aspects principaux. Le premier consiste à faire en sorte que le secteur public est préparé et organisé comme il le faut pour gérer le processus. Cette activité risque d'impliquer un recours accru aux conseillers extérieurs et un examen des budgets nécessaires pour financer le travail en question. Le deuxième aspect consiste à mener à bien, en parallèle, l'évaluation intégrale du projet, de manière à s'assurer que sa mise en place se poursuit sur des bases saines. À ce stade, l'autorité publique est ainsi amenée à entreprendre les activités suivantes :

- Sélectionner et assembler l'équipe de projet, y compris les conseillers
- Définir les exigences du secteur public pour le projet d'une manière permettant d'en tirer 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, apport d'une partie des fonds pour le projet, mise à disposition d'avois tels que des terrains, ou prise en charge des coûts du service)
- Confirmer que le secteur public est à même de s'acquitter de ses obligations sur la durée de vie du projet

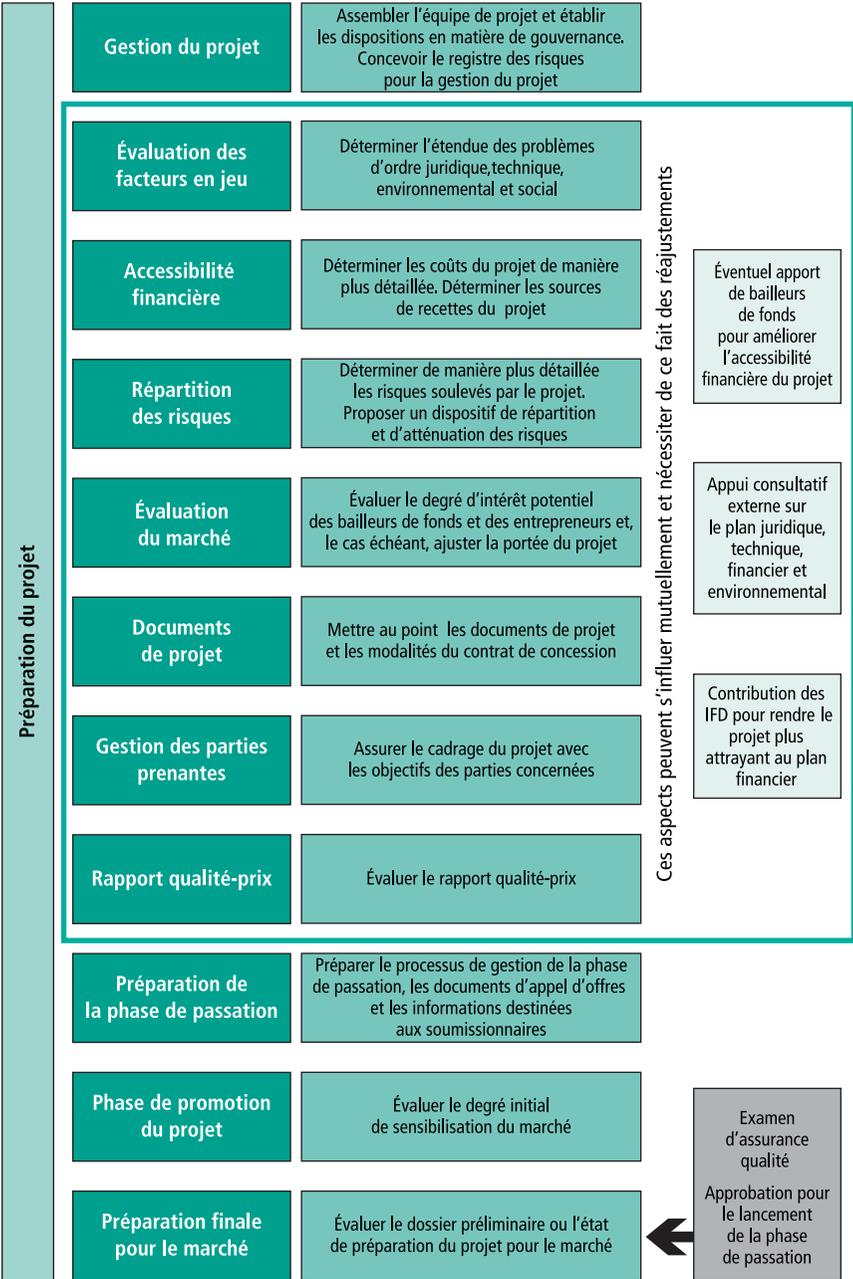
- Élaborer un contrat de PPP crédible et exhaustif, et définir les bases de son application, telles que les dispositions concernant le règlement des éventuels différends
- Constituer le dossier d'information sur le projet à l'intention des soumissionnaires
- Déterminer l'ensemble des procédures et autorisations statutaires mises en jeu par le projet (par exemple, au plan environnemental, en termes d'accès à la terre, etc.)
- Identifier et consulter les diverses parties concernées par le projet¹
- Mettre au point une stratégie de sensibilisation au projet parmi les investisseurs éventuels
- Mener le travail préparatoire à la phase de passation (stratégie, budgets, calendrier, et personnel)
- 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 finiront par être mises à la disposition du secteur privé (sujet traité au chapitre 7), et elles ont une incidence sur le degré de crédibilité que présentera le processus quand s'établira le contact avec le secteur privé. Les éléments de ce processus de préparation du projet sont récapitulés à la figure 5.1.

On doit veiller à maintenir un équilibre entre ces diverses exigences : accroître la portée du projet peut être du domaine du possible mais d'un coût inabordable ; ou la répartition de certains risques pourra sembler être d'un coût abordable et conforme aux besoins définis, mais impossible à assumer pour le partenaire privé. Dans ce contexte, un « dossier préliminaire » (aussi appelé *outline business case*) est un moyen utile pour faire la synthèse de tous les éléments, et permettre ainsi de résorber les divergences qu'ils peuvent présenter avant d'engager le contact avec le secteur privé. Ce document peut être utilisé comme base en vue d'évaluer et d'approuver le projet dans la perspective du lancement de la phase de passation.

¹ On entend par là toutes les parties sur lesquelles le projet 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, ceux qui risquent de devoir être relogés, les communes qui subiront des effets sur leur propre trafic, etc.

Figure 5.1 Processus de préparation du projet



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 pour la mise en œuvre concluante d'un projet PPP.

Gouvernance du projet

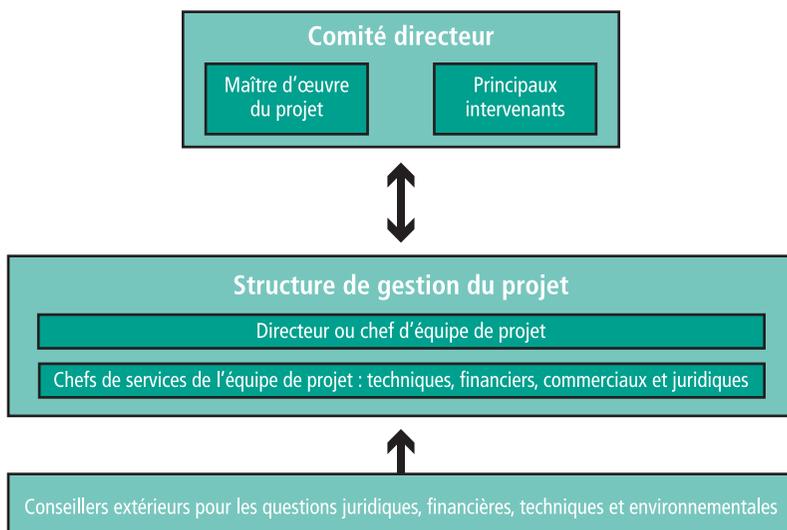
Gérer la préparation d'un projet PPP, son processus de passation de marché et son exploitation consiste à traiter simultanément d'une multiplicité d'aspects avec les parties concernées. Au stade ultérieur de la phase de passation, il s'agit d'approuver des décisions complexes, souvent dans des délais très limités, tout en négociant avec des soumissionnaires privés qui seront probablement on ne peut mieux organisés et très déterminés. 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 gérer comme il faut l'interaction avec le secteur privé.

Au stade initial de la sélection du projet (dont il est question 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 un surcroît de ressources au projet, il importe de mettre en place un dispositif de gouvernance plus étoffé (voir figure 5.2).

Une formule couramment employée pour assurer une gouvernance effective consiste à établir un dispositif à base de comités. Un comité directeur de projet comprend en principe les intervenants clés du secteur public, et peut-être même des membres indépendants capables de fournir des avis neutres et techniquement appropriés ; c'est l'enceinte qui sera normalement utilisée pour régler les problèmes essentiels et prendre les décisions de niveau supérieur aux pouvoirs délégués à la structure de gestion du projet. Ce comité fixe les besoins, contraintes et limites du projet, assure le suivi de sa gestion, et constitue un lieu d'échanges servant à interpellier et à soutenir l'équipe de projet. Les principaux conseillers du projet ne sont généralement pas des membres de l'équipe mais peuvent être appelés à participer aux réunions du comité directeur du projet lorsque celui-ci a besoin de consulter directement l'avis d'experts.

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. C'est lui qui préside éventuellement le comité directeur du projet.

Figure 5.2 Présentation schématique d'une structure de gouvernance pour un projet



Source : Auteurs.

Un directeur ou chef de projet employé à plein temps est chargé d'administrer la structure de gestion du projet et de rendre compte à son comité directeur. L'équipe de projet comprend elle-même des chefs de services issus de toutes les composantes de l'autorité publique, et assure la gestion au jour le jour du projet dans la limite des responsabilités et des pouvoirs qui lui sont délégués. Cet aspect inclut la gestion des conseillers du projet. Dans le cas de projets complexes, divers comités traitant d'aspects particuliers, tels que la gestion de l'ensemble des parties concernées, peuvent être mis en place, directement responsables devant le comité directeur. L'équipe de projet pourra puiser ses ressources dans une unité PPP établie à l'échelon central (aspect qui est examiné au chapitre 3), et un membre de ce service pourra éventuellement siéger au comité directeur.

Lorsque se met en place la structure de gouvernance, il est primordial que la fonction de plaidoyer pour le projet se situe en dehors de l'équipe elle-même. Le projet a en effet besoin d'un soutien haut placé au sein de l'autorité publique, et son absence a souvent été citée comme motif d'échec des projets.

La gestion des parties concernées constitue aussi un élément majeur des attributions de l'équipe de projet comme du comité directeur ; pour les responsables d'un projet, le fait de n'obtenir que tardivement l'adhésion de tous les intervenants et de chercher ensuite à les convaincre du bien-fondé de décisions antérieures est le plus sûr moyen d'accumuler des retards (pour une liste de problèmes courants en matière de gouvernance, voir l'encadré 5.1). Cela peut revêtir une importance particulière aux stades initiaux d'un programme de PPP, car il s'agit souvent de convaincre le secteur public de se résoudre à ce que le projet fasse assurer par le secteur privé la gestion d'une activité qui était normalement de son ressort.

Gestion de programme

Au-delà du niveau des projets, la gestion de programme peut présenter des avantages supplémentaires :

- Améliorer la gestion et la coordination de la réserve de projets et le degré de correspondance entre l'offre et la demande
- Permettre une communication effective des politiques suivies à l'intention du marché
- Améliorer la participation des parties concernées
- Accroître le niveau de confiance du marché et renforcer par là même la capacité de l'offre
- Faire évoluer le marché dans le sens d'une création de capacités nouvelles et plus profondes au niveau de l'offre
- Réduire les coûts de transaction grâce à la mise en place d'un modèle transposable et au recours accru à une approche standardisée
- Faire jouer le pouvoir d'achat groupé du secteur public dans le contexte des négociations pour le transfert des risques
- Permettre l'établissement de processus d'assurance-qualité couvrant l'ensemble du programme.

Utilisation d'une matrice de gestion des risques

En matière de gestion de projets, une bonne pratique consiste à établir une matrice des risques qui s'applique au processus de préparation lui-même. Cet outil permet de cerner qui fait quoi, si des budgets sont bien en place et ce qui est prévu pour atténuer les risques. Il fait l'objet de modifications à différents stades du cycle du projet. Un exemple en est fourni à l'annexe B. La matrice en question n'est pas la même que celle utilisée pour déterminer la répartition des risques au sein même du projet, ce qui constitue un processus distinct (voir chapitre 4).

ENCADRÉ 5.1

Exemples de problèmes fréquents en matière de gouvernance des projets

- Recours à un chef de projet à temps partiel (quelqu'un qui occupe un autre emploi à plein temps au sein de l'autorité publique)
- Changements fréquents au niveau de l'équipe de projet
- Manque de ressources ou dépendance excessive à l'égard des conseillers pour la prise de décisions
- Niveau insuffisant de délégation de pouvoir à la structure de gestion du projet, de sorte que la moindre décision doit être répercutée à l'échelon supérieur
- Ingérence d'autres organes extérieurs à la structure de gouvernance, de sorte qu'on ne sait pas qui assure en fait les activités au jour le jour
- Mauvaise gestion des ressources au jour le jour, conseillers extérieurs inclus
- Comité directeur trop étoffé et incapable de se réunir selon les besoins pour prendre les décisions clés.

Contrôle de 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 de prise de décisions dans le cycle d'élaboration d'un projet PPP (par exemple, avant de se tourner vers le marché, ou lors de la sélection des soumissionnaires). 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, qu'il y a en place les structures de gestion de projet qu'il faut pour assurer la phase suivante, et qu'il y a au niveau du marché le degré d'intérêt et de capacité voulu pour le projet. Ce type d'examen peut être mené à bien sur une période de trois à quatre jours, et ses résultats transmis à l'autorité publique. Il ne s'agit pas nécessairement d'un audit mais d'un moyen pour celle-ci de vérifier et de s'assurer que le projet est prêt à passer à l'étape suivante. Le « gateway process » (ou passerelle décisionnelle) largement en vigueur au Royaume-Uni dans le secteur public, constitue un exemple à cet égard (voir Royaume-Uni, Office of Government Commerce 2007). L'encadré 5.2 présente une liste d'erreurs fréquemment commises en matière de préparation de projets.

Erreurs fréquemment commises en matière de 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 de ressources pour l'équipe de projet
- Choix des conseillers effectué selon des critères de coût plutôt que de qualité et d'expérience
- Manque de collaboration effective avec les parties concernées
- Insuffisance des connaissances et des contacts vis-à-vis des hauts responsables du secteur privé, et sondage du marché réalisé d'une façon laissant à désirer
- Idée selon laquelle le secteur privé se chargera d'aspects, tels que les acquisitions 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
- Divulgaration d'informations incomplètes sur le projet.

Financement pour la préparation des projets

Les coûts afférents à la préparation d'un projet et à l'appel à la concurrence ne doivent pas être sous-estimés. Ils peuvent en général représenter 3 à 4 % des coûts d'investissement pour un projet d'un montant inférieur à 100 millions de dollars, 2 à 3 % pour ceux de plus de 100 millions et aux alentours de 2 % pour ceux de plus de 500 millions (à l'exclusion des coûts significatifs afférents aux terrains, aux travaux initiaux et aux études d'impact environnemental). C'est parce que ces coûts peuvent être démesurément élevés que les petits projets individuels ne se prêtent généralement pas à un partenariat public-privé.

Il existe un large éventail de mécanismes de préparation de projets auxquels on peut faire appel pour aider à couvrir ces coûts de préparation, bien que le choix soit plus limité pour les activités en amont consistant à fixer le cadre des projets. On peut citer en exemple le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), administré par la Banque mondiale. Un guide récemment publié par le Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA) avec l'appui du PPIAF (Secrétariat de l'ICA 2006) fournit des renseignements détaillés sur plus de 20 mécanismes de ce type, y compris la

façon d'y accéder et à quel stade. Les communautés économiques régionales jouent aussi un rôle croissant à l'appui de la préparation des projets, surtout pour les projets transnationaux.

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 entreprises auxquelles les marchés sont attribués qui refinancent de fait 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 qualité dans le processus de désignation des conseillers.

En dehors de cet apport de financement direct, les institutions de financement du développement (IFD) peuvent également jouer un rôle utile, et plus informel, d'interlocuteur privilégié auquel soumettre des idées tout au long de la mise au point d'un projet (voir chapitre 7).

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 généralement de propositions spontanées dans ces cas. Cela peut être source d'idées novatrices et aider à accomplir les objectifs d'infrastructures dans les pays dotés de capacités limitées pour la mise au point de projets, ce qui peut être en particulier le cas au niveau des administrations locales ou municipales. Mais cette approche peut 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, et d'autres s'emploient pour leur part 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 offre meilleure ou à participer à un ultime cycle d'appel d'offres. Le problème est de déterminer les risques que soulèvent ces propositions spontanées pour l'intérêt public et le degré d'efficacité qu'aura en pratique le processus d'appel à la concurrence.

Ce système encourageant les promoteurs de projets à élaborer (à leurs frais) et à présenter des propositions, on considère parfois que les offres spontanées sont une source de financement pour 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. Les coûts en question pourront certes être pris en charge par le dispositif de financement de l'éventuel projet, mais le problème, dans bien des cas, est de savoir comment évaluer et maîtriser ces coûts et aussi comment décourager les projets frivoles ; traiter tout cela suppose que l'administration possède les capacités voulues. À cela s'ajoutent les coûts restant à la charge du secteur public pour l'analyse des propositions et la conduite de la procédure d'appel d'offres proprement dite (voir, par exemple, Hodges et Dellacha 2007). La formule des propositions spontanées présente des avantages, en ce sens qu'elle génère de nouvelles approches pour la mise en place d'infrastructures, mais ses risques et coûts potentiels doivent être examinés et gérés soigneusement.

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 que cela recouvre 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 que cela recouvre.

Évaluation juridique

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 (pour s'assurer que les procédures appropriées seront suivies et 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 avoirs auxquels il fera appel (par exemple, en termes d'occupation des sols ou de titres fonciers). Dans le cas d'un projet de rénovation d'infrastructure, il faut que le secteur privé sache 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 ainsi qu'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 se refléter convenablement dans le projet de contrat PPP, au niveau des spécifications de résultats, des dispositions sur les modalités de paiement, et des autres clauses du contrat. 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.

Beaucoup de projets PPP sont très tributaires d'autres installations : par exemple, une centrale thermique dépend des infrastructures de transport pour son approvisionnement en combustible et de transmission pour l'acheminement de l'électricité produite. L'état et la disponibilité de ces infrastructures doivent être confirmés, et se refléter dans les clauses et conditions des accords correspondants. Un aspect qui a de l'importance pour la viabilité commerciale du projet concerne la solvabilité des contreparties (autrement dit, l'attrait des accords en question pour les bailleurs de fonds). Les investisseurs du secteur public 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. Cela peut constituer un volet important de la préparation d'un projet.

Un ensemble bien conçu et complet de documents de projet impliquant 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 de passation qu'il convient de les élaborer. Selon le processus de passation qui est 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. Dans le but de capturer l'intérêt des soumissionnaires sérieux et de 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.

Évaluation technique

L'évaluation technique permet de déterminer si les résultats attendus du projet sont techniquement faisables, ainsi que 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, 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 déterminer si un transfert de risque sur les marchés des assurances est du domaine du probable, ce que cela entraînera en termes de coûts, et si une couverture d'assurance est effectivement disponible.

Un élément important de l'évaluation technique consiste à analyser les aspects environnementaux et sociaux du projet, pour s'assurer qu'il n'y a pas à ce niveau d'incidences défavorables pour empêcher sa réalisation. Il s'agit pour cela d'identifier les éventuels risques environnementaux et sociaux et d'examiner comment on peut les atténuer pour assurer le respect des règles juridiques ou des politiques environnementales (cela pourra consister à changer la portée du projet, par exemple en modifiant le tracé d'une route). Beaucoup de bailleurs de fonds pour les projets, à commencer par 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 et, 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 d'accessibilité financière. Il faut réaliser 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 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.

6.

CONSEILLERS DU PROJET

Ce serait inhabituel de voir l'équipe de projet disposer en interne de toutes les compétences spécialisées voulues. Des conseillers professionnels doivent être utilisés chaque fois qu'ils apporteront, par leurs qualifications, une valeur ajoutée aux activités entreprises dans le cadre du projet en matière de préparation, de passation et de gestion, les objectifs et la direction du projet devant toutefois rester du ressort de l'autorité publique. Les éventuels manques de compétences doivent être cernés d'emblée, et des options envisagées pour mobiliser les ressources additionnelles nécessaires. La mission confiée aux conseillers devra comporter de leur part un transfert de compétences au profit de l'équipe de projet (ils pourront être chargés, par exemple, de rédiger des notes d'orientation pour ses membres, ou de leur dispenser une formation à la conclusion de leur mission).

Rôle des conseillers

La fonction principale des conseillers est de fournir des conseils appropriés dans leurs domaines de compétence respectifs au groupe de gestion du projet. En règle générale, un projet de partenariat public-privé (PPP) nécessitera probablement les services de conseillers extérieurs dans le domaine technique, financier, juridique et environnemental (voir tableau 6.1). Les services d'autres spécialistes peuvent aussi être requis : par exemple, des conseillers spécialisés dans l'impact social des projets ou les questions d'assurance.

Tableau 6.1 Rôle des conseillers extérieurs

Type de conseiller	Rôle
Conseiller technique	<ul style="list-style-type: none"> • Aider à mettre au point les aspects techniques du plan stratégique et du dossier préliminaire, et à en assurer la faisabilité • Concevoir les résultats escomptés du projet et ses spécifications • 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 très 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 au sujet des conditions sur place • Fournir un appui en vue d'éclaircir et de préciser les aspects techniques.
Conseiller financier	<ul style="list-style-type: none"> • Aider à mettre au point les aspects financiers du dossier stratégique, ce qui inclut notamment l'évaluation des différentes options ainsi que le travail de modélisation financière et de liaison avec les institutions de financement du développement • Mettre au point des mécanismes de paiement en liaison avec les conseillers techniques • Élaborer les règles de soumission d'une offre financière • Veiller à ce que tous les aspects financiers des solutions proposées par les soumissionnaires respectent les règles de soumission d'une offre financière • Optimiser et examiner de très près les modèles financiers présentés par les soumissionnaires • Évaluer et donner des avis sur l'ensemble des propositions financières tout au long de la phase de passation • Passer en revue les aspects financement et fiscalité des solutions proposées • Entreprendre le travail de diligence raisonnable au plan financier vis-à-vis des offres présentées par les soumissionnaires • Fournir un appui en vue d'éclaircir et de préciser les aspects financiers et commerciaux.

(à suivre)

Tableau 6.1 Rôle des conseillers extérieurs (suite)

Type de conseiller	Rôle
Conseiller juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Aider l'autorité publique à évaluer le projet en termes de pouvoirs requis et de faisabilité juridique • Élaborer la documentation contractuelle pour le projet • Élaborer les autres aspects juridiques des documents d'appel d'offres, pour ce qui est notamment de l'analyse des avoirs du projet, de la situation en matière de propriété foncière, des accords d'interface, et des autres aspects relatifs au site du projet • Élaborer les règles juridiques et contractuelles de soumission • Veiller à ce que les offres respectent les règles juridiques et contractuelles de soumission • Évaluer et donner des avis sur l'ensemble des procédures et solutions juridiques et contractuelles tout au long de la phase de passation • Entreprendre le travail de diligence raisonnable au plan juridique vis-à-vis des offres • Fournir un appui en vue d'éclaircir et de préciser les aspects juridiques.
Conseiller environnemental	<ul style="list-style-type: none"> • Étudier l'éventuel impact environnemental du projet • Identifier les risques potentiels • Envisager les mesures à prendre pour atténuer ces risques, ainsi que leur impact sur la portée et la conception du projet.

Source : Auteurs.

Quand utiliser les conseillers

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

- *Étude de faisabilité initiale.* À ce niveau, ils aident à donner corps aux ébauches de propositions en vue d'une passation de marché public sous la forme d'une opération commerciale qui puisse être soumise aux entrepreneurs ainsi qu'au marché des financements. Dans le cadre de ce processus, ils auront à donner des avis sur les apports qu'on peut attendre de ce marché et les principales contraintes auxquelles fait face l'opération, ainsi que des éclaircissements sur le niveau d'intérêt qui prévaut sur le marché.
- *Mise au point de l'opération.* Les conseillers contribuent à la mise au point de l'opération sous une forme détaillée, ce qui couvre 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 aussi aider à mettre au point les aspects relatifs au dossier d'appel d'offres.

- *Exécution de l'opération.* À ce stade, ils participent au processus consistant à clarifier et évaluer les offres. Ils prêtent leur concours aux négociations et au travail d'analyse (juridique, financière, technique et environnementale) sur les implications des positions adoptées par les parties. Cela peut également consister à fournir des conseils sur la modalité de financement optimale ainsi que sur le calendrier et la démarche à suivre pour solliciter les marchés des financements.
- *Construction et exploitation.* Les conseillers peuvent aussi jouer un rôle durant toute la phase opérationnelle, surtout en aidant à traiter les questions de nature complexe qui peuvent se poser, par exemple en termes de refinancement ou de modifications du contrat.

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 la portée de leur mission le plus précisément possible avant de conclure un contrat avec eux. En plus des considérations de coût, leur sélection devra de préférence prendre en compte l'étendue et l'utilité de leurs compétences, leur connaissance des besoins et processus mis en jeu par le projet, les renseignements fournis quant à la disponibilité des personnes considérées. L'expérience des personnes en question peut, dans bien des cas, avoir plus d'importance que la réputation de la firme proprement dite.

Rôle des unités chargées des partenariats public-privé

L'apport de services consultatifs peut être coûteux, et il importe pour le secteur public d'être à cet égard un client averti, et d'employer des conseillers extérieurs d'une manière focalisée afin d'en tirer le niveau d'efficacité et de valeur optimal. Les unités PPP peuvent jouer un rôle utile d'appui aux équipes de projet pour l'engagement et l'emploi de conseillers extérieurs. Cela peut consister à fournir des conseils sur la liste de candidats éventuels, le processus de sélection, de désignation et de passation, et les termes de référence sur lesquels les propositions des candidats doivent se baser. Dans bien des cas, ces unités mettent au point des directives à cet égard, et finissent même par prendre part au processus d'approbation (surtout si ce sont elles qui administrent aussi les dispositifs de financement pour la mise au point de projets). En établissant une approche plus coordonnée et plus cohérente vis-à-vis du marché, les pouvoirs publics peuvent aider à promouvoir et développer l'offre de conseillers de bonne qualité.

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 possibles. Ne pas les associer pleinement à tous ces aspects d'un projet est contre-productif, car ils risquent ainsi de ne pas avoir une vue complète et de fournir de ce fait de mauvais conseils. Un conseiller extérieur n'est pas payé pour acquiescer à ce que disent ses clients, mais pour leur fournir des avis objectifs et professionnels dans son domaine de spécialisation particulier.

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

En plus de ces réunions régulières, c'est une bonne pratique de demander aux conseillers de donner, à chacune des principales étapes d'un projet, une sorte de quitus pour indiquer que le projet est prêt à passer à l'étape suivante et que les propositions et le calendrier suivi sont réalistes et faisables. Ce genre de transparence encourage un conseiller à faire preuve de la vigilance et de l'attention voulues. Et si les conseillers n'estiment pas que le projet soit prêt à aller de l'avant, ces objections doivent aussi être consignées formellement.

Lors des étapes de planification initiales, il convient pour l'équipe de projet d'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 donner l'impression d'être excessifs mais, dans le contexte d'opérations d'un montant 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 bonne qualité.

Le fait de désigner un conseiller principal qui sous-traitera et gèrera ensuite les autres conseillers est une façon 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. Mais cette formule peut parfois empêcher celle-ci d'avoir accès aux conseillers les plus appropriés dans *chaque* domaine de spécialisation, et c'est pour cette raison que la pratique généralement suivie sur les marchés de partenariat public-privé établis de plus longue date, consiste à désigner séparément les conseillers.

Une partie de la rémunération des conseillers peut leur être versée sous forme de commission finale (*success fee*) une fois le contrat signé (et le financement correspondant fourni). Il faut toutefois être prudent, surtout dans les

cas où l'appui de conseillers est nécessaire aux étapes initiales de la mise en place du projet : en effet, il n'y aura pas toujours coïncidence entre l'intérêt qu'a le secteur public d'entreprendre le bon projet et celui qu'a le conseiller de conclure l'affaire, si une grande partie de ses honoraires est basée sur la signature d'un contrat en bonne et due forme. Il vaut généralement mieux payer les conseillers lorsqu'ils fournissent un ensemble préétabli de prestations couvrant chacune des étapes identifiables du processus de mise en place du projet. Ce qui compte dans un partenariat public-privé, ce n'est pas de « conclure le marché », mais de conclure le marché voulu.

Enfin, la qualité des conseillers de l'autorité publique est un important facteur à considérer pour le secteur privé au moment de décider de soumettre ou non une offre. De bons conseillers peuvent en effet conférer un surcroît de crédibilité considérable à un projet.

7.

GÉRER L'INTERFACE 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, il faut qu'un flux continuuel de données émanant des structures de marché du secteur privé vienne éclairer le processus de préparation du projet.

Cela est-il concevable sans que le processus de passation du marché proprement dit ait même été lancé ? Un sondage du marché (sorte de version moins poussée des essais de marché) est un moyen qui peut permettre à l'autorité publique de confronter sa notion du projet à ce que peuvent en penser les experts du secteur privé (entrepreneurs, bailleurs de fonds, investisseurs), et ce jusqu'à la conclusion de la phase préparatoire (4Ps 2002 ; Royaume-Uni, Office of Government Commerce 2005). C'est aussi une occasion essentielle pour le secteur privé d'indiquer en retour ce qui pourrait, à son avis, être fait au niveau de l'enveloppe et de la portée du projet pour assurer sa propre participation et améliorer la concurrence. Cela 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 veut obtenir et ceux que le secteur privé peut fournir. Des échos de bonne qualité seront en outre reçus d'interlocuteurs avisés qui ont participé à des montages analogues dans d'autres pays ; il s'agit 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, les coûts escomptés, les mécanismes de paiement, les risques essentiels qu'il est envisagé de transférer, les dispositifs et conditions contractuels, et le calendrier proposé pour la période allant de la phase de passation à la mise en œuvre proprement dite des services. Un sondage du marché ne fait pas partie du processus de passation, et il y a lieu de faire savoir aux participants éventuels qu'ils pourront prendre part à celui-ci même s'ils ne participent pas au sondage.

Préparation d'un sondage du marché

Avant d'engager le processus de sondage du marché, il est conseillé d'élaborer une brève note d'information sur le projet, couvrant toute une série d'aspects : entités du secteur public concernées, propositions fondamentales établies jusqu'ici, portée de l'opération, terrains disponibles, infrastructure d'appui, emplois, et toute autre possibilité de développement correspondante. Il vaut mieux indiquer d'une manière transparente tout ce qu'on sait et ce qu'on ne sait pas sur le projet, plutôt que donner l'impression qu'on dissimule des éléments d'information essentiels à son sujet. Cette note n'est pas destinée à vendre le projet à ce stade, car il est encore en cours d'élaboration, mais à s'assurer que le marché réagisse en connaissance de cause. Il y a lieu de fournir une liste de questions précises pour lesquelles l'autorité publique recherche l'appui ou l'avis du marché, et il est important de faire clairement savoir ce qu'elle cherche à réaliser (en étayant cela, le cas échéant, sur des éléments démontrant 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 juste pour s'immiscer dans le processus, et les questions ont par conséquent pour but de mettre au jour les véritables points à traiter.

Il convient également d'envisager le déroulement même du sondage du 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 d'en tirer des indices sur le comportement de l'autorité publique. S'il n'est donc pas nécessaire, à ce stade, d'appliquer l'ensemble des procédures régissant l'interface entre les secteurs public et privé qui sont exigées dans une procédure d'appel d'offres, ce qui pourrait du reste aller à l'encontre de la volonté délibérée d'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 arranger un certain fournisseur doté 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, de solliciter des réponses par écrit sont autant de moyens d'assurer qu'on puisse, en toute transparence, suivre à la trace le déroulement du sondage. Il importe néanmoins de ne pas donner une fausse idée de ce processus : son objectif n'est pas de recueillir des manifestations d'intérêt à l'égard du projet. De même, il n'a pas pour but de « sonder » la capacité d'un *fournisseur donné* à répondre aux besoins du projet ; il s'agit plutôt, en extrapolant à partir des échanges que le processus engendre, 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. Les principaux éléments d'un sondage du marché correctement mené sont présentés dans l'encadré 7.1.

On doit éviter de procéder trop tôt au sondage du marché, faute de quoi l'autorité publique risque de donner une impression de flou et d'incertitude sur ses objectifs, ce qui n'inspirera pas confiance sur son aptitude à soumettre le projet au marché. Mais il ne faut pas non plus l'effectuer 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, des possibilités peuvent se présenter à un stade ultérieur pour recueillir des éléments d'information des soumissionnaires une fois que la proposition sera devenue un marché potentiel de type formel et aura fait l'objet d'un avis d'appel d'offres, en fonction des réglementations en place dans ce domaine.

Dans le même temps où est effectué le sondage du marché, il conviendra d'établir et de tenir à jour une base de données sur les entrepreneurs, organismes prêteurs et investisseurs privés qui ont des chances 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, réunissant les services compétents de l'organisme public promoteur du projet et les éventuels soumissionnaires du secteur privé. À cette occasion (ou à la suite de cette journée), le secteur public obtiendra peut-être d'autres éléments en retour sur la portée du projet et son contenu, considérés sous l'angle de l'attrait qu'ils présentent pour les milieux des soumissionnaires privés. On peut, pour cela, procéder à une collecte d'informations sous forme de questionnaire et de réunions individuelles.

Phase préalable au lancement du projet

Une fois le projet parvenu à un stade de mise au point relativement avancé, mais avant le lancement de la phase de passation, on peut avoir intérêt à annoncer qu'il fera l'objet d'un avis officiel d'appel d'offres dans un proche avenir. Cela peut se faire par la publication d'un bref descriptif de projet, qui permettra aux soumissionnaires potentiels de se préparer dans la perspective de l'appel à la concurrence. 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.

Il peut souvent arriver que le secteur public perde de vue l'impact et le rôle qu'il a pour ce qui est de donner forme au marché. Il découle de cela qu'on ne doit pas considérer le projet de façon isolée, mais comme faisant partie d'un programme plus vaste, le cas échéant. Une erreur courante consiste pour des responsables de la passation de marchés à soumettre plus ou moins en même temps des projets similaires aux milieux d'affaires. Ce genre de chevauchement peut parfois être inévitable (par exemple, dans les cas où des projets analogues font l'objet de marchés à l'échelle de toute une région), mais le fait d'être au courant des autres projets en réserve permettra de déterminer en connaissance de cause le moment prévu pour lancer le projet et le jugement à porter sur l'intérêt du marché. La capacité des entrepreneurs locaux est souvent une des principales contraintes une fois un programme lancé.

Perception du projet

Il découle des liens de collaboration qui doivent s'établir avec le secteur privé que les impressions que les éventuels investisseurs, organismes prêteurs et entrepreneurs auront du projet commenceront à prendre forme dans les premiers temps. La façon dont est perçu l'engagement de l'État pour le projet, la compétence de l'équipe du secteur public qui en est chargée, ainsi que de ses conseillers, la communication de l'information au marché, sa périodicité et ses modalités, et la façon dont l'ensemble du processus est géré revêtent autant d'importance que la qualité même de l'information proprement dite. Pour l'autorité publique, il s'agit de se comporter d'une manière qui consiste à vendre le concept du projet au secteur privé. Tous ces facteurs entrent en jeu pour qu'une activité initialement 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 entrepreneurs de projets sont présentés dans l'encadré 7.2, et ceux concernant les organismes prêteurs dans l'encadré 7.3.

Comment réussir un sondage du marché : 10 règles de base

1. ✓ Veiller à ce que le processus suivi soit conforme aux règles de passation des marchés susceptibles de s'appliquer
2. ✓ Prévoir avec soin tout ce qui relève d'une éventuelle interface avec le marché, afin de tirer le parti maximum du sondage et de présenter l'autorité publique sous un jour optimal au monde extérieur
3. ✓ Envisager de procéder au sondage du marché à un stade initial du processus d'évaluation du projet et de la passation de marché, avant la formulation de plans de passation détaillés
4. ✓ Consacrer du temps à l'élaboration des documents de référence, formuler et libeller soigneusement les questions, éviter tout jargon, et définir clairement les aspects à traiter avec le marché
5. ✓ Définir clairement la démarche à suivre pour sélectionner les organisations appelées à contribuer au sondage, que cela consiste à choisir des organisations pour un entretien ou à en inviter à faire des soumissions par écrit
6. ✓ Considérer la formule d'entretiens individuels avec les organisations choisies ; bien veiller au fait qu'elles pourraient ne pas être à l'aise dans un contexte mettant en jeu des échanges simultanés avec deux ou plusieurs concurrents potentiels ; faire seulement en sorte de rassurer chacune sur le fait qu'aucune des parties en présence n'est mise à part en vue de recevoir un traitement particulier dans le cadre des processus ultérieurs de passation de marchés
7. X Perdre du temps à écouter ou considérer 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 à façonner le projet pour le faire cadrer avec une proposition donnée
8. X Réduire en quoi que ce soit la portée du sondage ; viser un large échantillon du marché, par exemple en invitant aussi bien des opérateurs que des entreprises de travaux et des organismes de financement, le cas échéant ; faire preuve d'ouverture d'esprit, en privilégiant les résultats plutôt qu'un moyen quelconque d'y parvenir
9. X Employer des termes de passation de marché, tels que « soumissionnaires », ou donner par d'autres côtés l'impression que le sondage du marché est une occasion de soumissionner ; à ce stade, il s'agit seulement de réunir des informations
10. ✓ Impliquer plus d'une personne au niveau 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.

Rôle des institutions de financement du développement (IFD), des investisseurs régionaux, et des bailleurs de fonds

Les institutions de financement du développement (IFD) peuvent contribuer pour beaucoup à 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, de même qu'en étant une importante source de financement à long terme. Elles doivent être associées tôt au projet, et peuvent être une composante importante du processus de sondage du marché.

Les IFD peuvent aussi apporter d'emblée leur aval au projet en diffusant, par exemple, des conditions de financement indicatives et conditionnelles que les soumissionnaires pourront intégrer dans leurs dispositifs de financement. Bien que les institutions de ce type ne fournissent en général qu'une partie du financement qui risque d'être requis, leur participation peut améliorer sensiblement la crédibilité du projet et fournir un surcroît de réconfort et d'assurance aux autres bailleurs de fonds, investisseurs et entrepreneurs, surtout vis-à-vis des risques politiques qui semblent se poser. Certaines ont aussi des instruments de garantie qui assurent un degré de protection aux partenaires privés à l'égard des risques que présentent les paiements escomptés du secteur public et autres risques politiques (Matsukawa et Habeck 2007). Leurs apports de fonds peuvent en outre aider en partie à réduire les risques de change, en fournissant des financements en monnaie nationale. Des renseignements détaillés sur les conditions potentielles de financement des IFD et les éventuels moyens d'atténuation des risques peuvent figurer dans le dossier d'information sur le projet. Cela tend à indiquer que, pour le montage et la présentation de projets de partenariat public-privé (PPP), les IFD sont un important rouage de la structure hybride de marketing qui est utilisée, au côté des investisseurs privés.

Les investisseurs régionaux, d'Afrique du Sud principalement, ont également joué un rôle d'une importance croissante dans beaucoup de domaines d'infrastructure en Afrique (surtout en matière de télécommunications et d'énergie ; voir Schur, von Klaudy et Dellacha 2006). Ils constituent à l'évidence un élément important du processus de sondage du marché.

Des discussions avec d'éventuels donateurs peuvent aussi avoir leur importance à ce stade, donnant ainsi à l'autorité publique une occasion d'examiner si ces bailleurs de fonds sont disponibles et prêts à soutenir les obligations de paiement à long terme du secteur public dans le cadre de projets PPP basés sur la disponibilité (de même que les coûts de préparation du projet incombant à l'autorité publique). Dans les cas où des engagements à long terme ne sont pas faisables, l'autre solution pourra consister à se tourner vers les apports de capitaux assimilables à des dons durant la phase de construction,

Principaux sujets de préoccupation des entrepreneurs et investisseurs

- Coût, durée et qualité du processus d'appel d'offres pour le projet PPP ; celui-ci doit-il encore faire l'objet d'approbations majeures ?
- Critères d'évaluation des offres
- 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 bailleurs de fonds)
- Prestations et évaluation des performances : qu'attend-on d'eux, et quels étalons seront utilisés pour juger leur prestations
- Disponibilité et coût des moyens de financement par l'emprunt à long terme
- Aptitude de l'entrepreneur de construction et de l'opérateur à assurer le service en restant dans les délais et budgets impartis (pour les investisseurs financiers)
- 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 plus large pour les capitaux privés
- Répartition des risques entre les secteurs public et privé, et entre partenaires privés
- Rendements à la hauteur des 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 leur investissement.

de manière à réduire le volume de financement privé requis et, par la même, le niveau des paiements de service à effectuer à l'appui de ce type de financement. Il convient toutefois de s'assurer qu'il y ait suffisamment de capitaux privés soumis au risque de performance pour promouvoir un véritable transfert de risques.

Passage au stade de la passation

Lors du passage au stade de la passation de marché, deux importants aspects entrent en ligne de compte : effectuer une vérification du projet préalable au lancement de cette phase, et élaborer une stratégie dans l'optique d'un appel à la concurrence.

Principaux sujets de préoccupation des organismes 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 bailleurs de fonds
- Entrée en vigueur et caractère exécutoire du contrat de PPP et des accords correspondants
- Droits dont ils disposent pour intervenir 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 bailleurs de fonds et qualité de leurs garanties
- Degré de compréhension des risques, possibilité de les maîtriser et de les circonscrire, et répartition adéquate de ces risques
- Risque de réputation (au plan environnemental, social)
- Niveau d'efficacité de la couverture d'assurance, le cas échéant.

Vérification préalable

Avant d'engager la phase de passation, il est fortement recommandé de passer formellement en revue le projet, ce qui permettra de s'assurer que celui-ci est bien reçu par le marché, qu'il est d'un coût abordable et qu'il a l'adhésion des parties concernées. Cela aide aussi à 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 7.1 présente, sous forme de liste de contrôle, les aspects à considérer à ce stade.

Importance d'un processus d'appel à la concurrence

Les pouvoirs publics devraient recourir chaque fois que possible à un processus d'appel à la concurrence. Bien mené, ce type de processus aboutit généralement à une meilleure solution pour un moindre coût que ceux non fondés sur la concurrence. Cela permet d'établir le projet sur des bases bien plus solides en renforçant le degré d'adhésion des parties concernées. À partir du moment où un processus concurrentiel exige que le projet soit conçu de façon à susciter un véritable intérêt de la part de multiples soumissionnaires, il permet d'encourager l'établissement d'un marché, rendant ainsi le projet moins tributaire d'un seul fournisseur. Ceci peut avoir une incidence particulière si le projet rencontre par la suite des problèmes et nécessite qu'on se tourne vers un autre entrepreneur ou opérateur. Dans beaucoup de pays, l'appel à la concurrence

Tableau 7.1 Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation

Aspect	Questions à régler
Définition précise des besoins	<ul style="list-style-type: none"> • La portée du projet et ses besoins sont-ils clairement définis et peu susceptibles de varier ?
Répartition des risques	<ul style="list-style-type: none"> • Les risques liés au projet ont-ils été intégralement identifiés et leur éventuelle répartition déterminée ?
Modalités et conditions clés	<ul style="list-style-type: none"> • Le projet de contrat de PPP a-t-il été élaboré, et ce d'une manière qui reflète les besoins définis pour le projet et la façon dont on prévoit de répartir les risques ? • Les aspects concernant l'interface externe, les accords, les modalités et conditions ont-ils été recensés et examinés ?
Niveau d'intérêt commercial	<ul style="list-style-type: none"> • Dispose-t-on d'éléments indiquant un niveau suffisant d'intérêt des entrepreneurs, organismes prêteurs et investisseurs pour justifier le lancement du projet aux conditions envisagées ? • A-t-on élaboré une stratégie de promotion pour le projet, et dressé une liste de soumissionnaires potentiels ? • Quels sont le niveau de disponibilité et les modalités prévus de moyens de financement par l'emprunt et par l'apport de capitaux ? • A-t-on engagé des contacts avec les institutions de financement du développement ?
Informations sur le projet	<ul style="list-style-type: none"> • Qu'a-t-on prévu pour porter le lancement du projet à la connaissance des soumissionnaires potentiels ? • L'équipe de projet a-t-elle élaboré une fiche d'information à son sujet ? • Les critères d'évaluation des qualifications des soumissionnaires et des offres ont-ils été définis ?
Accessibilité financière	<ul style="list-style-type: none"> • Le projet est-il vraiment abordable, compte tenu de sa portée ? • Les tarifs des usagers sont-ils réalistes, et a-t-on en place les budgets et agréments voulus pour couvrir les éventuelles obligations de paiement (ou d'apport de ressources) du secteur public ?
Calendrier indicatif	<ul style="list-style-type: none"> • Un calendrier réaliste est-il en place pour la phase de passation de marché ?

(à suivre)

Tableau 7.1 Liste de contrôle préalable au lancement de la phase de passation (suite)

Aspect	Questions à régler
Équipe du projet et processus suivis	<ul style="list-style-type: none"> • Le projet a-t-il en place une équipe crédible et dotée de ressources appropriées pour assurer la passation de marché, et une stratégie effective a-t-elle été convenue pour l'évaluation des offres ? • Des structures et processus de gouvernance ont-ils été établis pour le projet afin d'assurer une prise de décisions rapide et efficace ? • Des conseillers crédibles et expérimentés ont-ils été désignés ? • L'évaluation appropriée a-t-elle été effectuée pour démontrer que l'approche proposée devrait répondre aux critères pouvant avoir été définis en termes de rapport qualité-prix (autant que l'exigent les politiques en place) ?
Engagement des parties concernées et des usagers	<ul style="list-style-type: none"> • A-t-on identifié toutes les parties concernées voulues 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	<ul style="list-style-type: none"> • Les agréments nécessaires ont-ils été identifiés ou obtenus (par exemple, en matière d'environnement ou de planification) ? • A-t-on fait toute la clarté voulue sur les questions de site et de terrains ? • Toutes les approbations voulues ont-elles été obtenues pour le projet ? • A-t-on confirmé que l'autorité publique dispose bien des pouvoirs appropriés pour attribuer et conclure des contrats de longue durée ?

Source : Auteurs.

est un impératif juridique absolu. Le plus important, c'est que, de par la nature à long terme du lien contractuel qui s'établit dans un partenariat public-privé, cela représente la seule possibilité de faire jouer une forte pression concurrentielle pour parvenir au meilleur marché. Si les négociations mettent en jeu un seul soumissionnaire, on ne dispose pas de cette possibilité.

L'obligation de faire appel à la concurrence *exige qu'une stratégie de passation de marchés soit élaborée à l'avance*, ce qui a des implications quant au type d'information communiqué aux entrepreneurs et aux organismes financiers, ainsi qu'au moment voulu et à la façon de procéder pour cela. Cet aspect est examiné dans le chapitre qui suit.

8.

GÉRER 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 compétitive et en s'assurant de disposer de traces vérifiables sur les activités entreprises.

Ce chapitre passe brièvement en revue cette phase et le type d'interaction auquel elle est censée donner lieu avec les soumissionnaires. Il n'a pas pour but de spécifier une procédure de passation particulière, et il ne prétend pas non plus traiter en détail cette phase complexe. Il vise simplement à fournir des indications sur ce à quoi on peut s'attendre, notamment dans la relation avec le secteur privé. Dans la plupart des pays, le processus de passation des marchés publics est régi par la loi, et ceux qui ont en place des programmes de partenariat public-privé (PPP) ont établi à ce sujet des directives détaillées : c'est par exemple le cas de l'Afrique du Sud (sous l'égide du Trésor national), de l'Australie (Partnerships Victoria), de Singapour (ministère des Finances) et du Royaume-Uni (sous la conduite du Trésor de sa Majesté). Le lecteur est invité à se référer à ces exemples, qui sont représentatifs des pratiques optimales mises en place dans ce domaine.

Résultat attendu de la phase de passation

La phase de passation a pour but d'élaborer et de mener un processus aboutissant aux résultats suivants :

- Sélectionner une offre
- Tirer le parti maximum de la tension compétitive générée entre soumissionnaires
- Obtenir la meilleure offre du soumissionnaire le plus compétent
- Réduire le plus possible les délais et coûts correspondants
- Réussir l'examen critique de la société civile, ainsi que des secteurs public et privé.

Ces objectifs peuvent s'influencer mutuellement : il est de fait possible de sélectionner de façon rapide et peu coûteuse l'offre qui sera retenue, mais la question est de savoir si la meilleure offre est celle qui est la moins chère ou qui présente le meilleur rapport qualité-prix (cela restant en outre à définir). Il est également possible de sélectionner la meilleure offre, mais la question est de savoir si le processus suivi sera sujet à contestation, et s'il sera efficace. Concilier ces aspects est une question qui relève des politiques, des réglementations en matière de passation de marché, et de l'art du possible, mais ce qui est important pour le processus d'appel d'offres, c'est qu'on reconnaisse que les aspects en question doivent être envisagés et convenus d'emblée.

Rôle des conseillers

Comme indiqué au chapitre 6, les conseillers sont d'une importance primordiale lors de la phase de passation, en particulier pour l'évaluation des offres, qui peut nécessiter l'apport de compétences spécialisées dans le domaine financier, juridique et technique, et pour la comparaison des différentes soumissions. Des documents d'appel d'offres et de soumission complets et bien rédigés sont essentiels au bon fonctionnement d'un projet, et les conseillers sont concernés de près par cela. Pour les soumissionnaires éventuels, la qualité des conseillers de l'autorité publique est une considération importante au moment de décider de participer ou non à l'appel d'offres. Un groupe expérimenté de conseillers, géré comme il faut par l'autorité publique, peut faire une grande différence dans l'issue du processus.

Rôle des institutions de financement du développement

À la différence des prêteurs commerciaux, les institutions de financement du développement (IFD) ne peuvent généralement pas s'aligner sur un soumissionnaire donné, ce qui présente certains problèmes pour le processus de

passation. Par exemple, les conditions de prêt des IFD peuvent nécessiter que des changements soient apportés aux modalités du projet une fois le processus de passation achevé. Pour réduire ce risque, il importe que l'autorité publique soit en rapport avec les IFD dès le début du processus, et qu'elle leur demande de fournir une liste de conditions uniformes qui puisse alors être mise à la disposition de tous les soumissionnaires (voir chapitre 7). 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

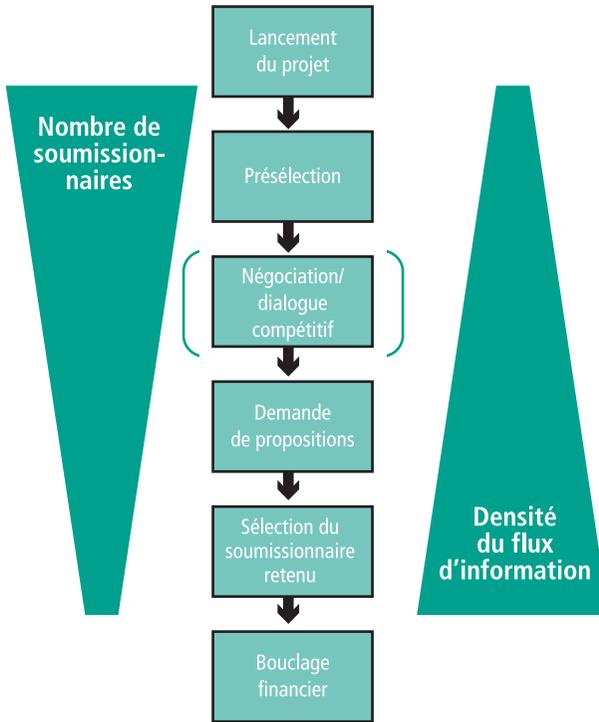
Le processus suivi pour les appels d'offres dans les projets PPP est généralement divisé en une série d'étapes, ce qui garantit que des informations de plus en plus détaillées seront fournies par le secteur public et le secteur privé, et qu'une évaluation sera effectuée afin d'assurer un processus effectif tout en minimisant les impératifs de temps et de coûts pour les deux parties en lice (voir figure 8.1). Cette approche a aussi un autre objectif important : celui de générer des offres comparables. Tout au long du processus, l'autorité publique devra rester consciente des exigences de résultat du projet et des limites à respecter pour qu'il reste d'un coût abordable.

Aux étapes ultérieures, l'autorité publique se soucie en général davantage de la qualité des offres que de leur quantité. Il faut s'attendre à recevoir des offres de meilleure qualité (et donc assorties de meilleurs renseignements sur lesquels baser une 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 mettra davantage d'efforts dans l'élaboration de son offre si le processus réunit un nombre limité de soumissionnaires. Mais tout en ramenant ce nombre à un niveau gérable, l'autorité publique doit néanmoins avoir assez de soumissionnaires pour assurer une saine concurrence. Il est courant de viser un objectif de trois à cinq soumissionnaires aux étapes finales du processus de passation.

Lancement du projet

À ce stade, le processus consiste à attirer un groupe de soumissionnaires aussi divers que possible (les soumissionnaires consistent en général en un consortium regroupant plusieurs entités, comme indiqué au chapitre 4). Ce processus devrait déjà avoir débuté lors de la phase de préparation du projet (voir chapitre 5). L'objectif principal est d'assurer une vive concurrence entre soumissionnaires. Au fil du temps, les soumissionnaires qui ne sont manifestement pas à même de soutenir la concurrence sont éliminés (et une procédure pourra être en place afin de recueillir leurs impressions à ce stade).

Figure 8.1 Présentation schématique du processus de passation de marché



Source : Auteurs.

Lancer le processus d'appel d'offres proprement dit, consiste normalement à diffuser formellement des renseignements détaillés sur le projet dans une publication officielle contenant les annonces de marchés publics. Cela permet d'assurer une approche transparente, d'éviter des discriminations dans la façon dont l'information sur le projet est divulguée, et de générer un large écho. On peut aussi avoir recours aux sites internet et portails de passation du secteur public. Une large campagne de publicité s'impose à ce stade pour s'assurer de couvrir un maximum de terrain, à l'échelon national et international, et encourager de cette façon les meilleurs soumissionnaires potentiels à participer. Il importe de demander conseil au plan juridique quand on veut lancer un avis d'appel d'offres public, pour s'assurer de bien respecter la législation en vigueur en matière de passation de marché.

Les renseignements divulgués à ce stade doivent suffire à expliquer le projet et à attirer des soumissionnaires potentiels, mais ce n'est pas sur ces

bases que les soumissionnaires seront censés prendre de fermes engagements à long terme. Ils doivent fournir des détails sur l'opération telle qu'elle est envisagée, et indiquer le volume et la portée des services demandés, exprimés en termes d'éléments détaillés ou de montants monétaires prévus pour le projet, accompagnés de renseignements sur l'entité publique destinée à passer le marché. 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 consacrent du temps et des ressources à étudier cette éventualité plus avant, et commencent à identifier des partenaires en vue de former un éventuel consortium.

Parmi les renseignements fournis doivent figurer des détails relatifs aux conditions de présélection à remplir. On entend par là les informations qu'auront à fournir les soumissionnaires pour qu'on puisse déterminer s'ils peuvent être présélectionnés au vu de leur stature économique et financière, ainsi que de leur capacité technique.

L'avis peut aussi spécifier les critères d'attribution du marché proprement dit (par exemple, offre la moins-disante ou offre 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 l'évaluation des offres sera faite au regard de critères *uniformes*.

En principe, les renseignements fournis à ce stade mettent l'accent sur le fait que le projet est de type PPP, et que les soumissionnaires seront ainsi censés 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 (PIM), document qui fournit de plus amples détails sur les éléments figurant dans l'avis de lancement du projet, ainsi que sur les critères de présélection (voir encadré 8.1).

Les soumissionnaires pourront aussi être invités à visiter le site du projet et à rencontrer l'autorité publique (voir encadré 8.2). Un bon soumissionnaire voudra absolument pouvoir se faire une idée du niveau qualitatif de l'équipe du secteur public et de ses conseillers avant de décider ou non de prendre part à la phase de présélection. Les soumissionnaires ont en outre des procédures formelles pour assurer la mise au point de leurs offres, y compris l'établissement de budgets pour couvrir les frais qu'elle leur occasionne, lesquels sont souvent considérables.

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 8.2). Cela contribue à décourager les soumissionnaires qui ont peu de chances, de

Mémoire d'information sur le projet

Les informations clés relatives à l'opération envisagée sont normalement présentées dans ce qu'il est convenu d'appeler un mémoire d'information sur le projet (MIP), qui couvre généralement les aspects suivants : promoteur du projet, informations, et processus de passation de marché envisagé.

Promoteur du projet

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

Informations

- 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 qu'est censé assumer le secteur privé
- Mécanisme de paiement envisagé (redevances d'utilisation, redevances fondées sur la disponibilité, ou formule mixte)
- Statut des divers agréments, contrats de plan et évaluations environnementales mis en jeu par le projet
- Statut des consultations du public
- Éventuellement, présentation sommaire des schémas types et spécifications
- Informations sur les ouvrages d'appui et leur état, ainsi que le degré de disponibilité des services d'infrastructure dont le projet pourra être tributaire
- Sources de financement éventuelles (y compris les apports de fonds potentiels des IFD).

Processus de passation de marché envisagé

- Étapes et calendrier envisagé (susceptibles d'être prescrits par la législation en vigueur)
- Renseignements détaillés 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

Au début de la phase de passation, l'autorité publique peut organiser une conférence des soumissionnaires (parfois appelée aussi journée portes-ouvertes à leur intention). Ce type de manifestation a généralement lieu une fois que le PIM et le questionnaire de présélection (voir chapitre 8) ont été remis aux soumissionnaires potentiels. Il permet à l'autorité publique de fournir à ceux-ci des informations plus complètes sur le projet, que celles figurant dans le PIM, et aux soumissionnaires potentiels de demander des réponses sur les points qui ne leur semblent pas clairs. Il peut aussi favoriser les liens de partenariat entre membres d'un consortium.

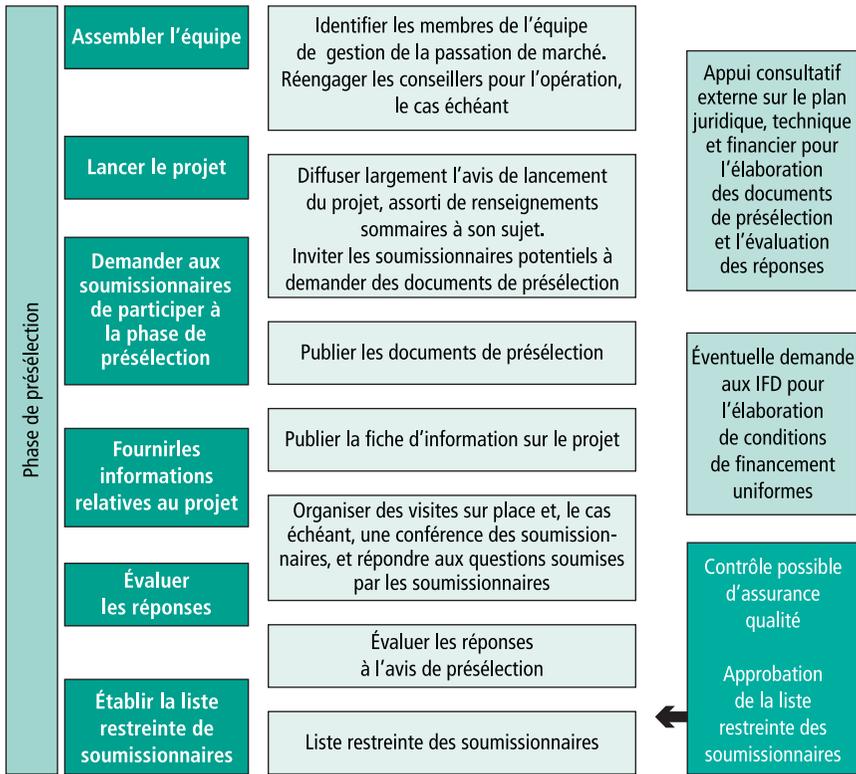
Cette approche peut ne pas s'imposer dans tous les cas, surtout si les besoins mis en jeu par le projet sont relativement évidents. Certaines autorités publiques peuvent préférer plutôt tabler sur le PIM et encourager les soumissionnaires à demander des éclaircissements écrits sur les éventuels points obscurs. La législation en place en matière de passation de marché peut aussi interdire la tenue de ces conférences.

Une conférence des soumissionnaires donne lieu à des exposés du haut responsable public globalement chargé du projet, ainsi que des membres du comité directeur ou de l'équipe de projet. Cela peut être particulièrement utile si les soumissionnaires ont le moindre doute sur l'engagement de l'autorité publique au sujet du projet envisagé. C'est, de fait, une occasion pour les principales parties concernées de promouvoir l'opération auprès du marché. Présenter sous forme de programme vidéo certains aspects clés du projet est préférable à l'approche consistant à faire appel à toute une série d'orateurs.

Des séances individuelles peuvent aussi avoir lieu, permettant à chaque soumissionnaire potentiel qui en exprime le désir d'obtenir plus de détails sur le projet, à titre séparé ou dans le contexte des exposés qui auront été présentés.

Quelle que soit l'approche adoptée, il faut se rappeler que la conférence des soumissionnaires a pour objectif primordial de « vendre » le projet et de démontrer aux soumissionnaires potentiels que l'autorité publique possède les capacités et compétences spécialisées voulues (au sein du comité directeur ou de l'équipe de projet) pour mener à bien le projet. Il importe de l'envisager dès le début du processus de passation pour déterminer comment elle se situe par rapport aux autres dispositions. Des renseignements à cet égard doivent figurer dans l'avis de lancement du projet et dans le PIM.

Figure 8.2 Présentation schématique de la phase de présélection



Source : Auteurs.

consacrer du temps et des efforts supplémentaires au processus, tout en permettant à l'autorité publique de se concentrer sur ceux qui sont probablement mieux à même d'assurer la réalisation du projet visé.

Une fois qu'ils ont reçu les renseignements préliminaires sur le projet, les soumissionnaires qui souhaitent prendre part au processus sont invités à demander, remplir et renvoyer un document de demande de qualification (parfois appelé questionnaire de présélection ou document de manifestation d'intérêt). L'autorité publique procédera alors à l'évaluation du document en question selon les critères de sélection définis, et établira une liste restreinte des soumissionnaires qualifiés. Un rapport d'évaluation décrira le processus suivi et la façon dont la décision aura été prise.

À ce stade, les soumissionnaires ne devraient pas être censés consacrer beaucoup de ressources à examiner le projet en détail. Ce qui est demandé,

ce sont des informations sur leur propre niveau de qualité et de capacité, pas sur leurs offres. L'approche suivie peut faire intervenir un nombre limité de critères exclusifs objectivement mesurables, comme l'illustre l'exemple figurant dans l'encadré 8.3. S'il y a davantage de soumissionnaires que ne le suppose la liste restreinte, on pourra alors avoir recours à un système de notation ou de hiérarchisation des critères. Les politiques en place peuvent par ailleurs nécessiter la prise éventuelle de mesures pour encourager la participation d'acteurs du marché local. Les critères utilisés peuvent en outre mettre en jeu une gamme plus large de facteurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs (c'est ce que révèlent, par exemple, les formules en vigueur en Afrique du Sud, en Australie, au Royaume-Uni et à Singapour). Cette approche peut donner une vue plus complète du degré de capacité et

ENCADRÉ 8.3

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

Pour être présélectionnés, les soumissionnaires doivent remplir des séries distinctes de critères de capacité techniques et financiers (voir Inde, ministère des Finances 2007) :

- **Expérience technique.** Le soumissionnaire doit présenter cinq années d'expérience immédiate de projets analogues et d'un montant équivalant au coût estimé du projet. Des critères d'éligibilité des projets en question 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 mettant en jeu une expérience comparable dans le secteur considéré, le facteur minimum étant attribué à ceux mettant en jeu une expérience en matière de construction, mais dans le secteur des infrastructures au sens large.
- **Expérience en matière d'exploitation et de maintenance.** Le soumissionnaire doit présenter au moins cinq années d'expérience en matière d'exploitation et de maintenance dans le secteur considéré, au titre d'un projet de dimensions équivalentes.
- **Capacité financière.** Le soumissionnaire doit avoir une valeur nette minimum représentant 25 % des coûts d'immobilisation 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.

d'adéquation des soumissionnaires, et réduire le risque que de meilleurs candidats se trouvent éliminés. Elle peut cependant impliquer une notation plus subjective des aspects qualitatifs.

Parvenus à ce point, les soumissionnaires vont commencer à constituer entre eux des consortiums, et il faudra leur laisser du temps pour cela, l'évaluation portant sur les capacités collectives du groupe. Néanmoins, la constitution formelle de consortiums ne doit pas être une obligation à ce stade, car cela pourrait impliquer des frais et un engagement prématurés de la part des soumissionnaires, ce qui risquerait de les dissuader de participer.

Demande de propositions

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. À partir de là, il est possible de sélectionner une offre qui répond au mieux aux critères définis par l'autorité publique, tout en veillant à ce que le processus suivi puisse satisfaire ensuite à un examen critique et soit conforme aux règles de passation de marchés.

À ce stade, un des éléments les plus importants est le degré de qualité et de clarté des documents d'appel d'offres, au niveau notamment des instructions aux soumissionnaires, des exigences de résultats et des documents contractuels envisagés, ainsi que l'efficacité avec laquelle le processus est mené. L'emploi de bons conseillers peut faire une nette différence à ce point. Plus les documents et le processus d'appel d'offres sont clairs, plus les réponses le seront aussi, et il en sera d'autant plus rapide et facile d'évaluer et de comparer les offres. Avoir un processus rationnel en place contribue à réduire les coûts de soumission, qui peuvent être significatifs pour l'une et l'autre parties.

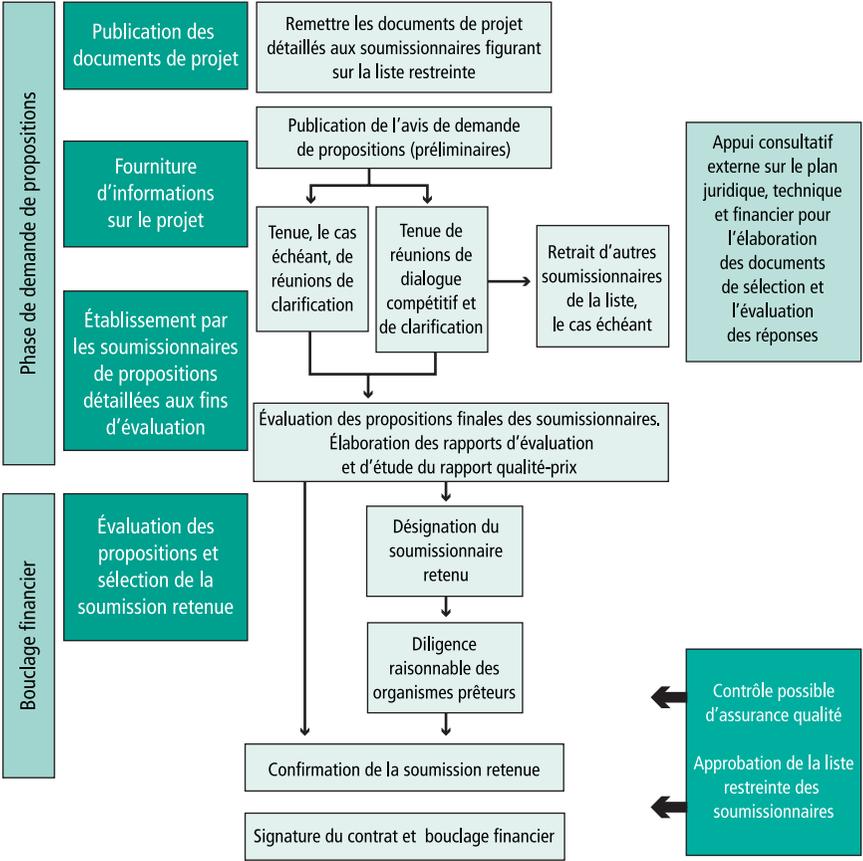
Cette étape peut donner lieu à une seule soumission d'offres de la part des soumissionnaires présélectionnés, et ce dans un délai déterminé. Elle pourra être précédée d'un processus permettant aux soumissionnaires en question de demander des éclaircissements au sujet des spécifications de l'appel d'offres. Une fois les offres soumises, il pourra y avoir un moyen d'en clarifier certains points de détail, mais sans apporter d'autres changements à la portée du projet ou aux soumissions.

D'autres procédures peuvent faire appel à une certaine forme de dialogue structuré entre les soumissionnaires et l'autorité publique *avant* d'aboutir à un nombre restreint d'offres comparables parmi lesquelles sera retenue celle qui répond le mieux aux exigences du secteur public. Cette formule peut convenir à des projets complexes, mais elle nécessite un niveau de sophistication supérieur pour que le dialogue en question soit géré d'une manière transparente, concurrentielle et rationnelle. Elle est par exemple en vigueur

au sein de l'Union européenne, sous l'appellation de « dialogue compétitif ». Le recours de ce type d'approche peut aussi être assujéti à ce que permettent les réglementations en matière de marchés.

Au terme de la phase de dialogue ou de remise des offres, la sélection du soumissionnaire retenu intervient à l'issue d'un processus d'évaluation prédéfini (voir figure 8.3). Le processus en question 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

Figure 8.3 Présentation schématique de la phase de demande de propositions et de bouclage financier



Source : Auteurs.

— pour aboutir à ce qu'il est parfois convenu d'appeler « l'offre économiquement la plus avantageuse ». Une formule consistant à évaluer à la fois les éléments prix et qualité peut entraîner un meilleur choix, en termes d'offre et de soumissionnaire, sur le long terme qu'une décision fondée sur un unique paramètre, mais elle risque d'impliquer un effort plus complexe d'évaluation de critères aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Bien qu'un mécanisme de notation préétabli et détaillé soit utilisé en conjonction avec des équipes d'évaluation et un processus de décision vérifiable et soigneusement géré, ce type d'approche a manifestement des implications pour ce qui est d'assurer l'objectivité et la transparence du processus, et pour ce qui est aussi des délais et coûts mis en jeu.

Informations fournies aux soumissionnaires

Les informations fournies aux soumissionnaires durant cette phase sont bien plus détaillées. Cela inclut l'intégralité des documents contractuels du projet PPP, notamment 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 dont peuvent avoir besoin les soumissionnaires et organismes prêteurs pour assurer leur propre obligation de diligence raisonnable sur le projet. L'autorité publique pourra aussi faire part de ses idées sur la structure financière du projet, mais c'est généralement aux consortiums de soumissionnaires qu'est laissé le soin de définir cette structure. Les aspects détaillés du processus, les critères d'évaluation et le calendrier sont également fournis à ce stade.

Il importe que le calendrier en question soit réaliste, dans la mesure où les soumissionnaires sont appelés à prendre des engagements de capitaux substantiels pour de longues périodes. Il leur faut aussi constituer leur propre équipe de préparation d'offre, engager des conseillers, assurer leur propre obligation de diligence raisonnable sur le projet, 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 4), obtenir les agréments nécessaires, élaborer des modèles financiers détaillés 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 trop court. Un calendrier trop ambitieux peut laisser des problèmes substantiels pour plus tard, et les dossiers qui n'avaient pas été correctement bouclés lors du processus d'appel d'offres sont alors rouverts par le soumissionnaire retenu dans un contexte non compétitif. Pour sa part, l'autorité publique doit elle aussi s'organiser de manière à répondre rapidement aux demandes des soumissionnaires et à maintenir la dynamique.

À ce stade peut aussi être créé un espace spécialisé où l'ensemble des documents détaillés sur le projet pourront être consultés. Mais à moins qu'elle ait de bonnes raisons de rapport qualité-prix pour procéder autrement, l'autorité publique ne devra pas garantir l'exactitude, ou la validité à d'autres égards, des informations fournies sur le projet. D'autres visites sur le terrain pourront aussi être organisées à l'intention des soumissionnaires.

Informations demandées aux soumissionnaires

L'avis d'appel d'offres indique quelles informations les soumissionnaires auront à fournir sur leur offre, et à quel moment. 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, de sorte que les soumissionnaires pourront, à partir de là, soumettre dans un seul et même format des informations détaillées sur les aspects voulus de leur offre.

Choix du 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. Elle pourra mettre en place des équipes d'évaluation, secondées par les conseillers de l'opération, pour examiner différents aspects de l'offre. Les conclusions de cet examen seront communiquées au comité directeur du projet, qui choisira l'offre retenue. Le déroulement de ces procédures doit être consigné, et il convient aussi d'établir et de tenir à jour une piste de vérification précise pour documenter le processus de décision.

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 bien¹. Dans ce cas, on peut sélectionner un « soumissionnaire retenu », qui est destiné à être confirmé une fois soumises les propositions de financement fermes et établies les modalités définitives du contrat. Cette approche a pour avantage de réduire la nécessité pour les prêteurs d'évaluer en détail plusieurs offres différentes, avec le surcroît de coûts que cela peut entraîner. Mais le risque est que des changements pourront devoir être apportés au projet à la suite du processus de dili-

¹ « Bouclage financier » signifie que les documents de contrat et de financement ont été signés et toutes les conditions préalables à l'entrée en vigueur de ces documents ont été remplies.

gence raisonnable mené par les organismes prêteurs sur l'offre retenue et une fois que la tension compétitive ne jouera plus. Dans certains cas, on peut transférer ce risque sur l'entrepreneur, si les clauses de la concession ne sont pas négociables, en demandant aux soumissionnaires de fournir à l'autorité publique une caution financière (appelée « garantie d'offre »), dont le paiement pourra être exigé s'ils sont retenus mais ne parviennent pas ensuite à boucler le financement et à s'engager sur une base contractuelle. La décision de recourir à une garantie d'offre dépendra des circonstances. Elle peut être un facteur de dissuasion efficace vis-à-vis des soumissionnaires qui ont des plans de financement mal conçus. Cela dit, la complexité même 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 d'offre risque effectivement d'avoir un effet dissuasif, surtout si la question se pose d'attirer un nombre suffisant de soumissionnaires pour le marché proposé. Les conseillers de l'opération peuvent aider l'autorité publique à déterminer la meilleure approche.

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 de vérification 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.

9.

AU-DELÀ DE LA SIGNATURE DU CONTRAT

Un projet de partenariat public-privé (PPP) ne doit pas être considéré comme une réussite au stade du bouclage financier, mais une fois que la phase de construction est menée à bien et qu'un niveau satisfaisant de services pour lesquels un marché a été passé est assuré sur une base régulière. À la différence d'un projet de privatisation, un projet PPP est « régulé » dans le cadre des dispositions même du contrat. Dans ces conditions, tout ce qui touche à la gestion du contrat (équipe responsable, budgets, processus, etc.) doit être établi avant la signature de ce contrat. Une gestion de contrat n'est pas seulement un « processus juridique » ; c'est plutôt un processus qui vise à assurer la prestation de services publics, qui sera elle-même déterminée par l'ensemble des composantes du projet, y compris la conception, la construction et l'exploitation de l'ouvrage mis en place. Afin de promouvoir la réussite de l'entreprise, il conviendra de mettre en place des ressources humaines et financières, ainsi que les dispositifs de gouvernance nécessaires, pour la phase de construction, la phase de mise en service et la phase d'exploitation.

Le contrat de PPP doit exiger du partenaire privé qu'il fournisse des informations périodiques sur la performance du projet. Un « ingénieur indépendant » et d'autres spécialistes pourront être engagés 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, surtout au stade de la mise en service. Aussi bien l'autorité publique que les organismes prêteurs sont directement intéressés à ce que la phase de construction soit correctement gérée. Durant la phase d'exploitation, les contrats de type *Private Finance Initiative* (PFI) donnent

au secteur public le droit d'effectuer des inspections et des vérifications chaque fois que c'est nécessaire, et obligent le partenaire privé à entreprendre et soumettre régulièrement des enquêtes auprès des usagers.

Dans le cas des PPP basés sur la disponibilité, le système qui régit les paiements effectués de façon régulière et à long terme par l'autorité publique en contrepartie des services fournis conformément aux dispositions contractuelles est fortement tributaire du niveau de qualité du processus de suivi du contrat. Des données détaillées sur la façon dont celui-ci est exécuté doivent être répercutées vers l'autorité publique de manière régulière pour lui permettre de déterminer à la fois les paiements à effectuer au vu de cela et les montants à retenir (le contrat devant prévoir de lourdes pénalités en cas de présentation inexacte des faits). On peut aussi avoir recours à des enquêtes auprès des usagers et à des groupes de contrôle composés des parties concernées pour suivre en connaissance de cause l'exécution du contrat.

Dans le même temps, on doit s'attendre à ce qu'il faille aussi gérer des changements. Un contrat de PPP bien structuré doit prévoir des dispositions à cet égard, ainsi que pour traiter l'éventualité d'une défaillance de l'entrepreneur et autres événements défavorables. Le message à retenir avant tout, c'est qu'il faut prévoir de gérer le contrat dans les limites du cadre prescrit par ses propres dispositions (par opposition à la notion de gérer des changements *apportés* au contrat, ce qui peut résulter d'une situation où le contrat a été mal élaboré et négocié dès le départ).

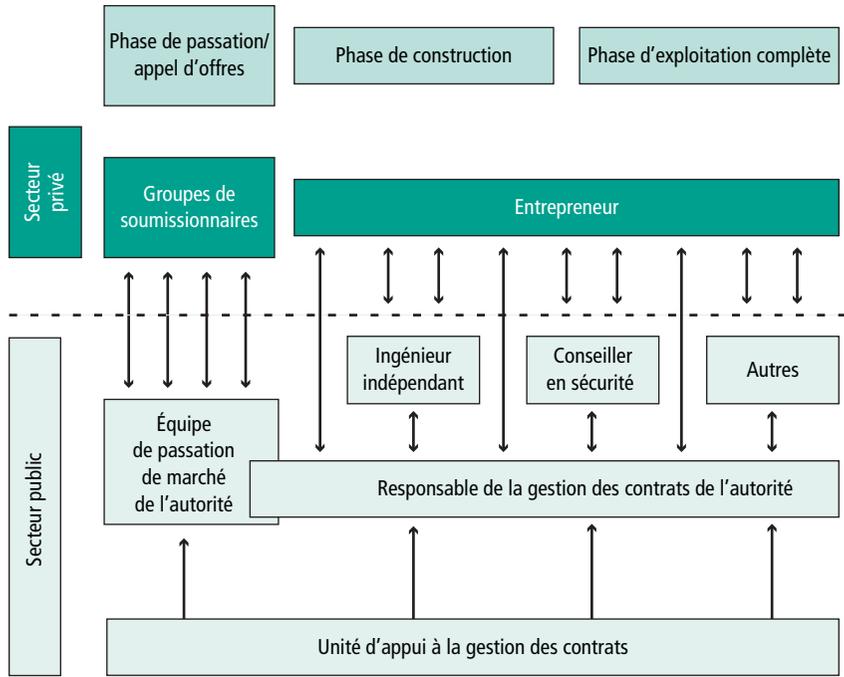
On a tendance à faire abstraction des exigences inhérentes à la gestion même du contrat (voir encadré 9.1). Lors de la phase de préparation du projet, *on se doit d'envisager d'établir un budget approprié pour couvrir le coût représenté par la supervision du contrat à long terme pour l'autorité publique, de désigner le responsable du contrat et les autres membres de l'équipe qui en assurera la gestion, et de veiller à ce qu'ils soient formés et bien au fait du contenu du contrat.* Par ailleurs, le personnel qui participe à la phase de passation de marché n'est, dans bien des cas, pas associé à la gestion du contrat, et on a donc intérêt à impliquer dans les étapes finales de cette phase ceux qui auront à gérer le contrat, pour qu'ils se familiarisent avec le projet et les dispositions du contrat de PPP. Associer ceux qui gèrent les contrats à la phase de passation peut en outre contribuer à garantir que les dispositions en question seront un meilleur reflet des aspects opérationnels proprement dits du projet ; des tensions risquent en effet de surgir si l'on est amené à devoir régler des problèmes d'ordre opérationnel aux stades initiaux de la phase d'exploitation. Et si le personnel de gestion d'un contrat n'est pas associé à l'élaboration des documents traitant de ses paiements et de ses modalités d'exécution, cela peut exacerber les problèmes.

Conseils divers en matière de gestion de contrat

- Envisager d'établir, au sein de l'unité PPP, un groupe d'appui expérimenté pour aider le personnel de gestion des contrats à traiter des questions moins fréquentes mais plus complexes qui peuvent se poser (par exemple, changements apportés au contrat, ou refinancement)
- Envisager de réengager les conseillers employés durant la phase de passation de marché (et prévoir des dispositions à cet égard dans les procédures de sélection et d'emploi de conseillers et leurs conditions d'embauche, ainsi que des budgets appropriés)
- Élaborer un *manual d'administration de contrat* pour rassembler toutes les informations relatives aux dispositions du contrat et à ses processus de gestion, pour ce qui est notamment des responsabilités et des calendriers
- Assurer la tenue des principaux dossiers du contrat sur une base conjointe avec le partenaire privé, afin d'éviter les malentendus
- Envisager la publication de guides de l'utilisateur pour aider les utilisateurs des services qui sont associés au travail de supervision du contrat
- 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
- Mettre l'accent sur un niveau constant de performance opérationnelle tout au long de la phase d'exploitation, même si des changements interviennent dans les besoins définis par l'autorité publique, au lieu de s'attacher exclusivement à « gérer le contrat »
- 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, en utilisant pour cela le registre des risques établi lors de la phase de préparation du projet
- Établir une stratégie de communication détaillée vis-à-vis du partenaire privé, des usagers des services et des parties concernées, et veiller à ce qu'elle soit revue et mise à jour régulièrement. Une bonne communication est primordiale pour s'assurer que les problèmes éventuels puissent être réglés.

À titre d'exemple, la figure 9.1 montre le type de structure qui pourrait se mettre en place pour régir les interactions entre les diverses parties amenées à prendre part aux activités de gestion du contrat, en fonction de la nature du projet.

Figure 9.1 Structure de gestion des contrats



Source : Auteurs.

Mais en plus de cette structure de gestion des activités au niveau de l'interface entre l'autorité publique et le partenaire privé, il faut aussi qu'un mécanisme soit établi au sein de l'autorité publique pour faire le lien entre les activités menées à l'échelon de la gestion du projet et les processus de gouvernance institutionnelle dont est dotée plus largement l'autorité, et pour assurer un contrôle approprié de ceux qui gèrent le contrat. Un volume croissant de références à cet égard est aujourd'hui disponible dans le domaine public (Partnerships Victoria 2003a ; Afrique du Sud, Trésor national 2004c ; Royaume-Uni, Trésor de sa Majesté 2007).

L'évaluation des projets PPP est quelque chose d'important, non seulement comme moyen de veiller à la réalisation effective des objectifs visés par les politiques (par exemple, optimisation du rapport qualité-prix de ces projets) et à la concrétisation des avantages recherchés, mais aussi comme source essentielle de données. Les données en questions peuvent apporter des enseignements qui pourront être mis à profit pour développer encore le

processus de partenariat public-privé, et améliorer, par exemple, l'approche suivie à l'égard du marché.

Pour ce qui est de savoir quand procéder à cette évaluation, c'est une question qui reste posée, l'objectif étant toutefois de parvenir à un juste équilibre entre l'impératif consistant à obtenir rapidement des informations utiles pour orienter en connaissance de cause les processus en cours, et celui consistant à réunir des données significatives en matière de performance. 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'élément d'infrastructure et les résultats initiaux du projet. Des évaluations ultérieures fourniront de meilleures informations sur les résultats opérationnels.

Le travail d'évaluation suppose que des méthodes et critères appropriés soient établis pour cela, et que le secteur public dispose de la capacité voulue pour mener ce travail à bien. Les processus détaillés que cela recouvre sont un sujet qui déborde du cadre du présent ouvrage, mais il existe dans le domaine public des exemples de la démarche à suivre à cet égard (Royaume-Uni, National Audit Office 2006). Le fait de mettre les rapports correspondants à la disposition du public contribue par ailleurs à assurer une plus grande transparence, en informant un plus large public de responsables gouvernementaux et d'administrés des questions qui se posent, ce qui pourra leur permettre d'en débattre en connaissance de cause.

Les unités PPP elles-mêmes ont également un rôle à jouer, en passant constamment en revue le processus et en faisant le lien entre les enseignements dégagés et une amélioration continue des projets PPP, en termes de gestion et de passation des marchés correspondants. Il faut s'attendre à ce que les marchés évoluent, et assurer de manière concluante la mise en œuvre et la gestion des programmes de partenariat public-privé doit être à la fois un moyen d'influencer et d'accompagner cette évolution.

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 des projets PPI de la Banque mondiale et du PPIAF est divisée en sous-sections comme suit :

- Énergie (électricité et gaz naturel)
- Télécommunications
- Transport (aéroports, ports maritimes, chemins de fer et routes à péage)
- Eau et évacuation des eaux usées (usines de traitement et sociétés de services publics).

Elle n'inclut pas les projets d'infrastructure sociale et exclut, par conséquent, la plupart des PPP de type PFI (voir chapitre 2). Dans chacun de ces quatre secteurs, elle recense quatre types de projets correspondant aux catégories suivantes : 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 reprend la gestion d'une entreprise publique pour une période déterminée tandis que la propriété et les décisions

d'investissement demeurent du ressort de l'État. Il existe deux sous-classes de contrats de gestion et de bail :

- *Contrat de gestion*. Le gouvernement paie un opérateur privé pour gérer l'infrastructure. Le risque opérationnel est toujours supporté par le gouvernement.
- *Contrat de bail*. Le gouvernement loue les actifs à un opérateur privé moyennant une redevance. L'opérateur privé assume le risque opérationnel.

Ces contrats partagent certaines, mais pas toutes les caractéristiques des PPP tels que définis dans le présent guide.

Concessions

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

- *Réhabilitation-exploitation-transfert (ROT)*. Un promoteur privé réhabilite une infrastructure existante, 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, assure ensuite l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure à ses propres risques pendant la durée du contrat.

Toutes ces formules constitueraient des PPP de concession selon la définition fournie dans le présent guide.

Projets entièrement nouveaux

Dans ce type de situation, une entité privée ou une co-entreprise publique-privée construit et exploite une nouvelle infrastructure pendant la durée spécifiée dans le contrat du projet. L'infrastructure peut revenir au secteur

public à la fin de la période de concession. La base de données classe les projets entièrement neufs en quatre catégories :

- *Construction-bail-transfert (BLT)*. Un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure largement à ses propres risques, en transfère la propriété à l'État, prend l'infrastructure en bail auprès de l'État et l'exploite à ses propres risques jusqu'à l'expiration du bail. Le gouvernement fournit habituellement des garanties de recettes à travers des contrats d'achat ferme de longue durée concernant les facilités d'approvisionnement en gros ou des garanties minimales de recettes de trafic.
- *Construction-exploitation-transfert (BOT)*. Un promoteur privé construit une nouvelle infrastructure à ses propres risques, exploite l'infrastructure à ses propres risques et la transfère par la suite à l'État à la fin de la durée du contrat. Le promoteur privé peut ou non avoir la propriété des actifs pendant la durée du contrat. Le gouvernement fournit habituellement des garanties de recettes à travers des 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, assume ensuite la propriété et assure l'exploitation de l'infrastructure à ses propres risques. Le gouvernement fournit des garanties de recettes à travers des 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 le gouvernement ne fournit aucune garantie de recette. Le promoteur privé assume les risques de construction, d'exploitation et les risques commerciaux du projet (par exemple, une centrale électrique commerciale).
- *Location*. Les sociétés 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 place une nouvelle infrastructure sous sa responsabilité, en assume la propriété et l'exploitation à ses propres risques pendant la durée du contrat. Le gouvernement fournit habituellement des garanties de recettes à travers des contrats d'achat à court terme tels que les accords d'achat d'électricité pour les installations d'approvisionnement en gros.

Les trois premières de ces sous-catégories seraient des PPP selon la définition donnée dans ce guide.

Cessions d'actifs

Dans ce type de projet, une entité privée achète une participation dans une entreprise publique à travers la vente d'un actif, une offre publique de vente ou un programme de privatisation de masse. La base de données classe les désinvestissements en deux catégories :

- *Total.* L'État transfère 100 % des parts du capital de la société publique à des entités privées (opérateurs, investisseurs institutionnels, etc.).
- *Partiel.* Le gouvernement transfère une partie des participations dans l'entreprise publique à des entités privées (l'opérateur, les investisseurs institutionnels, etc.). La part du secteur privé dans le capital peut ou non donner lieu à une gestion privée de l'établissement.

Ces types de projets n'entreraient pas dans la catégorie 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 PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

REGISTRE XYZ DES RISQUES LIÉS AU PROJET – GÉNÉRAL

Mis à jour le XYZ

N° d'identification	Maître d'ouvrage	Date de l'identification	Date de dernière mise à jour	Description du risque	État du risque	Impact	Mesure d'atténuation	Date cible	Date de clôture effective	Situation actuelle	Entité concernée par le risque
1	X	04/01/2007	09/07/2007	Retard dans l'engagement des conseillers	Moyen	Fort	Élaborer dès que possible le descriptif des services demandés et l'avis d'appel d'offres pour respecter l'échéance de février	5/2007	6/2007	Clos	
2	X	04/01/2007	02/01/2008	Insuffisance des ressources en personnel de l'équipe centrale	Moyen	Fort	Assurer le suivi des besoins	4/2008	En cours	Inchangé	Direction du programme
3	X	04/01/2007	09/07/2007	Appui technique d'un niveau insuffisant par rapport aux besoins	Élevé	Fort	Préciser le niveau de qualité et de capacité des consultants ; définir un processus pour permettre d'en mesurer les performances	5/2007	5/2007	Clos	Direction du programme
4	Service juridique	04/01/2007	02/01/2008	Problèmes d'ordre foncier au niveau des sites du projet	Élevé	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 d'infrastructure, etc.)	3/2008		Inchangé	Direction du programme
5	Comité directeur du projet	04/01/2007	03/12/2008	Accessibilité financière	Élevé	Fort	S'il y a un déficit de financement, signaler ce problème dès que possible et identifier d'autres sources de financement pour le programme ; autre solution envisageable : réduire l'étendue des travaux prévus	11/2009		Inchangé	Dossier stratégique définitif
6	X	04/01/2007	03/12/2008	Problèmes pour rallier au projet les parties concernées	Moyen	Fort	Obtenir des lettres d'accord de principe ; poursuivre le travail requis au niveau des modèles	3/2008		En baisse	Dossier stratégique préliminaire

ANNEXE C

SITES WEB CONSACRÉS AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Afrique et Moyen-Orient

Ensemble de la région	<i>Consortium pour l'infrastructure en Afrique</i> http://www.icafrica.org/en/
Afrique du Sud	<i>Unité PPP du Trésor national</i> http://www.ppp.gov.za/
Égypte	<i>Unité PPP du ministère des Finances</i> http://pppcentralunit.mof.gov.eg
Maurice	<i>Unité PPP du ministère des Finances</i> http://www.gov.mu/portal/sites/ncb/ppp/index.htm

Amérique du Nord

Canada	<i>Partnerships British Columbia</i> http://www.partnershipsbc.ca <i>Infrastructure Ontario</i> http://www.infrastructureontario.ca <i>Conseil canadien pour les partenariats public-privé</i> http://www.pppcouncil.ca
États-Unis	<i>Partenariats public-privé de l'Administration fédérale des routes</i> http://www.fhwa.dot.gov/PPP/

Asie-Pacifique

Ensemble de la région	<i>Banque asiatique de développement</i> <i>Département des opérations du secteur privé</i> http://www.adb.org/PrivateSector/Finance/default.asp
Australie	<i>Trésor de la Nouvelle Galles du Sud – Coopérer avec l'État</i> http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/ <i>Partnerships Victoria</i> http://www.partnerships.vic.gov.au
Inde	<i>Unité PPP du ministère des Finances</i> http://www.pppinindia.com/index.asp <i>Commission de planification – Comité sur l'infrastructure</i> http://infrastructure.gov.in/
Singapour	<i>Unité PPP du ministère des Finances</i> http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html

Europe

Ensemble de la région	<i>Banque européenne pour la reconstruction et le développement</i> Rapport sur les meilleures pratiques au plan international en matière de partenariats public-privé au regard des questions de politiques régionales : http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/ppp/atkins.pdf <i>Commission européenne</i> 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 <i>Banque européenne d'investissement (BEI)</i> Rôle de la BEI dans le domaine des partenariats public-privé (PPP) : http://www.eib.org/projects/publications/the-eibs-role-in-public-private-partnerships-ppps.htm
Belgique	<i>Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking</i> Approche du processus de PPP : http://www2.vlaanderen.be/pps/english/process_eng.html

Écosse	<i>Gouvernement écossais, Unité des partenariats financiers</i> http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18232
France	<i>Ministère de l'Économie et des Finances, Mission d'Appui PPP</i> http://www.ppp.minefi.gouv.fr/
Grèce	<i>Ministère de l'Économie et des Finances</i> <i>Secrétariat spécial aux PPP</i> http://www.ppp.mnec.gr
Irlande	<i>Ministère des Finances, Unité centrale d'élaboration des politiques de PPP</i> http://www.ppp.gov.ie
République tchèque	<i>PPP Centrum</i> Documents utiles : http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1197
Royaume-Uni	<i>Trésor de sa Majesté</i> Directives générales sur les PPP/PFI : http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm <i>Partnerships UK</i> Directives générales sur les PPP/PFI : www.partnershipsuk.org.uk <i>National Audit Office</i> Rapports sur le rapport qualité-prix : http://www.nao.org.uk/recommendation/reportList.asp <i>4Ps</i> Directives aux administrations locales : www.4Ps.gov.uk <i>Office of Government Commerce</i> Directives relatives à la passation des marchés (Gateway processes) www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp <i>Ministère de la Santé</i> Health: www.doh.gov.uk <i>Partnerships for Schools</i> Éducation : http://www.p4s.org.uk/ <i>Office des routes</i> Transport : www.highways.gov.uk/roads/dbfo

Autres organismes multilatéraux

Groupe de la Banque mondiale	<i>Service consultatif pour les infrastructures publiques-privées (PPIAF)</i> http://www.ppiaf.org/ <i>Portail mondial des PPPI</i> http://www.worldbank.org/etools/PPPI-Portal/ <i>Institut de la Banque mondiale</i> http://go.worldbank.org/11IKUNJWD0 <i>Société financière internationale</i> http://www.ifc.org/ <i>Agence multilatérale de garantie des investissements</i> http://www.miga.org
Organismes des Nations Unies	<i>Commission des Nations Unies pour le droit commercial international : Passation des marchés et développement des infrastructures</i> http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.htm <i>Programme des Nations Unies pour le développement PPP pour l'environnement urbain :</i> http://www.undp.org/pppue/ <i>Commission économique des Nations Unies pour l'Europe</i> http://www.unece.org/ie/ppp/
Autres	<i>Groupe de développement des infrastructures privées</i> http://www.pidg.org/
Organisations non gouvernementales	<i>Bank Information Center</i> IFI Transparency Resource : www.ifitransparencyresource.org/
Consultants	<i>E.R. Yescombe (consultant en PPP)</i> Liste complète des sites web internationaux consacrés aux PPP, page de « Liens utiles », et liens vers des rapports publiés, des études et des directives sur les PPP (« Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance » et « Bibliography ») : www.yescombe.com

ANNEXE D

PRÉSENTATION DE CINQ PROJETS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ENTREPRIS EN AFRIQUE

Cette annexe passe en revue cinq projets de partenariat public privé entrepris depuis une dizaine d'années environ en Afrique. Ces projets sont les suivants : usine de traitement de gaz en Tanzanie, projet portuaire au Mozambique, station de dessalement en Algérie, projet hospitalier au Lesotho, et services d'eau et d'électricité au Gabon.



Usine de traitement de Songas en Tanzanie

- Type de projet : Construction, possession, exploitation (BOO) pour l'aménagement d'une centrale électrique intégrée alimentée au gaz, ce qui comprend : a) construction et exploitation d'une installation de transformation de gaz sur l'île Songo Songo au large de la Tanzanie, b) gazoduc sous-marin et terrestre de 225 km reliant l'île à Dar es Salam, et c) centrale électrique de 190 MW d'Ubungu.
- Date du bouclage financier : Projet initial : octobre 2001 ; projet d'extension : novembre 2004.
- Valeur du capital : Projet initial : 32 millions de dollars ; projet d'extension : 60 millions de dollars.
- Consortium : Globeleq (54 %) ; Tanzania Petroleum Development Corporation (30 %) ; Tanzania Electric Supply Company (10 %) ; Tanzanian Development Finance Company (6 %). Actions privilégiées de catégorie « A » : Globeleq. Actions privilégiées de catégorie « B » : Netherland Development Finance Company (82 %), Tanzanian Development Finance Company (18 %).
- Organismes de financement : Association internationale de développement et Banque européenne d'investissement, leur concours financier étant assuré par le biais du Gouvernement tanzanien, qui en rétrocède les fonds au projet.

Confronté à de graves pénuries d'énergie et à une dépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs en combustibles, le Gouvernement tanzanien, avec le concours de la Banque mondiale et de ses autres partenaires au développement, a cherché à développer une source alternative d'approvisionnement en énergie électrique basée sur le gaz offshore. Commonwealth Development Corporation (CDC) (qui, en 2002, a constitué Globeleq et transféré les parts qu'elle détenait dans le capital de Songas à la nouvelle société de fourniture d'énergie) est devenue partie prenante à la mise en place du projet en 1996, investissant au départ la somme de 18 millions de dollars au moment du bouclage financier intervenu à la fin 2001. En 2003, pendant la crise qui a frappé le secteur de l'énergie électrique au niveau international, Globeleq a intensifié ses activités pour assumer le rôle de premier promoteur dans le cadre du projet, achevant la construction conformément

au calendrier en 2004. Douze mois plus tard, Globeleq achevait une extension de 60 % du projet face au besoin urgent pour TANESCO d'accroître sa capacité de production.

Les principales composantes du projet Songas comprennent cinq puits de production situés à l'intérieur du champ gazier de l'île Songo Songo qui alimente en gaz une usine de transformation qui extrait les hydrocarbures liquides et l'eau du gaz naturel. Le gaz est ensuite acheminé à travers un pipeline sous-marin de 225 km jusqu'à la centrale électrique située à Ubungo, à Dar es Salam. La centrale électrique d'Ubungo est constituée de six turbines à gaz d'une capacité combinée de 190 MW. Une partie du projet a consisté à transformer quatre des turbines existantes conçues pour fonctionner au carburéacteur, afin qu'elles fonctionnent au gaz. Songas vend ensuite l'électricité à la société publique d'électricité TANESCO en vertu d'un contrat d'achat d'électricité de 20 ans, fournissant ainsi près de 40 % de l'électricité du pays. C'est l'une des sources d'énergie électrique les moins chères sur le réseau de TANESCO.

Les paiements dans le cadre de l'accord d'achat d'électricité sont supportés par le Gouvernement tanzanien par le biais d'un compte de liquidité d'où les fonds peuvent être retirés dans le cas où TANESCO connaît des problèmes de liquidité à court terme. Les paiements comprennent une redevance fixe mensuelle liée à la capacité et une redevance d'énergie, libellée en dollars. L'accord d'achat d'énergie est accompagné par une suite d'accords régissant l'alimentation en gaz de la centrale (les accords gaziers) entre le Gouvernement tanzanien, Songas, Tanzania Petroleum Development Corporation (TPDC) et PanAfrican Tanzania Limited (PAT), qui était auparavant la société de développement de gaz, Ocelot International, qui est implantée dans plusieurs pays africains. Dans le cadre de ces accords, TPDC a transféré certains équipements de transformation et de transport du gaz à Songas. En vertu d'un accord d'exploitation connexe, Songas a sous-traité à PAT la gestion et l'exploitation des installations de traitement du gaz et de certains équipements connexes situés en amont en rapport avec la production et la livraison du gaz réservé par Songas pour la production d'électricité au niveau de la centrale d'Ubungo. Ces accords gaziers accordent un droit à Songas sur le gaz provenant du champ de Songo Songo, prévoient le prix du gaz fourni à Songas ainsi que le droit pour PAT et TPDC de commercialiser et vendre le gaz qui n'est pas nécessaire au fonctionnement du projet (sous réserve de certaines limites).

Leçons essentielles :

- Le projet a bénéficié du rapprochement réaliste entre les dispositifs de sécurité et les risques perçus à l'époque. Grâce à la stabilisation progressive de l'environnement politique, il a pu attirer d'importants investissements à long terme.
- En conjuguant les différentes composantes du projet à travers une structure contractuelle crédible, les risques liés à la réalisation du projet ont été globalement réduits.
- La structuration du projet a rendu explicites les obligations à long terme de l'État tanzanien et des différents partenaires privés, assignant les risques aux différentes parties qui sont capables de les absorber ou de les gérer plus efficacement.
- Le projet démontre les avantages d'une collaboration étroite entre l'État tanzanien et les différentes institutions de financement du développement dès les premières phases d'élaboration du projet.
- La réalisation des projets demande du temps.



Port de Maputo au Mozambique

Type de projet :	Concession de 15 ans pour le financement, la réhabilitation, l'exploitation et la modernisation des ports de Maputo et Matola. Le consortium a la possibilité de continuer à gérer le port pendant dix autres années.
Date du bouclage financier :	Avril 2003.
Valeur du capital :	70 millions de dollars.
Consortium :	Consortium initial : Maputo Port Development Company (MPDC), société détenue à 51 % par un consortium international d'investisseurs étrangers comprenant Mersey Docks Group (Royaume-Uni), Skanska (Suède), et Liscont (Portugal), et à 49 % par l'État (à raison de 33 % pour l'office national des ports et chemins de fer, et de 16 % pour l'administration centrale).
Organismes de financement :	La Banque de développement de l'Afrique australe était la banque chef de file, et 17 banques étrangères sont également intervenues dans le projet.

Le port de Maputo souhaitait accroître sa part du trafic de marchandises en Afrique australe. Après de longues années de désintégration due à la guerre civile, le port a été réhabilité grâce à un PPP conclu entre des investisseurs étrangers et le Gouvernement mozambicain. C'est le premier projet portuaire en Afrique conçu sur le modèle d'un PPP.

En avril 2003, le Gouvernement mozambicain a concédé la gestion du port à Maputo Port Development Company (MPDC), un consortium contrôlé majoritairement par des investisseurs européens. Pendant les 15 années de concession, MPDC fournira tous les services maritimes dans la zone d'influence du port de Maputo Bay. Le consortium est en train d'investir 70 millions de dollars pour la réhabilitation et le développement du port — modernisation des quais et des équipements portuaires, fourniture de nouvelles remorques et de liaisons de transport par route et chemin de fer en direction des pays voisins. Le Gouvernement mozambicain a par la suite signé avec la société ferroviaire sud-africaine Spoornet un accord de concession d'une voie ferroviaire reliant la frontière sud-africaine au port de Maputo.

Grâce à l'amélioration de la gestion, de l'exploitation et des investissements, la concession a amélioré l'efficacité et fait doubler les volumes de traitement. Elle a amélioré l'accès des produits mozambicains aux marchés mondiaux, créé de nouveaux emplois et renforcé l'activité économique dans la zone de Maputo.

L'emplacement favorable du port attire les entreprises, non pas seulement de l'Afrique du Sud, mais aussi des pays enclavés (Botswana, Swaziland, Zambie et Zimbabwe). Ces quatre pays ne possèdent pas de port et Maputo leur offre une voie alternative pour leurs échanges extérieurs et leur permettra de réduire leur dépendance vis-à-vis du trafic de transit à travers l'Afrique du Sud.

Toutefois, les clients les plus importants du port de Maputo seront les exportateurs et les importateurs sud-africains. En fait, Johannesburg, le centre économique de l'Afrique du Sud, est plus proche de Maputo (environ 500 km) que de Durban, la principale ville portuaire d'Afrique du Sud. Le projet est un maillon important du grand corridor de développement de Maputo.

Leçons essentielles :

- Le contrat a clairement défini les obligations du consortium en termes d'investissement et d'exploitation.
- Le gouvernement s'est inspiré des connaissances acquises dans le cadre de la convention portuaire pour conclure la convention ferroviaire plus rapidement et plus efficacement qu'il n'aurait pu le faire autrement.
- Le projet s'inscrit dans le cadre d'une initiative spéciale de développement plus vaste, ce qui lui a permis d'être relié à d'autres projets d'aménagement d'infrastructures (tels que la route à péage N4).
- Le projet a bénéficié du soutien politique fort des Gouvernements sud-africain et mozambicain au plus haut niveau.
- Bonne gestion des parties prenantes grâce à une entité qui a permis de structurer la vision du projet de corridor dans son ensemble associant à la fois le secteur public et le secteur privé.
- Le projet fait partie d'un ensemble plus large qui associait deux États, deux autorités chargées du transport et de nombreuses institutions.
- Il était important d'avoir des clients principaux solvables et d'établir des liens avec d'autres infrastructures de transport.



Station de dessalement de Skikda en Algérie

Type de projet :	Contrat de 25 ans (financement, conception, construction, propriété et exploitation) pour une usine de dessalement d'eau de mer par osmose inverse d'une capacité nominale de 100 000 mètres cubes par jour à Skikda (Algérie), à proximité de la frontière tunisienne.
Date du bouclage financier :	Juillet 2005.
Valeur du capital :	110,6 millions de dollars (80 % sous forme d'emprunt, et 20 % d'apport de fonds propres).
Consortium :	Consortium Geida, comprenant : Befesa et Codesa d'Abengoa (50 %) ; Actividades de Construcción y Servicios (25 %), par le biais de Cobra-Tedagua ; et Sacyr (25 %).
Organismes de financement :	Banque Nationale d'Algérie.

L'Algérie souffre d'un manque considérable d'eau douce car la majorité de son territoire est classée comme étant aride et semi-aride. En outre, la conjonction de facteurs tels que la demande croissante, la sécheresse et la pollution a contribué à la crise liée à la disponibilité d'eau douce dans le pays. Le Gouvernement algérien a décidé de s'attaquer à la pénurie d'eau potable et d'irrigation à travers un programme de PPP mis en place à l'aide de financements locaux.

Le *Projet de dessalement d'eau de mer de Skikda* fait partie d'un ambitieux programme du gouvernement pour la construction avant 2020 de 28 usines de dessalement à grande échelle le long du littoral algérien de 1 300 kilomètres. Ce projet comprend la conception, la construction, le financement, le contrôle et l'exploitation d'une usine de dessalement d'eau de mer produisant 100 000 m³ d'eau par jour au moyen de la procédure d'osmose inverse.

Algerian Energy Company (AEC) a attribué le projet au consortium espagnol Geida en avril 2004 et le bouclage financier a été réalisé le 31 juillet 2005. Les travaux de construction ont démarré en novembre 2005 et l'usine devrait entrer en service en 2008. Le contrat de concession de type Construction, contrôle, exploitation aura une durée de 25 ans qui peut être prorogée d'accord-parties.

L'usine de dessalement de Skikda sera l'une des plus importantes de ce genre au monde et devrait approvisionner 500 000 personnes dans la zone côtière orientale du pays située près de la Tunisie.

Mais l'importance de ce projet réside en premier lieu dans son financement. Cette usine de dessalement de 110 millions de dollars est le tout premier PPP en Algérie à être financé par une banque locale, la Banque Nationale d'Algérie (BNA). Motivées par les niveaux élevés de liquidité en Algérie en raison du niveau élevé des prix de l'énergie, les autorités ont pris la décision stratégique d'associer le système bancaire local au financement de PPP, en attribuant des marchés de PPP à différentes banques. Cette démarche permet au gouvernement de répandre l'expertise et le savoir-faire en matière de financement de projets dans l'ensemble des secteurs locaux de la finance et de la consultance. Et cette expertise locale sera très précieuse dans la réalisation future de l'ambitieux programme de développement des infrastructures hydrauliques de l'Algérie.

La BNA, grâce à un financement de l'État, a octroyé au consortium espagnol un prêt à durée déterminée de 17 ans en monnaie locale à un taux fixe très favorable. Les clauses de financement à forfait à long terme consenties par la BNA ont permis au projet d'éliminer le risque de taux de change et de dégager un ratio dette/fonds propres de 80/20.

Leçons essentielles :

- Le gouvernement a élaboré un programme de contrats bien structuré qui présentait un attrait pour le marché.
- Le gouvernement a adopté une approche stratégique à l'égard du développement et de la propagation de l'expertise et du savoir-faire en matière de financement de projets PPP dans l'ensemble des secteurs locaux de la finance et de la consultance.
- Les clauses du financement à forfait à long terme ont permis au projet d'éliminer les risques de taux de change et d'accroître son levier financier.



Hôpital national central du Lesotho

Type de projet :	Contrat de 18 ans portant sur la conception, la construction, le financement partiel, l'équipement et l'exploitation d'un hôpital national de référence de 390 lits sur un site entièrement nouveau, ainsi que sur la rénovation, la modernisation et l'exploitation de trois cliniques de triage en milieu urbain.
Date du bouclage financier :	Décembre 2007.
Valeur du capital :	107 millions de dollars.
Consortium :	Consortium Netcare : Netcare (40 %), grand fournisseur privé de soins de santé implanté en Afrique du Sud et au Royaume-Uni ; Excel Health (20 %), société de placement pour médecins spécialistes et généralistes basés au Lesotho ; Afri'n'nai (20 %), société de placement pour médecins spécialistes et généralistes basés en Afrique du Sud ; Mhololi (10 %), filiale d'investissement de la Chambre de commerce du Lesotho ; Basotho Women's Investment Company (10 %).
Organismes de conseil et de financement :	Organisme de conseil : Société financière internationale ; organisme de financement : Banque de développement de l'Afrique du Sud.

Le Gouvernement du Lesotho, avec le concours du Groupe de la Banque mondiale/IFC et d'autres organismes de développement, entreprend un programme de réforme à long terme du secteur de la santé. Un des défis majeurs auxquels se trouve confronté le Lesotho est l'urgente nécessité de remplacer le principal hôpital du pays, le Queen Elizabeth II, un établissement vieillissant fonctionnant à un niveau minimal. Pour optimiser l'utilisation du peu de ressources disponibles, accroître les chances de réaliser le projet dans le délai et le budget prescrits, et pour garantir l'amélioration à long terme des installations et des prestations de meilleure qualité, le gouvernement a adopté un programme de partenariat public-privé pour la conception, la construction, le financement et l'exploitation intégrale du nouvel hôpital public. Ce nouvel hôpital de référence national servira également d'hôpital de district et d'hôpital régional pour les 500 000 personnes vivant à Maseru.

La réalisation du projet est encore à un stade précoce ; cependant, en décembre 2007, un consortium dirigé par Netcare, une grande société sud-africaine de prestation de soins de santé, a été sélectionné par l'État du Lesotho au moyen d'un processus d'appel à la concurrence internationale comme soumissionnaire privilégié pour entreprendre le projet, qui est l'un des projets les plus importants de ce type jamais réalisés dans la région à ce jour. En vertu d'un contrat de 18 ans, le consortium Netcare concevra, construira, financera en partie, équipera et exploitera le nouvel hôpital public de 390 lits à Maseru, rénovera trois établissements de soins de santé primaire et fournira toutes les prestations opérationnelles et cliniques dans les établissements. Les services dans les dispensaires urbains rénovés démarreront au début de l'année 2009. Le consortium privé sera rémunéré par le gouvernement à mesure que les prestations sont assurées selon le niveau de performance prévu dans le contrat sur la durée d'exécution du marché. La performance de l'opérateur est contrôlée de façon indépendante et les structures sont tenues de recevoir et de maintenir leur accréditation tout au long des 18 années du contrat.

Le projet de PPP permet au gouvernement d'optimiser la qualité et la quantité des services de santé fournis aux citoyens à l'aide d'un budget limité sans accroître les frais minimes que les clients paient aujourd'hui pour les services hospitaliers. Ce partenariat devrait constituer un stimulant important pour l'économie locale étant donné que les investisseurs, les médecins et les prestataires de services au Lesotho sont une composante importante du consortium.

Ce projet sera le premier de ce genre dans la région à inclure la fourniture de services cliniques au grand public. L'Afrique du Sud a conçu un certain nombre de programmes hospitaliers de PPP calqués sur le modèle de co-location dans lesquels le secteur privé partage les équipements et les installations avec le secteur public. Le projet devrait être un essai pilote pour des projets futurs au niveau des hôpitaux publics en Afrique et démontrer l'applicabilité dans la région des PPP pour la fourniture de services médicaux à moindre coût sur une grande échelle.

Leçons essentielles :

- Soutien ferme du gouvernement au plus haut niveau, du personnel actuel des hôpitaux et de la communauté.
- Le projet a réussi à attirer un consortium privé solide, mené par un prestataire de soins doté d'une expérience internationale dans les projets hospitaliers de PPP en Afrique du Sud et au Royaume-Uni.
- Participation des parties prenantes locales et régionales (investisseurs, médecins et prestataires de services).



Fourniture de services d'eau et d'électricité au Gabon

Type de projet :	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.
Date du bouclage financier :	Juillet 1997.
Valeur du capital :	135 millions de dollars.
Consortium :	Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG) : Vivendi Water (51 %) ; actionnaires locaux (49 %).
Organismes de financement :	La mise en vente dans le public de 49 % des actions était la première opération de ce type effectuée 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. Toutefois, il est possible de trouver des exemples de réussite dans le secteur. Un rapport commandé par la Banque mondiale et le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) 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 (PPIAF 2002).

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 Société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG), détenue majoritairement par la société française Vivendi Water. La SEEG a succédé aux sociétés municipales 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.

Ce contrat était la « première » concession d'eau en Afrique car elle définit les obligations d'investissement et fixe des objectifs de couverture pour le prestataire privé. Par exemple, le contrat prévoit l'obligation pour SEEG

d'investir au minimum 135 millions de dollars dans la réhabilitation (60 % dans le secteur de l'eau) et définit des objectifs de couverture relatifs à l'extension du service aux zones rurales autrefois non raccordées. L'activité de SEEG dans le domaine de l'électricité, en particulier les recettes de l'électricité provenant des deux principales villes, subventionnaient à leur tour l'activité moins développée de distribution d'eau. SEEG s'est engagée informellement à investir 130 autres millions de dollars sur la durée de vie du contrat pour améliorer la performance et la couverture du réseau.

Une période de préparation de dix ans 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 entre 1989 et 1997. Vivendi a remporté le projet en présentant une proposition de réduction de 17,25 % des prix des services d'eau et d'électricité.

Selon un rapport de la Banque mondiale/PPIAF (2007), l'opérateur privé a, au cours des cinq dernières années, « réalisé une bonne performance dans ses domaines d'activité actuels, dépassant souvent les objectifs fixés, mais moins de progrès ont été accomplis dans les zones plus reculées ». Le rapport ajoutait : « SEEG a enregistré des profits importants 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 du consortium. La subvention croisée a été efficace pour attirer 60 % des investissements dans le secteur de l'eau, qui ne représentent que 15 % des investissements réalisés par SEEG ».

Leçons essentielles :

- Le gouvernement soutient le projet depuis sa conception.
- Le gouvernement a préparé le terrain pour la participation du secteur privé en élaborant un cadre juridique approprié et en augmentant les tarifs pour tenir compte des coûts.
- Le contrat a défini les obligations d'investissement et fixé des objectifs de couverture pour le consortium.
- La prestation des services par plusieurs sociétés a favorisé la subvention croisée des zones moins rentables et des économies d'échelle.

BIBLIOGRAPHIE

- 4Ps. 2002. « Soft Market Testing Exercises and How to Undertake Them. » Dans *4Ps Know-How*. Londres : 4Ps.
- Afrique du Sud, Trésor national. 2004a. *PPP Manual: Module 3; PPP Inception*. Pretoria : Trésor national.
- . 2004b. *PPP Manual: Module 4; PPP Feasibility Study*. Pretoria : Trésor national.
- . 2004c. *PPP Manual: Module 6; Managing the PPP Agreement*. Pretoria : Trésor national.
- Forum pour le partenariat avec l’Afrique. 2007. « Investissement : Libérer le potentiel de l’Afrique. » Aperçu No 2, Forum pour le partenariat avec l’Afrique, Paris.
- Hodges, John T., et Georgina Dellacha. 2007. « Unsolicited Infrastructure Proposals. » Gridlines Note 19, PPIAF, Washington.
- Inde, Ministère des Finances. 2007. « Model Request for Qualification for PPP Projects. » Dans *Guidelines of the Ministry of Finance, Government of India*. New Delhi : Ministère des Finances.
- Leighland, James, et William Butterfield. 2006. « Reform, Private Capital Needed to Develop Infrastructure in Africa: Problems and Prospects for Private Participation. » Gridlines Note 8, PPIAF, Washington.
- Matsukawa, Tomoko, et Odo Habeck. 2007. « Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments. » PPIAF Trends and Policy Options 4, PPIAF, Washington.
- Partnerships Victoria. 2001. *Technical Note: Public Sector Comparator*. Melbourne.
- . 2003a. *Contract Management Guide*. Melbourne : Partnerships Victoria.
- . 2003b. *Supplementary Technical Note: Public Sector Comparator*. Melbourne : Partnerships Victoria.

- PPIAF (Fonds de conseil en infrastructure publique-privée). 2002. « Emerging Lessons in Private Provision of Infrastructure Services in Rural Areas: Water and Electricity Services in Gabon. » PPIAF et Banque mondiale, Washington.
- Royaume-Uni, Trésor de sa Majesté. 2006. *Value for Money Assessment Guidance*. Londres : Trésor de sa Majesté.
- . 2007. *Operational Taskforce Note 2: Project Transition Guidance*. Londres : Trésor de sa Majesté.
- Royaume-Uni, National Audit Office. 2006. *A Framework for Evaluating the Implementation of Private Finance Initiative Projects*. Vol. 1. Londres : National Audit Office.
- Royaume-Uni, Office of Government Commerce. 2005. « Market Sounding. » *Successful Delivery ToolkitTM*. Londres : Office of Government Commerce.
- . 2007. *OGC GatewayTM Process Reviews 0–5*. Londres : Office of Government Commerce.
- Sanghi, Apurva, Alex Sundakov, et Denzel Hankinson. 2007. « Designing and Using Public-Private Partnership Units in Infrastructure: Lessons from Case Studies around the World. » Gridlines Note 7, PPIAF, Washington.
- Schur, Michael, Stephan von Klauudy, et Georgina Dellacha. 2006. « The Role of Developing Country Firms in Infrastructure: A New Class of Investors Emerges. » Gridlines Note 3, PPIAF, Washington.
- Secrétariat de l'ICA (Consortium pour les infrastructures en Afrique). 2006. *Facilités de préparation des projets d'infrastructures : Guide de l'utilisateur, Afrique*. Tunis : Secrétariat de l'ICA.

ÉCO-AUDIT

Présentation des avantages environnementaux

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts et les ressources naturelles menacées. Le Bureau des publications a choisi d'imprimer l'ouvrage intitulé *Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs* sur papier recyclé comprenant 30 % de fibres cellulosiques de récupération (postconsommation), conformément aux normes recommandées par Green Press Initiative, programme à but non lucratif qui aide les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

Économies réalisées :

- 3 arbres
- 2 millions de BTU d'énergie totale
- 132 kilogrammes de gaz à effet de serre, net
- 4 591 litres d'eaux usées
- 70 kilogrammes de déchets solides



À mesure que la croissance et le développement s'accéléreront en Afrique, l'investissement dans les projets d'infrastructure prendra souvent la forme de partenariats public-privé. Le présent Guide pour la préparation de projets offre les ingrédients de base pour la collaboration entre le secteur public et le secteur privé.

Ce document dresse un tableau des aspects qui sont pris en compte dans la sélection d'un projet pour un partenariat public-privé, des actions à entreprendre pour la préparation de projets pour le marché, et décrit le processus de gestion. Le guide s'intéresse au recrutement et à la gestion des conseillers, explique la nature des relations que doit entretenir le secteur public avec le secteur privé pendant les phases de sélection et de préparation des projets pour faire en sorte que les décisions prises à ces deux niveaux sont réalistes. Il procède également à l'analyse des questions liées à la collaboration avec le secteur privé pendant la phase d'appel d'offres et après la signature d'un contrat.

Ce guide aidera le secteur public en Afrique à attirer l'investissement privé par une publicité, une gestion et une exécution efficaces des projets. Le présent ouvrage améliorera les chances d'établir des partenariats public-privé efficaces en aidant à surmonter les principaux obstacles à la réalisation des projets par l'accès aux informations adéquates, sur les projets qu'il faut, pour les partenaires qu'il faut et au bon moment.

Le présent guide s'adresse aux responsables du secteur public en Afrique, qui s'intéressent à la réalisation de projets et de services d'infrastructure au moyen de partenariats avec le secteur privé, ainsi qu'au personnel des institutions donatrices qui envisagent de soutenir des programmes de PPP au niveau des pays.



BANQUE MONDIALE



The Infrastructure Consortium for Africa
Le Consortium pour les infrastructures en Afrique



PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY
FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

ISBN 978-0-8213-7793-2



SKU 17793