



Guide de référence des PPP

Version 2.0

Guide de référence des PPP

Version 2.0

© 2016 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : www.worldbank.org

Le Fonds de conseil en Infrastructure publique-privée (PPIAF), un fonds multi-donateurs hébergé et géré par la Banque Mondiale, fournit une assistance technique aux gouvernements des pays en développement. Le but principal de PPIAF est de créer un environnement favorable à la participation du secteur privé dans les investissements en infrastructure.

Cet ouvrage est le produit des équipes de la Banque Mondiale et inclue des contributions externes. Les interprétations et conclusions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues du PPIAF, de ses donateurs, de la Banque Mondiale, de son Conseil d'Administration, ou des gouvernements qui y sont représentés.

NI le PPIAF, ni la Banque Mondiale ne garantissent l'exactitude des données figurant dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur une quelconque carte n'impliquent aucune position de la part du PPIAF ou de la Banque Mondiale au regard du statut légal de tout territoire ou de la validation ou acceptation de ces frontières.

Droits et permissions:

La teneur de cet ouvrage fait l'objet de droits réservés. La Banque Mondiale encourageant la dissémination de ses connaissances, cet ouvrage peut être reproduit, en tout ou partie, à des fins non-commerciales des lors que la source est expressément mentionnée.

Toute demande d'information sur les droits et autorisations, y compris les droits subsidiaires, doit être adressée à la Publishing and Knowledge Division, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Desing et mise en page: Sara Tejada Montoya

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 13 |
| 1 Principes fondamentaux des PPP : qu'est-ce qu'un PPP, et pourquoi y recourir ? | 19 |
| 1.1 Qu'est-ce qu'un PPP ? Définition d'un « partenariat public-privé » | 20 |
| 1.1.1 Types de contrats de PPP et terminologie | 20 |
| 1.1.2 Ce qu'un PPP n'est pas : autres types de participation du secteur privé | 29 |
| 1.2 Recours aux PPP : secteurs et services | 35 |
| 1.3 Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP | 38 |
| 1.3.1 Fonds insuffisants | 42 |
| 1.3.2 Mauvaises planification et sélection de projet | 48 |
| 1.3.3 Faiblesse de la gestion | 53 |
| 1.3.4 Maintenance inadéquate | 58 |
| 1.4 Financement des projets de PPP | 62 |
| 1.4.1 Structures de financement des PPP | 63 |
| 1.4.2 Facteurs à prendre en compte pour le gouvernement | 66 |
| 1.4.3 Le rôle du financement public dans le cadre de PPP | 71 |
| 2 Établissement du cadre de PPP | 81 |
| 2.1 Politique relative à un PPP | 90 |
| 2.1.1 Objectifs d'un programme de PPP | 90 |
| 2.1.2 Portée d'un programme de PPP | 92 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.1.3 | Principes de mise en œuvre | 94 |
| 2.2 | Cadre juridique d'un PPP | 97 |
| 2.2.1 | Champ d'application d'un cadre juridique de PPP | 98 |
| 2.2.2 | Lois relatives aux PPP | 101 |
| 2.3 | Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP | 103 |
| 2.3.1 | Processus de PPP | 104 |
| 2.3.2 | Responsabilités institutionnelles : mise en œuvre | 108 |
| 2.3.3 | Responsabilités institutionnelles : examen et approbation | 112 |
| 2.3.4 | Unités dédiées aux PPP | 115 |
| 2.4 | Cadres de gestion des finances publiques pour les PPP | 120 |
| 2.4.1 | Évaluation des répercussions budgétaires d'un projet de PPP | 122 |
| 2.4.2 | Contrôle du risque global dans le cadre de PPP | 124 |
| 2.4.3 | Établissement de budgets pour les engagements souscrits par les gouvernements dans le cadre de PPP | 125 |
| 2.4.4 | Comptabilité budgétaire et reporting financier dans le cadre de PPP | 129 |
| 2.5 | Contexte plus large de gouvernance du programme de PPP | 135 |
| 2.5.1 | Divulgation des informations relatives au projet et au programme de PPP | 136 |
| 2.5.2 | Rôle des institutions supérieures de contrôle financier | 137 |
| 2.5.3 | Rôle des organes législatifs | 140 |
| 2.5.4 | Rôle du public | 141 |
| 3 | Mise en œuvre des projets de PPP | 145 |
| 3.1 | Identification de projets de PPP | 150 |
| 3.1.1 | Identification de projets prioritaires d'investissement public | 150 |
| 3.1.2 | Sélection préliminaire de PPP potentiels | 151 |
| 3.1.3 | Création d'un pipeline initial de projets de PPP | 154 |
| 3.2 | Évaluation des projets de PPP | 156 |
| 3.2.1 | Évaluation de la faisabilité et de la viabilité économique du projet | 158 |
| 3.2.2 | Évaluation de la viabilité commerciale | 161 |
| 3.2.3 | Évaluation de l'optimisation des ressources | 162 |
| 3.2.4 | Évaluation des implications budgétaires | 169 |
| 3.2.5 | Évaluation des aspects environnementaux et sociaux | 174 |
| 3.3 | Structuration des projets de PPP | 186 |
| 3.3.1 | Identification des risques | 188 |
| 3.3.2 | Répartition des risques | 190 |
| 3.3.3 | Transposer la répartition des risques en structure contractuelle | 194 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.4 | Conception des contrats de PPP | 197 |
| 3.4.1 | Critères de performance | 201 |
| 3.4.2 | Mécanismes de paiement | 203 |
| 3.4.3 | Mécanismes d'ajustement | 206 |
| 3.4.4 | Mécanismes de résolution des différends | 208 |
| 3.4.5 | Clauses de résiliation | 210 |
| 3.5 | Gestion de la passation des PPP | 216 |
| 3.5.1 | Décision quant à la stratégie de passation | 219 |
| 3.5.2 | Promotion du PPP | 230 |
| 3.5.3 | Qualification des soumissionnaires | 231 |
| 3.5.4 | Gestion de la procédure d'appel d'offres | 234 |
| 3.5.5 | Entrée en vigueur du contrat et bouclage financier | 243 |
| 3.6 | Gestion des propositions spontanées | 247 |
| 3.6.1 | Avantages et inconvénients des propositions spontanées | 247 |
| 3.6.2 | Remise en concurrence | 250 |
| 3.6.3 | Propriété intellectuelle | 252 |
| 3.6.4 | Procédures clairement définies | 253 |
| 3.7 | Gestion des contrats de PPP | 256 |
| 3.7.1 | Établissement de structures de gestion de contrats | 258 |
| 3.7.2 | Surveillance et gestion de la mise en place du PPP et des risques | 261 |
| 3.7.3 | Réponse au changement | 264 |
| 3.7.4 | Échéance du contrat et transfert des actifs | 268 |

| | |
|---|------------|
| Liste de références bibliographiques | 271 |
|---|------------|

Illustrations

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Illustration 1 : | Aperçu du Guide de référence des PPP | 15 |
| Illustration 1.1 : | Exemples de types de contrats de PPP | 22 |
| Illustration 1.2 : | Dimensions constitutives d'un contrat de PPP | 29 |
| Illustration 1.3 : | Aspects dysfonctionnels des infrastructures et rôle des PPP | 39 |
| Illustration 1.4 : | Structure type d'un projet de PPP | 64 |
| Illustration 2.1 : | Aperçu relatif aux cadres d'un PPP | 83 |
| Illustration 2.2 : | Processus typique de PPP | 105 |
| Illustration 3.1 : | Processus d'élaboration et de mise en œuvre des PPP | 146 |
| Illustration 3.2 : | Identification de projets de PPP | 150 |
| Illustration 3.3 : | Évaluation des projets de PPP | 158 |
| Illustration 3.4 : | Structuration des projets de PPP | 187 |
| Illustration 3.5 : | Étape de la conception du contrat de PPP | 199 |
| Illustration 3.6 : | Étape de la passation dans le cadre du processus de PPP | 216 |
| Illustration 3.7 : | Étapes de la passation | 219 |
| Illustration 3.8 : | Procédure d'évaluation, d'approbation et d'un appel à proposition spontanée | 254 |
| Illustration 3.9 : | Étape de gestion du contrat dans le cadre du processus de PPP | 256 |

Tableaux

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tableau 1 : | Tableau de références clés - Exemple | 16 |
| Tableau 2 : | Modules du Guide de référence des PPP et destinataires | 17 |
| Tableau 1.1 : | Classification des PPP | 26 |
| Tableau 1.2 : | PPP selon le secteur - Exemples et ressources | 36 |
| Tableau 1.3 : | Comparaison entre les PPP et les marchés publics au Royaume-Uni | 54 |
| Tableau 1.4 : | Comparaison entre les PPP et les marchés publics en Australie | 54 |
| Tableau 2.1 : | Exemples d'objectifs d'un programme de PPP | 91 |
| Tableau 2.2 : | Exemple de définitions de la portée d'une politique de PPP | 93 |
| Tableau 2.3 : | Exemples de lois régissant les PPP | 102 |
| Tableau 2.4 : | Exemples de conditions d'approbation d'un PPP | 114 |
| Tableau 2.5 : | Options permettant d'évaluer l'accessibilité financière des engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP | 124 |
| Tableau 3.1 : | Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles | 201 |
| Tableau 3.2 : | Types de résiliation anticipée et indemnités pour résiliation de contrat | 213 |
| Tableau 3.3 : | Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP | 222 |
| Tableau 3.4 : | Exemples et lignes directrices concernant la préparation de documents de DDP | 236 |
| Tableau 3.5 : | Exemples de stratégies de passation pour des propositions spontanées | 251 |
| Tableau 3.6 : | Distinction entre les problèmes liés à la fourniture du service et les différends | 267 |

Encadrés

| | | |
|----------------|--|----|
| Encadré 1.1 : | Régulation par contrat | 32 |
| Encadré 1.2 : | Moteurs de création de valeur d'un PPP | 41 |
| Encadré 1.3 : | Risque budgétaire excessif : exemples en Colombie, en Corée, au Mexique, et au Royaume-Uni | 47 |
| Encadré 1.4 : | Approvisionnement en eau à Mumbai—Exemple d'un défaut de planification dans le secteur de l'infrastructure | 49 |
| Encadré 1.5 : | Voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie – Un exemple d'une innovation du secteur privé | 51 |
| Encadré 1.6 : | Échec et succès des concessions d'électricité au Cameroun et en Côte d'Ivoire | 56 |
| Encadré 1.7 : | Contrats axés sur la performance dans le secteur routier : amélioration de la maintenance de l'infrastructure | 59 |
| Encadré 1.8 : | Exemples de structures financières d'un projet comportant des garanties d'entreprise | 66 |
| Encadré 1.9 : | Exemple d'un PPP surendetté : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie | 69 |
| Encadré 1.10 : | Recours aux PPP durant la crise financière mondiale | 73 |
| Encadré 1.11 : | Les CRPAO au Pérou | 76 |
| Encadré 1.12 : | FONADIN au Mexique | 77 |
| Encadré 2.1 : | Bonne gouvernance des PPP | 82 |
| Encadré 2.2 : | Le cadre de PPP au Sénégal | 85 |
| Encadré 2.3 : | Le cadre de PPP en Afrique du Sud | 87 |
| Encadré 2.4 : | Principes de mise en œuvre des PPP au Maroc : de la loi de 2006 à la loi de 2014 | 94 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| Encadré 2.5 : | Cadre légal des PPP en France | 99 |
| Encadré 2.6 : | Recours à des conseillers extérieurs et exemple de montée en compétence au Maroc | 110 |
| Encadré 2.7 : | Types d'engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP | 120 |
| Encadré 2.8 : | Subvention et garanties de l'État au PPP du 3 ^e pont d'Abidjan | 126 |
| Encadré 2.9 : | Types de rapports financiers établis par les gouvernements | 130 |
| Encadré 2.10 : | Accès de l'organisme de vérification aux informations de la société du PPP | 138 |
| Encadré 3.1 : | Sélection d'un PPP dans le cadre de la procédure de planification de l'investissement public | 152 |
| Encadré 3.2 : | Facteurs de présélection de PPP potentiels en Afrique du Sud | 153 |
| Encadré 3.3 : | Critères d'évaluation d'un projet de PPP | 156 |
| Encadré 3.4 : | Mode de calcul du comparateur du secteur public, et exemple en France | 165 |
| Encadré 3.5 : | Engagements directs souscrits dans le cadre de projets de PPP | 170 |
| Encadré 3.6 : | Engagements hors bilan souscrits dans le cadre de projets de PPP | 172 |
| Encadré 3.7 : | Un exemple de bonne pratique pour la gestion des risques environnementaux : le projet du train aérien de Balkota (inspiré d'un cas réel) | 179 |
| Encadré 3.8 : | Catégories de risques liés au PPP | 188 |
| Encadré 3.9 : | Répartition du risque d'acquisition des terrains | 191 |
| Encadré 3.10 : | À quoi correspond le « contrat de PPP » ? | 198 |
| Encadré 3.11 : | Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) | 210 |
| Encadré 3.12 : | Appel à la concurrence ou négociation de gré à gré | 218 |
| Encadré 3.13 : | Critères de qualification d'une entreprise | 233 |
| Encadré 3.14 : | Critères d'évaluation | 239 |
| Encadré 3.15 : | Coûts de la négociation de gré à gré - Independent Power Tanzania | 249 |
| Encadré 3.16 : | Exemple d'une faible surveillance du risque : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie | 264 |

Avant-Propos

Cette version française du *Guide de référence* des partenariats public-privés (PPP) présente une vue d'ensemble de la diversité des approches et des expériences dans la mise en œuvre des PPP. Le *Guide* permet d'accéder au corpus de connaissances sur les PPP, construit à la fois par ceux qui les pratiquent dans les gouvernements, le secteur privé, les institutions internationales, et par des universitaires. Cette version française est une traduction du *PPP Reference Guide 2.0* édité en 2014, adaptée au contexte des pays francophones, et augmentée d'études de cas et de références bibliographiques propres à ce contexte.

Le *Guide de référence* cherche avant tout à apporter des éléments de réponse aux grandes questions que les praticiens des PPP pourraient rencontrer, plutôt que de les conseiller précisément sur leurs opérations. Le *Guide de référence* expose les thèmes principaux, explore les grandes problématiques, et renvoie aux références les plus importantes, vers lesquelles les praticiens peuvent se tourner pour approfondir leurs connaissances et leur compréhension. Le *Guide* est structuré en sections couvrant 3 thèmes principaux: d'abord, ce que sont les PPP, les cas dans lesquels il est justifié d'y avoir recours, et leurs avantages et désavantages par rapport aux autres modes de passation de marchés publics. Ensuite, le *Guide* aborde les politiques publiques, et les cadres institutionnels et légaux à mettre en place afin d'améliorer l'efficacité du dispositif. Enfin, le *Guide* détaille la manière dont les projets de PPP peuvent être développés et mis en œuvre. Des études de cas, extraites de diverses expériences dans divers pays, francophones ou non, illustrent les idées principales abordées dans le *Guide*.

Ce projet, développé par la Banque mondiale, a été financé par une subvention du Fonds de Conseil en Infrastructure Publique-Privée (PPIAF, *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*). Nous remercions les équipes ayant contribué aux premières versions anglophones du *Guide*. Cette version a été développée sous la direction de M. François Bergère et par une équipe dirigée par Mme Fatouma Toure Ibrahima (PPIAF). L'équipe a bénéficié de la contribution de M. Philippe Neves, Mme Bailo Diallo, et Mme Céline Payet. Les adaptations du *Guide* au contexte francophone ont été réalisées par une équipe composée de consultants du bureau Castalia (M. David Ehrhardt, M. Gianmarco Servetti, M. Charly Missirian) et du bureau Noréma (M. Claude Jamati), et de juristes du CMS Bureau Francis Lefebvre (M. Jean-Jacques Lecat). Mme Sylvie Barnet, traductrice indépendante, s'est chargée de la traduction de l'ouvrage de l'anglais vers le français.

Introduction

Un nombre croissant de gouvernements de pays en développement souhaite recourir aux partenariats public-privé (PPP) pour la réalisation d'infrastructures publiques et/ou la fourniture des services y afférents. Le présent *Guide de référence* a pour objectif de les assister. Plus précisément, cet ouvrage vise à aider les représentants de gouvernements et toute autre partie intéressée à répondre aux trois questions suivantes :

- Qu'est-ce qu'un PPP, et pourquoi y recourir ?
- Quel type de cadre politique, juridique, et institutionnel doit être mis en place afin d'assurer la réalisation efficace et efficiente des objectifs fixés par les PPP ?
- Comment élaborer et mettre en œuvre un projet de PPP ?

Des professionnels des secteurs public et privé, d'institutions internationales, ainsi que des universitaires et des conseillers ont recueilli un vaste ensemble de connaissances portant sur les PPP. Le présent *Guide de référence* aide le lecteur à parcourir cette base de connaissances. Il présente des concepts clés des PPP, formule diverses options, guide le lecteur à l'aide d'exemples, et le renvoie vers des références lui permettant d'approfondir ses connaissances.

Le *Guide de référence* n'est pas conçu comme une « boîte à outils » exhaustive cherchant à aborder l'intégralité des aspects des PPP. Il ne s'agit pas non plus d'un manuel de bonnes pratiques, de nombreux sujets n'étant pas suffisamment approfondis pour prescrire de telles pratiques (qui en tout état de cause varient selon les cas). Il s'agit plutôt d'un instrument visant à faciliter l'accès à la base de connaissances des PPP, à offrir un aperçu des PPP, à identifier les sujets et problèmes clés, et à indiquer au lecteur les références bibliographiques lui permettant d'approfondir ses connaissances.

La version 2.0 du *Guide de référence* contient de nouvelles ressources et fournit des exemples mis à jour. Cependant, le lecteur ne doit pas s'attendre à trouver dans ce *Guide* une présentation complète sur la situation actuelle des PPP dans un pays ou un secteur donné. Le *Guide de référence* s'efforce plutôt de fournir les exemples et les ressources les plus pertinents afin de guider le lecteur dans ses recherches sur les sujets qui l'intéressent.

Définitions clés : Qu'est-ce qu'un PPP ?

Il n'existe aucun consensus international sur la définition d'un « partenariat public-privé ». Le *Guide de référence* adopte une perspective d'ensemble et définit les PPP comme suit :

des dispositions, habituellement à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellées par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics.¹

Cette définition regroupe à la fois les PPP fournissant des actifs et services nouveaux, et ceux portant sur des actifs et services existants. Il peut s'agir de PPP dans le cadre desquels l'entité privée sera entièrement rémunérée par les usagers du service ou dans le cadre desquels une agence gouvernementale s'acquitte de tout ou partie des paiements. Par ailleurs, les étapes du projet transférées à l'entité privée, telles que la conception, la construction, le financement, l'exploitation, et la maintenance peuvent varier d'un contrat à l'autre. Mais dans tous les cas, l'entité privée est responsable de la performance du projet et de son exploitation, et prend en charge une part importante du risque. La section 1.1 : Qu'est-ce qu'un PPP ? Définition d'un « partenariat public-privé » offre de plus amples détails sur les divers types d'accords de PPP et les différentes classifications utilisées afin de les décrire.

La définition s'attache aux accords concernant de nombreux secteurs et services, à condition qu'ils poursuivent un but d'intérêt général et concernent des actifs durables correspondant à des accords à long terme. Tout au long du présent *Guide de référence*, le terme « infrastructures » est utilisé au sens large pour couvrir les secteurs et services pour lesquels il est fait recours aux PPP. Dans ce contexte, on entend par « infrastructures » les infrastructures économiques, sociales, et gouvernementales, c'est-à-dire les structures matérielles et organisationnelles fondamentales nécessaires à l'exercice de l'activité économique, sociale, et gouvernementale. La section 1.2 : Recours aux PPP : secteurs et services décrit de manière plus approfondie les divers secteurs et services pour lesquels il est fait recours aux PPP.

Que contient le Guide de référence ?

Le *Guide de référence* est divisé en trois modules :

- **Module 1 : Principes fondamentaux des PPP : Qu'est-ce qu'un PPP, et pourquoi y recourir ?** offre une vue d'ensemble des partenariats public-privé (PPP) : qu'est-ce qu'un PPP ? De quelle façon sont-ils utilisés pour réaliser des infrastructures et fournir des services y afférents ? Quels sont les avantages

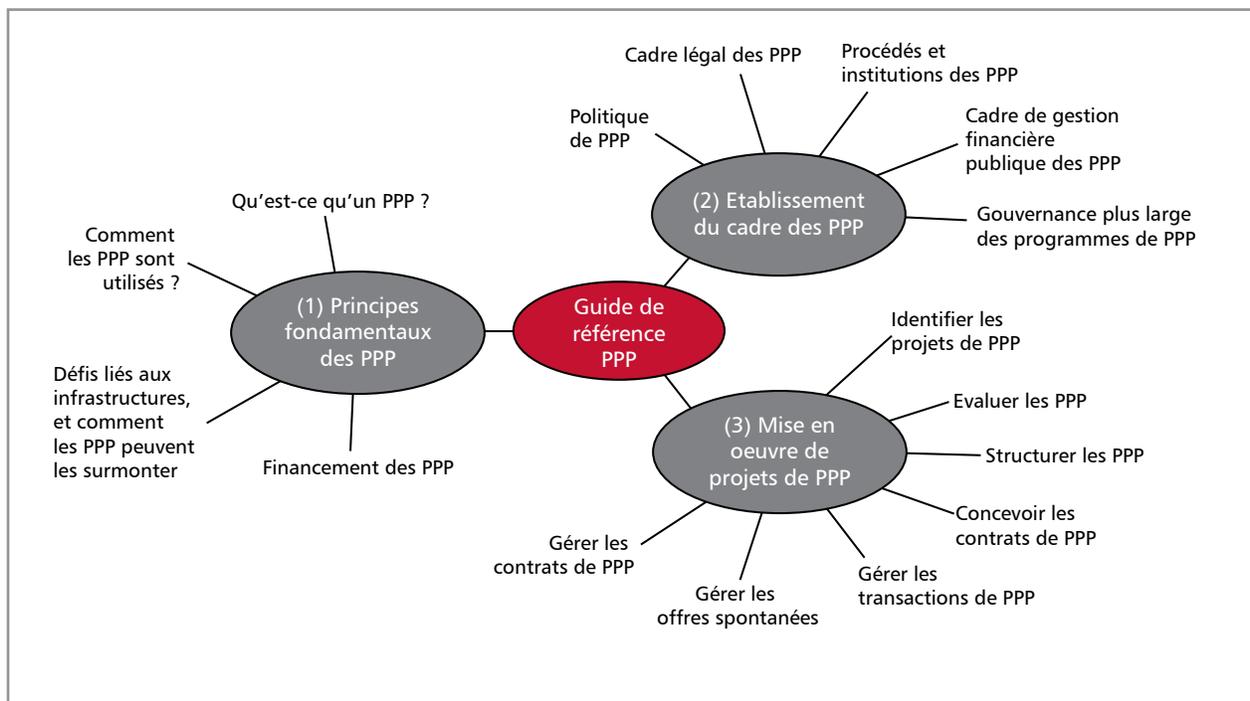
¹ Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures (2015), *Partenariats Public-Privé*, Banque mondiale/PPIAF [section « A propos des PPP : PPP : qu'est-ce que c'est ? »]

offerts et les pièges potentiels ?

- **Module 2 : Établissement du cadre d'un PPP** décrit les éléments d'un cadre de PPP stable, c'est à dire les politiques, les processus, les institutions, et les règles qui, ensemble, définissent la façon dont les PPP seront mis en œuvre, tout en promouvant une bonne gouvernance d'un programme de PPP.
- **Module 3 : Mise en œuvre des projets de PPP** offre des conseils sur chaque étape d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet de PPP, qu'il s'agisse de l'identification initiale de projets éventuels ou de la gestion des contrats de PPP durant toute la durée du projet.

Chaque module contient un préambule, offrant une vue d'ensemble du contenu du module ainsi qu'une liste de références utiles. Les modules sont divisés en sections, chacune couvrant un sujet différent, comme indiqué par l'illustration 1 : *Aperçu du Guide de référence des PPP*.

Illustration 1 : Aperçu du Guide de référence des PPP



Chaque section présente le sujet et définit les principes directeurs et options pratiques que les représentants du secteur public intéressés devraient prendre en compte. Ce contenu comprend de nombreuses références offrant de plus amples informations sur les points essentiels concernant chaque sujet. Ces références sont **surlignées en gras**, et suivies, entre crochets, des numéros de référence et de page, par exemple : [n° 1, pages 1-5]. Le numéro de référence renvoie le lecteur à la fin du *Guide*, où toutes les références sont présentées. Le lecteur peut accéder à la liste en cliquant sur le numéro. Pour revenir à la page originale, il suffit de cliquer sur la touche Alt + Flèche gauche (←). Les principales références de chaque section sont énumérées et décrites brièvement à la fin de celle-ci.

Le Tableau 1 : Tableau de références clés - Exemple ci-dessous présente un exemple d'un tableau de « références clés ». Dans certains cas, les tableaux de référence sont organisés autour d'un thème spécifique au sein du sujet principal. Le lecteur désireux de découvrir rapidement les références les plus importantes sur un sujet donné peut consulter directement ces tableaux de références clés.

Tableau 1 : Tableau de références clés - Exemple

| Références clés : Processus et responsabilités institutionnelles | |
|---|--|
| Référence | Description |
| Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2nd édition, Elsevier Science, Oxford | Cet ouvrage offre une revue approfondie des PPP et fournit, notamment, des conseils à l'intention des professionnels sur des aspects fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre d'une politique de PPP et des projets de PPP. Le chapitre 5 propose des lignes directrices pour une évaluation des projets de PPP par le secteur public. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banque mondiale/PPIAF | Ce guide à l'intention des professionnels du secteur public explique comment réussir l'élaboration et la mise en œuvre d'un PPP, en développant un projet commercialisable et en attirant les partenaires privés appropriés. Le chapitre 4 propose des lignes directrices quant à la sélection d'un projet de PPP. |

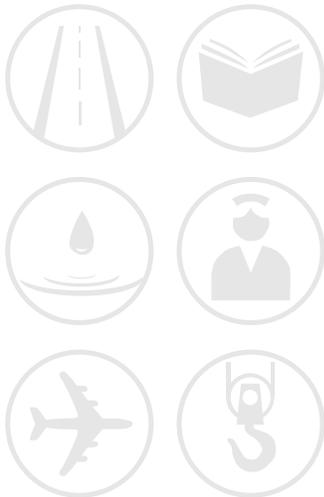
Lorsque l'ouvrage cite un document qui n'est pas considéré comme une « référence clé », ou utilise un document comme source pour un exemple particulier présenté dans un encadré, la référence complète pour le document en question est uniquement fournie dans la *Liste de références bibliographiques*. La *Liste de références bibliographiques* comprend toutes les références mentionnées dans le présent *Guide de référence*—livres, rapports, articles, sites Internet, etc., en indiquant les liens hypertexte, le cas échéant. Des références croisées sont aussi fournies pour un contenu indiqué ailleurs dans le *Guide de référence*, lorsque les thèmes des sections sont liés.

Qui devrait utiliser le Guide de référence ?

De manière générale, le présent *Guide de référence* s'adresse aux représentants du secteur public dans les pays en développement, comme indiqué plus haut. Cependant, différentes personnes peuvent trouver certaines parties de ce Guide de référence utiles à divers moments. Le Tableau 2 : *Modules du Guide de référence des PPP et destinataires* définit brièvement quel module sera le plus utile en fonction du type de lecteur et des circonstances. Comme indiqué précédemment, le *Guide* constitue à la fois une synthèse et une bibliographie. À ce titre, il peut s'avérer utile tant pour un novice à la recherche d'une introduction structurée aux principaux sujets liés aux PPP qu'à l'expert pouvant trouver des références supplémentaires dans un domaine particulier.

Tableau 2 : Modules du Guide de référence des PPP et destinataires

| Module | Qui devrait le lire ? |
|--|--|
| Module 1 : Principes fondamentaux des PPP : qu'est-ce qu'un PPP, et pourquoi y recourir ? | <ul style="list-style-type: none"> • Quiconque désirant approfondir ses connaissances à propos des PPP et sur la façon dont ces partenariats sont utilisés pour réaliser des infrastructures et fournir des services y afférents. • Les professionnels des PPP à la recherche d'une documentation pour les aider à présenter les avantages et les risques d'un programme de PPP aux parties prenantes au sein de la fonction publique et en dehors. |
| Module 2 : Établissement du cadre de PPP | <ul style="list-style-type: none"> • Les représentants de la fonction publique chargés d'élaborer ou d'affiner le cadre politique, juridique, et institutionnel régissant la manière dont les PPP sont mis en œuvre. • Les fonctionnaires ou autres parties prenantes préoccupés par la gestion des finances publiques dans le cadre de programmes de PPP. |
| Module 3 : Mise en œuvre des projets de PPP | <ul style="list-style-type: none"> • Les représentants de la fonction publique responsables de l'élaboration ou de l'amélioration des processus de PPP. • Les responsables de l'élaboration, l'évaluation, ou la mise en œuvre de projets de PPP ; ou du recrutement de conseillers afin de soutenir le processus de PPP, y compris les professionnels dans le domaine des PPP à la recherche de conseils dans un contexte international. • D'autres parties prenantes souhaitant en savoir plus sur le fonctionnement des PPP. |



MODULE 1

Principes fondamentaux des PPP : qu'est-ce qu'un PPP, et pourquoi y recourir ?

Ce module offre un aperçu des partenariats public-privé (PPP), à l'intention des représentants d'un gouvernement et autres parties prenantes désireux d'en savoir plus sur la façon dont les PPP peuvent être utilisés pour réaliser des infrastructures et fournir des services y afférents.

- La section 1.1 : *Qu'est-ce qu'un PPP ? Définition d'un « partenariat public-privé »* explore en détail la définition d'un PPP en décrivant les différents types de contrats de PPP et en indiquant en quoi les PPP s'inscrivent dans une gamme plus vaste de « partenariats » entre les secteurs public et privé.
- La section 1.2 : *Recours aux PPP : secteurs et services* décrit les divers secteurs et services pour lesquels il est fait recours aux PPP, et offre des liens vers de nombreux exemples internationaux de PPP.
- La section 1.3 : *Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP* décrit certains problèmes fréquemment rencontrés lors de la livraison d'infrastructures, en particulier dans les pays en développement. Cette section explique comment les PPP peuvent aider à résoudre certains de ces problèmes, s'inspirant, dans la mesure du possible, d'exemples et de données probantes, et présente également les limites et les obstacles éventuels rencontrés dans le cadre de PPP.
- La section 1.4 : *Financement des projets de PPP* présente brièvement les structures de financement par le secteur privé et comprend des liens vers des ressources supplémentaires pour quiconque souhaiterait en savoir davantage. Cette section décrit également la manière dont les gouvernements peuvent tenter d'influencer ou de contrôler la structure de financement adoptée par les entités privées, et explique pourquoi et comment les gouvernements peuvent participer au financement des PPP.

1.1 Qu'est-ce qu'un PPP ? Définition d'un « partenariat public-privé »

L'introduction du présent *Guide de référence* a déjà mentionné une définition générale des PPP comme suit : « *des dispositions, habituellement à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellées par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics* ». Cette section explore de manière plus approfondie cette définition, en décrivant (à la section [1.1.1](#)) les divers types d'accords de PPP et les différentes classifications utilisées afin de les décrire, puis clarifie (à la section [1.1.2](#)) certains types de « partenariats » conclus entre les entités des secteurs public et privé auxquelles la définition du présent *Guide*, et surtout les documents d'orientation, ne s'appliquent généralement pas.

1.1.1 Types de contrats de PPP et terminologie

L'expression partenariat public-privé (PPP), telle que définie précédemment, ne correspond pas à un type de contrat bien précis, mais désigne un ensemble de modalités de coopération à long terme entre une entité gouvernementale et une entité privée. Cette appellation générique recouvre diverses formes juridiques de contrats dont les caractéristiques peuvent varier. Il n'existe en effet aucune définition standard des PPP reconnue à l'échelle internationale, et chaque juridiction utilise une classification différente pour décrire des projets similaires. Cette section décrit de manière plus approfondie les différents types de contrats de PPP, et définit certains des termes les plus couramment utilisés pour désigner les PPP au sens du présent *Guide de référence*.

Types de contrats de PPP

Tout au long du présent *Guide de référence*, les PPP sont décrits selon trois paramètres généraux : tout d'abord, le type d'actif concerné ; deuxièmement, les fonctions prises en charge par l'entité privée ; et troisièmement, le mode de rémunération de l'entité privée.

Au plan économique il est souvent fait référence aux PPP qui concernent le développement de nouveaux **actifs**, comme des projets « Greenfield ». Par exemple, le programme de PPP du Royaume-Uni, appelé *Private Finance Initiative (PFI)*, comprend des sociétés privées intervenant dans le financement, la construction, et la gestion de nouveaux actifs publics, qu'il s'agisse d'établissements scolaires et hospitaliers, ou d'installations liées à la défense. Les PPP peuvent aussi être utilisés pour transférer vers une société privée la responsabilité de l'amélioration et/ou de la gestion d'actifs existants, ce que l'on appelle, au plan économique, des projets « Brownfield ». Dans les deux cas, les actifs réalisés et services fournis sont définis en termes de résultats (extrants) plutôt que de facteurs de réalisation (intrants). En d'autres termes, le PPP fixe les résultats exigés plutôt que la manière dont les travaux seront entrepris.

Un contrat de PPP a pour caractéristique centrale de regrouper plusieurs phases ou fonctions d'un même projet. Néanmoins, les **fonctions** dont l'entité privée assume la responsabilité peuvent varier selon le type d'actifs réalisés et de services fournis. Généralement, on retrouvera les fonctions suivantes :

- On entend par **conception** (ou « travaux d'ingénierie ») l'élaboration du projet, qu'il s'agisse du concept initial, des exigences en matière de résultats, ou des spécifications de conception prêtes à être mises en chantier.
- La **construction** ou **réhabilitation** : lorsqu'il est fait recours aux PPP pour de nouvelles infrastructures, l'entité privée est en général chargée de la construction de l'actif et de l'installation de tout l'équipement. Lorsque les PPP concernent des actifs existants, l'entité privée se chargera de la réhabilitation ou de l'expansion de l'actif.
- Le **financement** : lorsqu'un PPP comprend la construction ou la réhabilitation d'un actif, l'entité privée est généralement tenue de financer tout ou partie des dépenses d'immobilisation requises, comme décrit plus en détail à la section 1.4 : *Financement des projets de PPP*.
- La **maintenance** : les PPP attribuent à l'entité privée la responsabilité d'entretenir une infrastructure selon une norme spécifique, pour la durée de vie du contrat. Cette fonction est en général considérée comme une caractéristique déterminante des contrats de PPP.
- L'**exploitation** : les responsabilités d'exploitation de l'entité privée peuvent varier considérablement, selon la nature de l'actif sous-jacent et du service associé. Par exemple, l'entité privée pourra se charger des tâches suivantes :
 - Exploitation technique d'un actif et prestation d'un service en gros auprès d'un acheteur public — par exemple, une station d'épuration des eaux en gros.
 - Transfert global de la réalisation et/ou de l'exploitation d'une infrastructure publique en vue de rendre un service public aux usagers, forme la plus ancienne et, jusqu'à récemment, unique de PPP pratiquée dans les pays de droit civil, dans laquelle l'entité privée (déléataire) assume les risques de l'exploitation et agit à ses risques et périls ; cas de délégations de service public, dont la cession constitue l'archétype. Cette forme de PPP est utilisée pour la réalisation et/ou l'exploitation d'une grande variété d'infrastructures : dans le domaine des transports (ports, routes, chemin de fer), de services publics municipaux (collecte et traitement des déchets, transports urbains), de la distribution de l'eau et de l'électricité.
 - Prestation de services de soutien, dans les cas où l'entité publique conserve la responsabilité de la fourniture du service public aux usagers — par exemple, un PPP pour la construction d'un établissement scolaire comprenant des services de nettoyage.

Le **mécanisme de paiement** constitue une troisième caractéristique déterminante des contrats de PPP. L'entité privée peut percevoir des redevances auprès des usagers, peut être payée par le gouvernement, ou être rémunérée selon une combinaison de ces deux méthodes, avec comme condition, couramment utilisée, que le paiement soit subordonné aux résultats. Le mécanisme de paiement dépendra des fonctions assumées par l'entité privée :

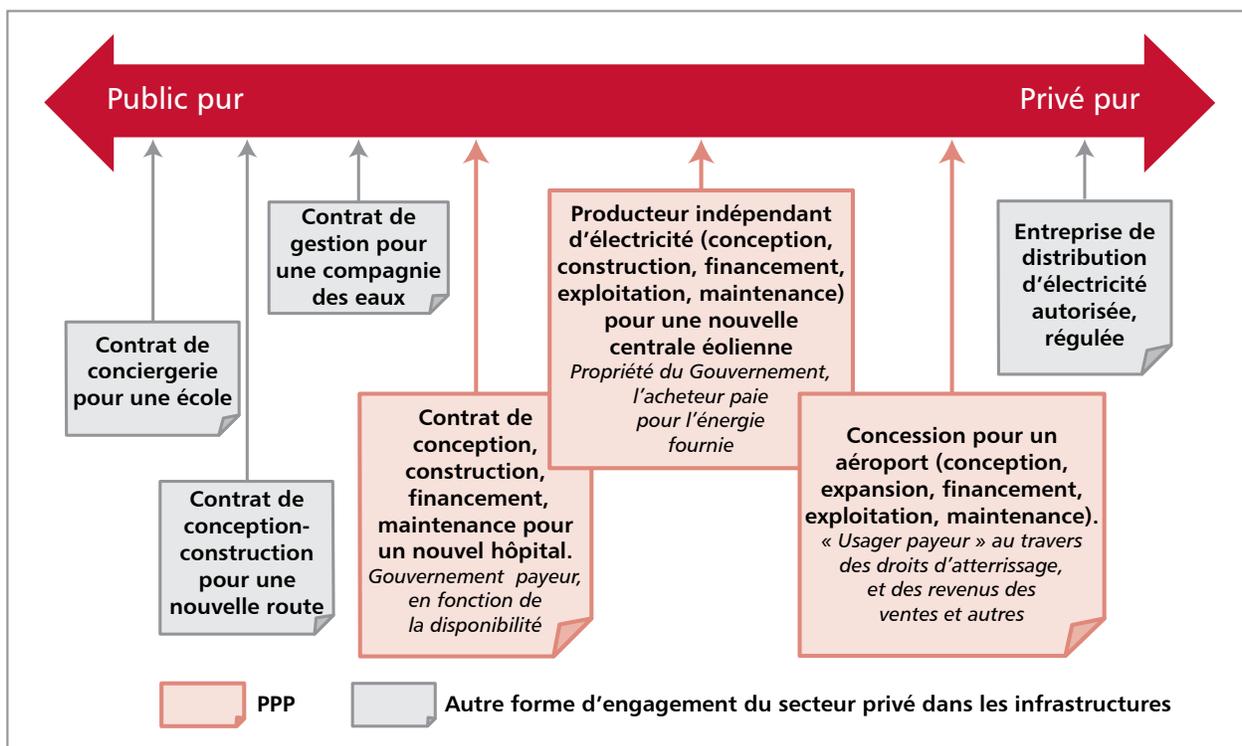
- Dans le cadre de PPP de type « usager payeur », tels que des routes à péage, l'entité privée fournit un service aux usagers et produit des recettes en leur imposant des redevances pour le service en

question. Ces frais (ou tarifs, ou péages) peuvent être complétés par des subventions versées par le gouvernement. Celles-ci peuvent être axées sur la performance (par exemple, subordonnées à un niveau de qualité donné) ou sur les résultats (par exemple, en fonction des paiements par l'utilisateur).

- Dans le cadre de PPP de type « gouvernement payeur », le gouvernement est la seule source de revenu pour l'entité privée. Les paiements par le gouvernement peuvent dépendre de l'actif ou du service mis à disposition selon un niveau de qualité défini contractuellement (frais de « mise à disposition »). Il peut s'agir également de paiements axés sur les résultats pour des services fournis aux usagers — par exemple, une route à « péage virtuel », que les usagers utilisent gratuitement mais pour laquelle le gouvernement verse à l'exploitant une redevance par conducteur.

Ces caractéristiques peuvent être combinées de différentes manières afin de créer une grande variété de contrats de PPP. L'illustration 1 : *Aperçu du Guide de référence des PPP* offre quelques exemples de types de contrats. Comme l'illustration 1 l'indique, ces contrats peuvent être envisagés comme présentant une continuité de participation des secteurs public et privé, au moyen d'un transfert graduel de responsabilités et de risques de plus en plus importants vers le secteur privé. Par ailleurs, les PPP ne sont pas le seul moyen par lequel le secteur privé peut intervenir dans les infrastructures ; l'illustration 1 indique également des exemples d'accords n'étant généralement pas considérés comme des PPP. Ces dispositions « annexes » sont décrites plus en détail à la section 1.1.2 : *Ce qu'un PPP n'est pas : autres types de participation du secteur privé*.

Illustration 1.1 : Exemples de types de contrats de PPP



Terminologie propre aux PPP

Bien que les contrats de PPP soient généralement classés à l'aide des critères susmentionnés, il n'existe aucun consensus international quant à la définition d'un PPP ; il n'existe pas non plus de norme généralement acceptée pour décrire les différents types de contrats. Cette terminologie variée peut créer une certaine confusion dans les comparaisons internationales. Le présent *Guide de référence* utilise donc de façon constante le terme « PPP » pour décrire divers types de contrats, quelle que soit la terminologie utilisée dans un pays ou une juridiction donnés.

Certains gouvernements définissent la notion de PPP dans leurs politiques ou lois relatives aux PPP pour indiquer des types de contrats spécifiques, comme précisé à la section 2.1 : *Politique relative à un PPP*. Ces définitions peuvent incorporer l'ensemble ou seulement une partie des types de contrats décrits ci-dessus.

Au Royaume-Uni, lorsqu'il s'agit de nouveaux actifs, les PPP (de type « gouvernement payeur » ou « usager payeur ») sont désignés par l'expression « Private Finance Initiative » ou projets PFI, alors que les PPP liés à des actifs existants (tels que des hôpitaux ou lignes de chemin de fer) sont parfois appelés « franchises ». Il n'est pas rare que la passation d'un PPP soit appelée une « privatisation » ou que les actifs résultant d'un tel partenariat soient qualifiés d'actifs « privés », bien que le présent *Guide de référence* fasse une distinction entre un PPP et une privatisation, comme décrit plus en détail à la section suivante.

Un premier type de classement des contrats de type PFI distingue deux catégories de contrats de PFI en fonction du mode de rémunération :

- *Services sold to the public sector* : contrats par lesquels un entrepreneur réalise une prestation et/ou tout ou partie d'une infrastructure en contrepartie d'une rémunération versée par l'administration ; ces contrats représentent la grande majorité des contrats PFI (construction et maintenance de prisons, hôpitaux, casernes, universités) ;
- *Financially freestanding* : contrats par lesquels l'entrepreneur réalise une prestation et est rémunéré par un prix perçu sur l'usager auquel s'ajoute souvent une rémunération versée par l'administration en fonction de la fréquentation (*shadow toll*). Ces contrats, proches des contrats de délégation de service public de droit civil, sont généralement utilisés pour les très grandes infrastructures (ponts, métro, rail) ; ils sont considérés comme des concessions du point de vue des procédures de passation prévues par les Directives européennes.

Une seconde typologie distingue les contrats en fonction du régime des investissements réalisés, sur la base de la terminologie de financement de projets :

- BOT : « Build, Operate, and Transfer » (Construction, exploitation, et transfert) ou BOOT « Build, Own, Operate, and Transfer » (Construction, possession, exploitation, et transfert) qui prévoit le transfert de la propriété des actifs financés à l'autorité publique en fin de contrat ;
- DCMF : « Design, Construct, Maintain, and Finance » (Conception, construction, maintenance, et financement) dans lequel les biens demeurent la propriété de l'autorité publique ;

- BOO : « Build, Own, and Operate » (Construction, possession, et exploitation) dans lequel les biens demeurent la propriété de l'exploitant ;
- DBFO : « Design, Build, Finance, and Operate » (Conception, construction, financement, et exploitation) qui peut être utilisé quel que soit le sort des actifs financés en fin de contrat.

Dans les pays de droit civil, une distinction est faite entre les délégations de service public, qui donnent lieu à des contrats le plus souvent dénommés concessions ou affermage, utilisés depuis de très nombreuses années, et les nouvelles formes de partenariat public-privé.

En Europe, un modèle homogène de délégation de service public s'est développé notamment depuis la fin du XIX^e siècle en France, en Belgique, en Espagne, et en Italie. Ce modèle a été ensuite transposé dans les pays de droit civil d'Afrique et d'Amérique latine. La caractéristique principale de ce modèle réside dans le transfert à un tiers de l'exploitation d'un service public au bénéfice direct des usagers, avec ou sans la responsabilité de réaliser les infrastructures correspondantes. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation.

Jusqu'à une époque récente, les délégations de service public constituaient la seule forme de PPP dans ces pays de tradition civiliste. Le développement des modèles de PPP tels que ceux résultant de la PFI consistant à réaliser une prestation complexe (incluant la conception, le financement, la gestion, et la maintenance) pour le compte de l'administration et non pour celui des usagers et pouvant porter, le cas échéant, sur une partie seulement d'infrastructure publique, s'est heurté dans les pays de droit civil et administratif à des obstacles juridiques provenant en particulier du cadre rigide des marchés publics. En effet, s'agissant d'acquisition de biens et de services par l'administration, ce type de contrat est considéré comme un marché public. Or la réglementation des marchés publics ne permettait généralement pas la passation de marchés par l'administration portant sur des prestations diverses, réalisées sur une longue période et donnant lieu à des paiements différés.

En Europe continentale, pour répondre aux nouveaux besoins des administrations, une grande variété de structures contractuelles s'est développée dans les années 1990, portant notamment sur le préfinancement de travaux². La réalisation de véritables contrats globaux de type PFI a requis l'adoption de nouvelles lois ou réglementations.

En France, la possibilité de recourir à ces contrats globaux a été consacrée par l'Ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 créant les « contrats de partenariat », complété par deux lois en 2008 et 2009.

En Afrique francophone, des lois sectorielles permettent depuis les années 1990 l'utilisation de contrat de type BOT, notamment dans le domaine de la production d'électricité. Plus récemment des dispositions ont été adoptées pour permettre l'utilisation de contrats de type PFI, ou « contrats de partenariat » de manière générale, soit dans des textes distincts soit dans des lois régissant toutes les formes de PPP.

Ainsi, l'utilisation de ce type de contrat est expressément prévue par de nouveaux textes : au Sénégal depuis 2004 ; au Cameroun depuis 2006 ; en Côte d'Ivoire depuis 2012 ; au Burkina Faso depuis 2013 ; et au Maroc depuis 2014.

2 Contrats allemand de *Vorfinanzierungsmodell*, italien de « concession de seule construction », espagnol de « contrat administratif de travaux suivant la modalité de versement total du prix », belge de « promotion », et français de location avec option d'achat.

Le Tableau 1.1 : *Classification des PPP* explique la classification courante des PPP, et montre en quoi chaque type de PPP se rapporte à la description selon le type d'actif, les étapes, et les mécanismes de paiement susmentionnés. Les ressources suivantes fournissent des renseignements supplémentaires sur les types de contrats et la classification des PPP :

- **L'article de Delmon sur les différentes options en matière de PPP d'infrastructures** [n° 118] offre une discussion approfondie. Delmon classe les PPP selon cinq facteurs, semblables aux caractéristiques décrites précédemment : (1) le PPP est une entreprise ou un actif nouveau ou existant ; (2) la responsabilité de l'entité privée en matière de construction ; (3) le niveau de financement privé ; (4) la nature des obligations de livraison du service de la société en charge du projet (approvisionnement en gros ou marché de détail) ; et (5) la source de revenu.
- **Le chapitre dans l'ouvrage publié par Yescombe intitulé « What are Public-Private Partnerships »** (Que sont les partenariats public-privé) [n° 323] décrit également les diverses structures de PPP et comment celles-ci sont classées.
- **Le chapitre dans l'ouvrage de Farquharson et al intitulé « Defining Public-Private Partnerships »** (Définition des partenariats public-privé) [n° 144, pages 9-14] souligne la différence existant entre les PPP et les contrats de privatisation et de gestion, et décrit les PPP de type « usager payeur » et les PPP fondés sur la mise à disposition des services.
- La **note explicative de la Banque mondiale sur des sujets clés dans le domaine de la régulation du secteur de l'eau** [n° 170, Note 4] décrit les types de contrats les plus fréquemment rencontrés dans la gestion des actifs existants dans le secteur de l'eau : contrats de concession, de bail ou d'affermage, et de gestion.
- **Le site Internet du Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale** décrit divers types de PPP selon l'importance de la participation du secteur privé. Il peut être consulté au lien suivant : <http://ppp.worldbank.org/> ou <https://pppknowledgelab.org/>.

La section 3.3 : *Structuration des projets de PPP* fournit aussi des renseignements et des liens supplémentaires sur les structures de contrats de PPP et sur la manière dont les gouvernements peuvent décider de recourir à telle ou telle structure de PPP pour un projet particulier.

Tableau 1.1 : Classification des PPP

| Classification du contrat | Brève description et référence | Type d'actif | Étapes transférées | Mécanisme de paiement |
|---|--|--------------------------|---|--|
| <p>DBFOM : Design-Buid-Finance-Operate-Maintain (Conception-Construction-Financement-Exploitation-Maintenance) ;</p> <p>DBFO : Design-Build-Manage-Finance-Operate (Conception- Construction-Financement-Exploitation) ;</p> <p>DCMF : Design-Construct-Manage-Finance (Conception-Construction-Gestion-Financement)</p> | <p>Selon cette classification, les différents types de contrats de PPP sont décrits par les fonctions transférées au secteur privé. La fonction « maintenance » peut être omise (donc, un contrat transférant toutes ces fonctions peut simplement être décrit comme contrat DBFO, au lieu de DBFOM, la responsabilité pour la maintenance étant supposée dans le cadre de l'exploitation). Dans le même ordre d'idées, on retrouve le contrat Conception-Construction-Gestion-Financement) qui correspond à un contrat DBFOM.</p> | Nouvelle infrastructure | Comme indiqué par l'intitulé du contrat | Peut être de type « gouvernement payeur » ou « usager payeur » |
| O&M : Operate and Maintain (Exploitation et maintenance) | Les contrats O&M pour les actifs existants peuvent faire partie de la définition des PPP lorsqu'il s'agit de contrats à long terme axés sur la performance (parfois aussi désignés sous le terme de contrats de maintenance axés sur la performance). | Infrastructure existante | Exploitation et maintenance | « Gouvernement payeur » |
| <p>BOT : Build-Operate-Transfer (Construction-Exploitation-Transfert) ;</p> <p>BOOT : Build-Own-Operate-Transfer (Construction-Possession-Exploitation-Transfert)</p> | <p>Cette classification concerne les PPP pour les nouveaux actifs et permet d'en préciser la propriété et le contrôle juridiques. Dans le cadre d'un projet BOT, la société privée est propriétaire des actifs du projet jusqu'à ce que ceux-ci soient transférés lorsque le contrat arrive à terme. Les expressions « BOOT » et « BOT » sont souvent utilisées de manière interchangeable, comme indiqué par Yescombe [n° 323]. En revanche, dans le cadre d'un contrat BTO (Construction-Transfert-Exploitation), la propriété des actifs est transférée une fois les travaux de construction terminés. Comme indiqué par Delmon [n° 117, pages 20-21], les droits de propriété influencent principalement la façon dont le transfert des actifs est géré lorsque le contrat arrive à terme.</p> | Nouvelle infrastructure | Généralement, conception, construction, financement, maintenance et tout ou partie des opérations. Selon certaines définitions, les contrats BOT ou BTO peuvent ne pas comprendre de financement privé, alors qu'un contrat BOOT comporte toujours un tel financement | Peut être de type « gouvernement payeur » ou « usager payeur » |
| ROT -Rehabilitate-Operate-Transfert (Réhabilitation-Exploitation-Transfert) | Dans n'importe lequel des contrats susmentionnés, « réhabilitation » peut remplacer « construction », lorsque l'entité privée est responsable de la réhabilitation, de l'amélioration ou de l'extension des actifs existants. | Infrastructure existante | Comme indiqué précédemment, « réhabilitation » remplace « construction » | Comme indiqué précédemment |

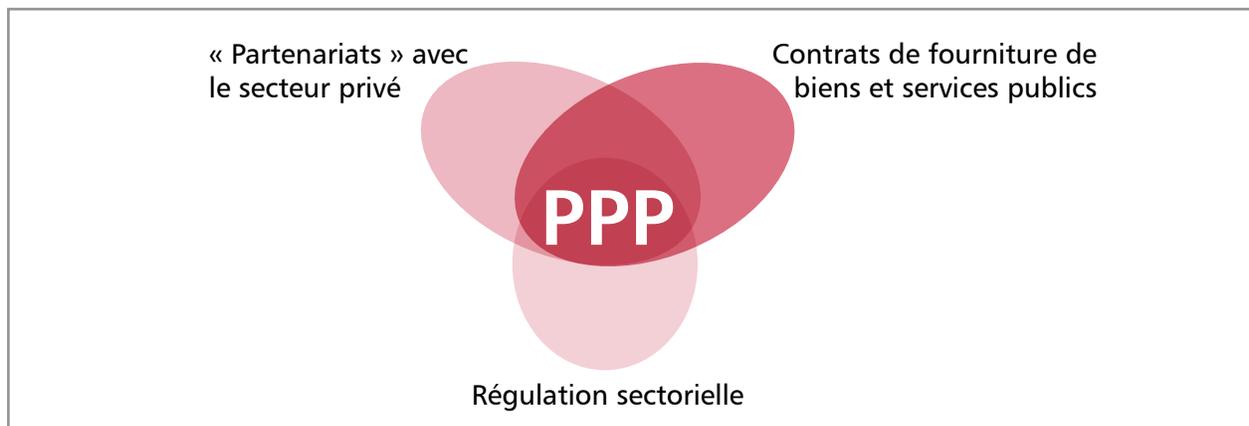
| Classification du contrat | Brève description et référence | Type d'actif | Étapes transférées | Mécanisme de paiement |
|---------------------------|---|--------------------------------------|---|---|
| Concession | L'expression « concession » est utilisée pour décrire divers types de contrats, comme expliqué dans l'ouvrage de Delmon [n° 118, encadré 1 à la page 9]. Dans certaines juridictions, le terme « concession » peut laisser entendre un type précis de contrat, alors que dans d'autres, il est utilisé de manière plus générale. Dans le contexte d'un PPP, le terme « concession » est le plus souvent utilisé pour désigner un PPP de type « usager payeur ». Par exemple, au Brésil, la loi relative aux concessions ne s'applique qu'aux contrats de type « usager payeur » et une loi distincte relative aux PPP régit les contrats nécessitant un paiement en provenance du secteur public. A l'inverse, le terme « concession » est parfois utilisé comme terme générique pour décrire divers types de contrats de PPP. Par exemple, tous les PPP récemment conclus au Chili ont été mis en œuvre en vertu de la « loi relative aux concessions », y compris des contrats entièrement financés par le gouvernement. | Infrastructure nouvelle ou existante | Conception, réhabilitation, extension ou construction, financement, maintenance et exploitation. En général, prestation de services aux usagers | En général, contrats de type « usager payeur ». Dans certains pays, l'entité privée pourra être amenée à verser une redevance au gouvernement ou au contraire pourra recevoir une subvention d'investissement ou d'exploitation, selon la viabilité financière de la concession |
| Bail ou affermage | Un contrat de bail ou d'affermage est semblable à une concession, mais le gouvernement demeure, généralement, responsable d'investir. Un contrat d'affermage peut avoir un sens précis dans certaines juridictions. La note explicative de la Banque mondiale sur la régulation dans le secteur de l'eau [n° 170, pages 36-42] décrit les contrats de bail et les concessions. De tels contrats peuvent ou non correspondre à la définition des PPP, selon la durée du contrat et la responsabilité de la partie privée concernant l'exploitation du service public. | Existant | Maintenance et exploitation, prestation de services auprès des usagers | « Usager payeur » : l'entité privée remet généralement au gouvernement une partie des tarifs d'utilisation à l'Etat afin de parer aux dépenses d'immobilisation |
| Franchise | Le terme franchise est parfois utilisé pour désigner un accord semblable à une concession ou à un contrat de bail ou d'affermage, comme indiqué par Yescombe [n° 323]. | Existant ou nouveau | Peut comprendre la conception, la construction et le financement ; ou peut se limiter à la maintenance et à l'exploitation d'un actif | Usager payeur ou gouvernement payeur |

| Classification du contrat | Brève description et référence | Type d'actif | Étapes transférées | Mécanisme de paiement |
|----------------------------------|--|--------------|--|--|
| Private Finance Initiative (PFI) | <p>La <i>Private Finance Initiative</i>, lancée en 1992, est un programme du gouvernement britannique visant à augmenter la capacité de financement du secteur public et à améliorer la qualité des services publics grâce à un apport de financements et de compétences du secteur privé. La mise en œuvre de la PFI a donné lieu à des contrats qui ne sont pas régis par une loi ou une réglementation précises et contraignantes mais sont établis en fonction de la nature du projet sur la base des directives (<i>guidelines</i>) du ministère des Finances et des publications du groupe de travail du Trésor (<i>Treasury Taskforce</i>). Les contrats de PFI sont le plus souvent classés en fonction du régime des investissements réalisés, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • BOT : « Build, Operate, and Transfer » (Construction, exploitation et transfert) ou BOOT « Build, Own, Operate, and Transfer » (Construction, possession, exploitation, et transfert) qui prévoit le transfert de propriété des actifs financés à l'autorité publique en fin de contrat ; • DCMF : « Design, Construct, Manage, and Finance » (Conception, construction, gestion, et financement), dans lequel les biens demeurent la propriété de l'autorité publique. | Nouveau | <p>Le plus souvent : Conception, construction, financement, maintenance d'infrastructures (« <i>Services sold to the public sector</i> »). Plus rarement, sur les infrastructures les plus importantes (ponts, métro, rail), les fonctions d'exploitation sont également transférées</p> | <p>Le plus souvent : « Gouvernement payeur »</p> |

1.1.2 Ce qu'un PPP n'est pas : autres types de participation du secteur privé

Outre l'importance de définir ce qu'est un PPP aux fins du présent *Guide de référence*, il est tout aussi utile de clarifier ce que *n'est pas* un PPP. L'*Illustration 1.2* permet d'illustrer l'entrecroisement entre un PPP et les trois concepts liés décrits ci-après, à savoir : (i) d'autres types de contrats conclus avec le secteur privé pour la fourniture de biens et services publics ; (ii) d'autres formes de partenariats conclus avec le secteur privé ; et (iii) la régulation sectorielle.

Illustration 1.2 : Dimensions constitutives d'un contrat de PPP



Autres types de contrats de prestation de biens et services publics

Les gouvernements concluent un grand nombre de contrats avec des entreprises privées. Ces contrats peuvent présenter des caractéristiques semblables à celles des PPP, notamment le long terme, et le fait d'être axés sur les résultats ou liés à la performance. Il peut s'agir des contrats suivants :

- En règle générale, les **contrats de gestion** comportent des indicateurs et exigences de performance semblables à ceux requis par les PPP. Cependant, ces contrats sont généralement d'une durée plus courte que les PPP, n'occasionnent pas d'importants investissements en capitaux du secteur privé, et transfèrent moins de risques au secteur privé, les mesures incitatives en matière de performance étant créées principalement au moyen de mécanismes de paiement et de pénalités. Par exemple, la **note explicative de la Banque mondiale sur la régulation dans le secteur de l'eau** [n° 170, pages 36-42] décrit comment les contrats de gestion sont utilisés dans le secteur de l'approvisionnement en eau. Lorsque les contrats d'exploitation et de maintenance (O&M) et les contrats de maintenance axés sur le rendement sont de courte durée, ils peuvent échapper à la définition d'un PPP.
- **Les contrats conception-construction, ou « clé en main »** comportent des conditions similaires axées sur les résultats. Cependant, en tant que contrats de courte durée, ils ne créent pas les mêmes mesures incitatives à long terme en matière de performance que les PPP.

- **Les contrats de crédit-bail** sont des contrats à long terme permettant de fournir des actifs relevant du secteur public. Cependant, ces contrats transfèrent considérablement moins de risques à l'entité privée que les PPP.

Bien que la documentation contenue dans le présent *Guide de référence* mette l'accent sur les contrats de PPP, de nombreuses références citées peuvent également être utiles pour les gouvernements envisageant d'autres dispositifs contractuels. Inversement, certaines références se rapportant à de tels dispositifs sont fournies lorsque celles-ci permettent de tirer des leçons utiles dans le cadre des PPP. Il convient toutefois de ne pas oublier que les divergences concernant la répartition des risques peuvent faire toute la différence, et ainsi affecter les comportements lors de la réponse à un appel d'offres et de l'exécution du projet.

Autres concepts liés aux « partenariats public-privé »

L'expression « partenariat public-privé » est parfois utilisée pour décrire plusieurs autres types d'accords conclus entre des entités publiques et privées contribuant de manière générale à des objectifs d'intérêt public. Ces types d'accord peuvent comprendre, par exemple :

- Des mécanismes de partage de l'information, tels qu'un « partenariat public-privé » pour combattre la fraude dans le secteur des soins de santé aux États-Unis auquel participent le gouvernement fédéral, des fonctionnaires, plusieurs compagnies privées d'assurance-maladie, et d'autres groupes des soins de santé et de lutte contre la fraude.
- Les activités bénévoles entreprises par des sociétés privées en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et en coordination avec les autorités compétentes, tels que des projets communautaires de santé ou d'éducation attachés à d'importants projets d'investissement étranger directs.
- Un financement privé de projets d'investissement publics sur une base philanthropique, pouvant comprendre une certaine participation du secteur privé dans l'exécution d'un projet.
- Des projets menés en commun dans les domaines de la recherche et de l'innovation, avec pour objectif de s'appuyer sur les compétences et les informations, tant dans le secteur public que privé.
- Les interventions du secteur public pour soutenir le développement du secteur privé en général ou dans des secteurs donnés, telles que la mise à disposition de terrains, d'actifs, de dette, de capitaux, ou de garanties à des entreprises entièrement privées qui ne jouent aucun rôle dans la prestation de services publics.

Bien qu'il s'agisse de partenariats, ces accords diffèrent grandement des contrats abordés dans le présent *Guide de référence des PPP* en termes de durée, d'objectifs fixés, de statut, et de structure juridique. Ainsi, les principes, les dispositions politiques, et les processus décrits dans cet ouvrage ne présentent qu'un intérêt limité pour ces autres formes de « partenariats » public-privé.

Les PPP et la régulation sectorielle

Les PPP fournissent souvent des services essentiels en situation de monopole (ou de quasi-monopole). Habituellement, le gouvernement se charge de la régulation des prestataires privés fournissant un service essentiel en situation de monopole afin de contrôler les tarifs et normes de service, bien souvent en attribuant les responsabilités à une agence de régulation indépendante, dans le but de protéger les consommateurs d'abus éventuels de la part de l'entreprise dominant le marché. La régulation sectorielle peut aussi régir les conditions selon lesquelles les prestataires dans un secteur donné interagissent : entrée dans un secteur au moyen de l'octroi de licences ou encore contrôle sur les décisions d'investissement dans le secteur. La régulation occupe une place particulièrement importante dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, de l'électricité, du gaz et des télécommunications, et elle peut être également observée dans d'autres domaines, tels que la construction d'aéroports ou d'autoroutes.

Il existe plusieurs cas dans lesquels les PPP ont trait au concept de régulation sectorielle, en situation de monopoles naturels :

- **PPP et privatisation comme mesures alternatives de réforme.** Les gouvernements qui cherchent à améliorer les performances des actifs et services publics existants dans un secteur peuvent envisager de recourir au PPP comme une alternative à la privatisation et à l'établissement d'un régime réglementaire. Bien qu'il existe des similitudes entre les processus d'établissement d'un PPP et de réalisation d'une privatisation, et qu'un certain nombre d'informations contenues dans de *Guide* puissent s'appliquer aux deux cas, la relation qui en résulte est différente. Une des différences principales est l'absence de limite de durée contractuelle pour une privatisation.
- **Régulation par contrat au moyen d'un PPP.** Lorsque des PPP sont introduits dans des secteurs qui devraient en principe être réglementés, le contrat de PPP peut devenir un outil permettant de définir les tarifs et les normes de service d'une manière qui protège les intérêts des consommateurs. Le PPP devient alors une alternative à l'établissement d'un régime réglementaire. L'[Encadré 1.1](#) présente quelques exemples d'une telle « régulation par contrat ». Certaines répercussions concernant la conception d'un contrat de PPP sont décrites ci-après à la section 3.3 : [Structuration des projets de PPP](#).
- **PPP parallèlement à la régulation sectorielle.** Dans certains pays, l'introduction d'un PPP dans un secteur donné peut être prétexte à la mise en place d'un régime de régulation sectorielle. Dans d'autres cas, la régulation sectorielle est déjà en place. Dans tous les cas, l'accord de PPP, le droit, et la régulation sectorielle doivent être harmonisés avec soin, pour s'assurer qu'il n'existe aucun conflit entre le contrat de PPP et les conditions réglementaires, ainsi que pour établir et délimiter clairement les rôles et responsabilités. La section 2.3.2 : [Responsabilités institutionnelles : mise en œuvre](#) offre des exemples supplémentaires concernant le rôle des régulateurs en relation avec l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des PPP.

Le **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation** (Corpus de connaissances sur la régulation des infrastructures) [\[n° 61\]](#) est un outil accessible en ligne offrant des conseils précis et des références supplémentaires sur un grand nombre de sujets liés à la régulation. Les ouvrages suivants abordent également ce sujet en détail et notamment ses liens avec les PPP :

- **Yong** [n° 324, section 4.1.3] discute du cadre de régulation des PPP. L'encadré 4.4 de cette section offre un aperçu des différentes approches concernant la régulation des infrastructures.
- La **série de notes explicatives de la Banque mondiale sur la régulation du secteur de l'eau et des services d'assainissement** [n° 170] aborde de nombreux sujets ayant trait à la régulation du secteur de l'eau, notamment des conseils quant à l'attribution des fonctions réglementaires et aux possibilités de régulation par contrat, ou par l'intermédiaire d'une agence indépendante.
- **L'article d'Eberhard sur les modèles hybrides et transitionnels de régulation dans les pays en développement** [n° 125] fournit une vue d'ensemble des différents modèles réglementaires et des avantages et inconvénients éventuels pour chacun d'entre eux. L'article offre également des recommandations sur la façon d'améliorer la performance des modèles réglementaires.
- Deux articles rédigés par **Ian Alexander** [n° 8, n° 9] présentent les règles visant à encourager les régulateurs à établir la confiance dans le système réglementaire et à adopter des mesures afin d'attirer des investisseurs privés.

La régulation ne se limite pas aux secteurs impliqués dans la prestation de services en situation de monopole ou de quasi-monopole. La régulation peut aussi permettre de surmonter les défaillances du marché, notamment afin d'assurer une gestion responsable des ressources naturelles limitées. Dans certains cas, les processus et les structures peuvent se rapprocher des PPP, comme c'est le cas par exemple d'une concession pour l'exploration ou l'exploitation minière ou pétrolière ou pour la gestion d'un site touristique. Il peut aussi y avoir des zones floues entre ces différentes formes de régulation, notamment lorsque certains aspects de la prestation des services essentiels exigent un accès à des ressources limitées dans le contexte d'un marché concurrentiel. L'attribution de spectres radioélectriques pour les télécommunications mobiles, ou l'accès à une centrale hydroélectrique ou à d'autres ressources pour la production d'électricité, sont des exemples de ce type de situation.

Bien qu'il existe quelques similitudes entre de telles procédures de concession ou d'octroi de licence et les PPP, les structures contractuelles concernées sont, dans l'ensemble, distinctes et la documentation contenue dans le présent *Guide de référence*, qui présente un intérêt limité pour de telles situations.

Encadré 1.1 : Régulation par contrat

De nombreux gouvernements mettent en œuvre des PPP sans créer de régime réglementaire pour l'ensemble du secteur. Une approche commune de la régulation sectorielle consiste à prendre en compte directement les tarifs et normes de service au moyen du contrat conclu avec un prestataire de service du secteur privé. Ainsi, aucun outil spécial ou organisme réglementaire n'est nécessaire. Le contrat en soi définit les normes de service à atteindre.

Dans le cas d'un contrat de concession, le contrat stipulera également le tarif, ainsi que les règles et le processus requis pour ajuster de temps à autre le tarif. En ce qui concerne un contrat de bail ou d'affermage, le gouvernement peut conserver l'autorité quant à la fixation du tarif, mais le paiement à l'exploitant, qui est également lié au montant du service fourni, est fixé par le contrat. Une telle approche est utilisée avec succès en France et dans de nombreux pays francophones. Par exemple :

- Concession d'eau en milieu urbain, au Sénégal : dans les années 1995, le gouvernement a entrepris des réformes pour faire appel aux entreprises privées en vertu d'un contrat d'affermage et axé sur les performances afin d'améliorer les résultats dans le secteur de l'approvisionnement en eau. Les dispositions contenues dans les contrats décrivaient les normes et indicateurs de performance permettaient leur contrôle par un comité aux fins de surveillance et comprenaient un mécanisme efficace de résolution des différends. L'entreprise privée était contrainte légalement de respecter les normes stipulées en vertu du contrat, notamment la qualité de l'eau, l'accès, et l'eau non facturée [n° 45].
- Aux Philippines, le Gouvernement a décidé de mettre un terme à la pénurie d'eau à Manille en attribuant deux contrats de concession pour l'approvisionnement en eau dans la capitale, et a envisagé d'établir un organisme indépendant de régulation. Cependant, il a été décidé que faire intervenir le Congrès pour adopter les lois nécessaires prendrait trop de temps et serait trop risqué. Le gouvernement a par conséquent mis sur pied un bureau réglementaire pour les deux accords de concession au sein du service public (qui demeure propriétaire des actifs et est partie au contrat de PPP). Une clause du contrat de concession exigeait que les entreprises privées « coopèrent » avec le bureau de régulation qui, à son tour, était responsable de l'interprétation des régulations régissant les accords [n° 122].
- La concession d'eau de Bucarest, en Roumanie, offre également un exemple intéressant d'une structure réglementaire créée en vertu d'un contrat. La concession était régie par deux organismes de régulation, technique, et économique. L'organisme de régulation technique a été créé dans le but spécifique d'évaluation de la performance technique de l'entreprise privée par rapport aux indicateurs prévus dans le contrat de concession. L'organisme de régulation économique, une agence publique nationale, était chargée de l'approbation des ajustements tarifaires selon une formule prévue dans le contrat de concession.

Pour une présentation plus approfondie des sujets liés à la « régulation par contrat » et pour consulter des études de cas, se reporter au chapitre intitulé « Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? » (Régulation par contrat : un nouveau mode de privatisation de la distribution de l'électricité ?) [n° 32] et à la série de notes explicatives de la Banque mondiale sur la régulation du secteur de l'eau et des services d'assainissement [n° 170].

| Références clés : Qu'est-ce qu'un PPP ? | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Delmon, Jeffrey (2010) <i>Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure</i> , Policy Research Working Paper 5173, Banque mondiale | Décrit en détail les différents types de contrats de PPP et la classification de ces derniers. Présente également une nouvelle classification des contrats de PPP visant à clarifier et faciliter la comparaison. |
| Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i> , 2 nd edition, Elsevier Science, Oxford | Le chapitre 1 intitulé « What are Public-Private Partnerships » (Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé) décrit les diverses structures de PPP et comment celles-ci sont classées. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 2 intitulé « Defining Public-Private Partnerships » (Définition des partenariats public-privé) met l'accent sur la différence existant entre les PPP et les contrats de privatisation et de gestion et décrit les PPP de type usager payeur et les PPP basés sur la mise à disposition des services. Plusieurs études de cas tout au long de l'ouvrage fournissent des exemples de PPP dans les pays en développement. |
| Eric Groom, Jonathan Halpern & David Ehrhardt (2006) <i>Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services</i> , Banque mondiale | La note 4 intitulée « regulation and private sector contracts » (régulation et contrats conclus avec le secteur privé) décrit les éléments caractéristiques des contrats de concession, d'affermage et de gestion dans le secteur de l'approvisionnement en eau. |
| H. K. Yong (ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i> , Londres: Commonwealth Secretariat | La section 7 se penche sur des expériences récentes dans le domaine des PPP dans les pays en développement du Commonwealth. L'annexe 5 présente 11 études de cas de projets de PPP, dans les secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie et de la santé, en Afrique, en Asie et dans les Caraïbes. |
| Anton Eberhard (2007) <i>Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models</i> , Working Paper No.4, Banque mondiale | Propose une vue d'ensemble de divers modèles réglementaires et les avantages et inconvénients potentiels de chaque modèle. Ce document offre également des recommandations sur la façon d'améliorer la performance des modèles réglementaires. |
| Ian Alexander (2008) <i>Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?</i> Document faisant suite à une présentation lors de la conférence du 5 ^e Forum annuel pour la régulation des services publics (AFUR) qui s'est tenu à Accra, au Ghana. | Met l'accent sur l'établissement de règles prédéterminées encourageant les régulateurs à adopter des mesures à l'avenir. |
| Muller, E. (2011) <i>Les instruments juridiques des partenariats publics</i> , Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques | Thèse fondant une catégorie juridique des PPP définis comme contrats d'opérations globales et de longue durée d'externalisation d'activités publiques, incluant le préfinancement privé des investissements. |
| Ian Alexander (2007) <i>Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance</i> . Document préparé en vue de la conférence du 4 ^e Forum annuel pour la régulation des services publics (AFUR) qui s'est tenu à Livingstone, en Zambie. | Souligne l'importance de la confiance des investisseurs dans le régime réglementaire. |
| Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) <i>Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?</i> , Banque mondiale Working Paper 14 | Décrit les éléments essentiels d'une « régulation par contrat » ; la façon dont divers pays ont remédié à certains problèmes clés liés à la régulation au moyen de ce mécanisme. Décrit les points forts et les faiblesses de diverses approches, en s'appuyant sur une expérience internationale. |
| Symchowicz, N. (2012) <i>Partenariats public-privé et montages contractuels complexes, analyse et aide à la décision</i> , Editions Le Moniteur | Ouvrage retraçant l'évolution et explorant en profondeur les différentes formes de contrats de partenariats. |

1.2 Recours aux PPP : secteurs et services

Les PPP ont été utilisés dans un grand nombre de secteurs, afin de fournir toutes sortes de biens et services. Comme indiqué dans l'introduction du présent *Guide de référence*, il existe deux caractéristiques fondamentales des secteurs et services pour lesquels on a recours aux PPP : tout d'abord, le projet doit constituer ou contribuer à la prestation de biens et services publics, et deuxièmement, le projet a trait à des actifs à long terme coïncidant avec la durée du contrat de PPP.

Dans la pratique, la définition du terme « services publics » peut varier d'un pays à l'autre et dans le temps. La documentation présentée dans le présent *Guide de référence* est neutre vis-à-vis de cette définition ; les « services publics » correspondent à toute prestation de service que les autorités compétentes considèrent comme étant de leur ressort. L'accent porté sur les actifs à long terme reflète la caractéristique « à long terme » d'un contrat de PPP. Dans la plupart des cas, ceci signifie que les PPP se rapportent à des immobilisations ; mais peuvent également comprendre des actifs durables qui ont un objectif spécifique ou sont propres au site, tels que le matériel ferroviaire roulant. Le Tableau 1.2 : *PPP selon le secteur - Exemples et ressources* présente quelques exemples et des ressources générales pour donner aux lecteurs un aperçu des diverses expériences en matière de PPP de par le monde.

Certains pays choisissent de limiter l'utilisation des PPP à certains secteurs dans le cadre de cette définition au sens large, comme décrit à la section 2.1 : *Politique relative à un PPP*. Ceci peut refléter des priorités pour l'investissement ou pour l'amélioration de la performance des services, ou bien encore donner un ordre de priorité aux secteurs dans lesquels les PPP sont susceptibles d'être les plus performants.

Inversement, certains pays définissent également des secteurs ou des services au sein des secteurs, pour lesquels les PPP ne seront pas utilisés. Ceux-ci sont parfois appelés des services « de base », c'est-à-dire des services devant être fournis exclusivement par le gouvernement et donc, qui ne devraient pas être délégués au secteur privé par l'intermédiaire d'un PPP. En pratique, les définitions des services « de base » varient selon les préférences et les perceptions locales. Par exemple, dans le secteur des soins de santé au Royaume-Uni et en France, les PPP ont été utilisés pour construire des hôpitaux et dispenser des services accessoires, mais les services médicaux « de base » sont gérés par les autorités publiques [n° 231]. Par contre, un projet innovant de PPP dans le secteur hospitalier au Lesotho comprenait la prestation d'un éventail complet de services de santé par l'exploitant privé [n° 307].

Des ressources utiles fournissant une vue d'ensemble de l'expérience en matière de PPP dans divers secteurs des pays en développement figurent ci-après :

- L'ouvrage de **Farquharson et al** sur les PPP dans les marchés émergents [n° 144] comporte des études de cas de PPP relatifs à un nouvel hôpital au Mexique, la réhabilitation d'un hôpital en Afrique du Sud ; une concession d'eau aux Philippines ; une concession de services d'eau et d'électricité au Gabon ; une nouvelle ligne de métro à Sao Paulo, au Brésil ; l'expansion d'un aéroport en Jordanie ; et une revue d'un programme de PPP dans le secteur des autoroutes nationales en Inde.
- Le chapitre de **Yong** [n° 324, pages 87-104] sur l'expérience récente en matière de PPP dans les pays en développement du Commonwealth présente des études de cas concernant onze projets de PPP

dans les secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie, et de la santé en Afrique, en Asie, et dans les Caraïbes.

- Un **document rédigé par Farlam sur l'expérience en matière de PPP en Afrique** [n° 142] présente huit PPP dans les secteurs des transports, des prisons, des télécommunications, de l'eau, de l'énergie, et du tourisme ; et tire les leçons acquises de ces expériences.
- La **revue de la Banque mondiale sur les leçons tirées de projets d'aide axés sur les résultats** [n° 241] se penche sur les expériences dans le domaine de la participation du secteur privé dans l'infrastructure, y compris des projets de PPP soutenus par une aide axée sur les résultats dans les secteurs des communications, des routes, de l'énergie, de l'eau, de la santé, et de l'enseignement.
- **L'étude exploratoire de la Banque asiatique de développement sur l'irrigation et le drainage** [n° 39] identifie les secteurs pour lesquels la participation du secteur privé peut être envisagée conformément au cadre politique indien.
- **La série Handshake publiée par la Société financière internationale (SFI)** [n° 307] propose des publications trimestrielles, chacune d'entre elles mettant l'accent sur l'usage de PPP dans divers secteurs et contextes.
- Le **site Internet du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF)** [n° 264], et plus généralement le « Knowledge Lab », présentent d'autres expériences en matière de PPP dans plusieurs pays en développement. Pour obtenir de plus amples informations sur la façon dont les PPP ont été utilisés dans les marchés développés, consulter les **rapports relatifs aux PPP européens de la Banque européenne d'investissement** [n° 90], qui fournissent un examen approfondi d'une expérience pays et offrent une liste des projets de PPP dans toute la région européenne.

Tableau 1.2 : PPP selon le secteur - Exemples et ressources

| Secteur | Types de projet | Ressources générales |
|----------------|--|---|
| Transport | Routes, tunnels, et ponts Voie ferrée Systèmes de transport en commun, tramways Ports Aéroports | Les études de cas du ministère américain des Transports (USDOT) sur les PPP dans les transports examinent l'expérience des PPP internationaux dans ce secteur, notamment des études de cas concernant la construction de ponts et d'autoroutes au Royaume-Uni, en Europe, en Australie, en Chine, en Inde, en Israël, et en Argentine [n° 138]. L'ouvrage de Menzies et Mandri-Perrott sur la participation du secteur privé dans le secteur du rail léger [n° 233, Annexe 1] présente des études de cas détaillées sur les PPP pour douze systèmes de rail léger au Royaume-Uni, en Malaisie, aux Philippines, en Thaïlande, au Canada, et en Afrique du Sud. |
| Eau et déchets | Station d'épuration des eaux en gros Distribution de l'eau et gestion des eaux usées Services de gestion des déchets solides | Marin [n° 227] examine avec soin l'expérience en matière de PPP pour les services publics d'approvisionnement en eau en milieu urbain dans les pays en développement, s'appuyant sur plus de 65 PPP. |

| Secteur | Types de projet | Ressources générales |
|---|--|--|
| Énergie | Actifs de production Systèmes de distribution | Eberhard et Gratwick [n° 124] décrivent l'expérience acquise auprès de producteurs d'électricité indépendants (PEI) en Afrique sub-saharienne. |
| Infrastructure sociale et gouvernementale | Éducation : établissements scolaires et services Santé ; hôpitaux et autres établissements et services de santé Prisons Projets de réhabilitation urbaine et de logements sociaux | Un rapport publié par Deloitte sur la façon dont les PPP peuvent aider à « combler les lacunes en matière d'infrastructure » [n° 128, pages 19-28] fournit une vue d'ensemble utile sur l'expérience des PPP dans de nombreux secteurs, en particulier celui de l'infrastructure sociale. La série Handshake publiée par la SFI [n° 307] présente des exemples et des études de cas sur des PPP dans les secteurs des soins de santé et liés à l'infrastructure économique et sociale. Le document de LaRocque sur les contrats de prestation de services d'enseignement [n° 220] comprend des exemples de PPP dans ce secteur. Un rapport publié par Business News Americas sur les concessions liées à l'infrastructure sociale [n° 83] décrit une expérience récente concernant des PPP dans divers secteurs en Amérique latine. |

| Références clés : Comment les PPP sont-ils utilisés ? | |
|---|---|
| Référence | Description |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 2 intitulé « Defining Public-Private Partnerships » (Définition des partenariats public-privé) met l'accent sur la différence existant entre les PPP et les contrats de privatisation et de gestion, et décrit les PPP de type usager payeur et les PPP basés sur la mise à disposition des services. Plusieurs études de cas tout au long de l'ouvrage fournissent des exemples de PPP dans les pays en développement. |
| Yong, H. K. (ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i>, Londres, RU: Commonwealth Secretariat | La section 7 se penche sur des expériences récentes dans le domaine des PPP dans les pays en développement du Commonwealth. L'annexe 5 présente 11 études de cas de projets de PPP dans les secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie, et de la santé en Afrique, en Asie, et dans les Caraïbes. |
| Farlam, P. (2005) <i>Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa</i> (Nepad Policy Focus Report No. 2), Johannesburg, South African Institute of International Affairs | Se penche sur l'expérience acquise en matière de PPP en Afrique et présente des études de cas détaillées portant sur huit projets dans le secteur des transports, des prisons, des télécommunications, de l'eau, de l'énergie, et du tourisme. |
| Mumssen, Y., L. Johannes & G. Kumar (2010) <i>Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices</i>, Banque mondiale | Examine l'expérience en matière de participation du secteur privé dans le cadre de projets d'infrastructure soutenus par une aide axée sur les résultats dans les secteurs des communications, des routes, de l'énergie, de l'eau, de la santé, et de l'enseignement. |
| DLA Piper (ed.) (2009) <i>European PPP Report 2009</i> | Présente un aperçu de l'état d'avancement et de la direction prise par des PPP en Europe, fournit des examens détaillés pour chaque pays, et une liste de projets à l'étude et mis en œuvre au cours de l'année du rapport. |
| Etats-Unis, Department of Transportation (Federal Highway Administration) (2007) <i>Case Studies of Transportation PPPs around the World</i> (Final Report Work Order 05-002) Washington, DC | Examine l'expérience des PPP internationaux dans le secteur des transports, y compris des études de cas relatifs à la construction de ponts et d'autoroutes au Royaume-Uni, en Europe, en Australie, en Chine, en Inde, en Israël, et en Argentine. |
| Menzies, Iain & Clédan Mandri-Perrott (2010) <i>'Private Sector Participation in Urban Rail'</i>, <i>Gridlines</i>, 54, Banque mondiale/PPIAF | L'annexe 1 présente des études de cas portant sur des projets de PPP liés au rail léger au Royaume-Uni, en Malaisie, aux Philippines, en Thaïlande, au Canada, et en Afrique du Sud. |

| | |
|--|---|
| Marin, P. (2009) <u>Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries</u> (Trends and Policy Options No. 8), Banque mondiale | Examine 65 PPP dans le secteur de l'eau dans les pays en développement, révélant des améliorations constantes en termes d'efficacité et de qualité du service. |
| Anton Eberhard & Katharine Nawal Gratwick (2010) <u>IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success</u>, Update of paper published in Development Policy Review 2008 | Passe en revue des expériences acquises auprès de producteurs indépendants d'électricité (PIE) en Afrique sub-saharienne, et offre une liste détaillée de tous les projets liés à des PIE dans la région. |
| Eggers, W. D. & T. Startup (2006) <u>Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships</u>, New York: Deloitte | La page 5 fournit une description succincte de divers types de contrats de PPP. Le rapport examine également brièvement l'expérience internationale en matière de PPP dans les secteurs des transports, de l'eau et des déchets, de l'enseignement, du logement, des hôpitaux, de la défense, et des prisons. |
| Société Financière Internationale, <u>IFC's Quarterly Journal on PPPs</u>, numéros thématiques, par exemple : <u>Healthcare</u> | Ce numéro spécial sur le secteur des soins de santé examine l'expérience internationale en matière de PPP dans ce domaine, en particulier dans les pays en développement, et tire des leçons de ces expériences pour expliquer comment reproduire ailleurs les succès rencontrés. Présente l'exemple du PPP de l'hôpital du Lesotho et se penche sur l'expérience acquise au Ghana, en Inde, et au Mexique. |
| LaRoque, N. (2006) <u>Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples</u>, Fraser Forum, September, 6-8 | Décrit les différentes façons par lesquelles le secteur privé participe à l'éducation, notamment au moyen de PPP. Les pages 20 à 24 soulignent l'expérience internationale en matière de PPP dans les établissements scolaires. |
| Business News Americas (2011) <u>Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions</u>, Infrastructure Intelligence Series | Décrit une expérience récente liée à un PPP dans les secteurs de l'infrastructure sociale au Chili, Mexique, Pérou, et Brésil. |
| Cabinet GB2A (2013) <u>Contrats de performance énergétique – outils juridiques et solutions de financement</u>, Editions le Moniteur | Synthèse portant sur la contractualisation des performances dans le domaine de l'énergie, mettant en valeur le rôle spécifique des PPP à cet égard. |
| Agence Française de Développement (2010) <u>Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement</u>, Paris | Présente le rôle du PPP dans la conception d'un modèle optimal de gestion de l'eau, en étudiant leurs dimensions contractuelle, économique, institutionnelle, et participative. |
| Bezançon, X. (2004) <u>2 000 ans d'histoire du partenariat public-privé</u>, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées | Livre qui reprend l'histoire des PPP depuis l'Antiquité, et qui montre au travers de nombreux exemples comment leur rôle en France, notamment au XIXe siècle. |
| Michel Lafitte (2006) <u>Les partenariats public-privé, une clé pour l'investissement public en France</u>, Revue Banque Edition | Un ouvrage descriptif des premiers projets en PPP en France et Royaume-Uni, étudiés en détails. |

1.3 Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP

Un déficit d'infrastructures constitue une entrave à la croissance partout dans le monde et tout particulièrement dans les pays en développement. Les services liés à l'infrastructure sont souvent déficients et ne permettent pas de répondre à la demande, entraînant une congestion ou un rationnement du service. Les services liés à l'infrastructure sont souvent de faible qualité et peu fiables, tandis que de nombreux endroits ne sont tout simplement pas desservis.

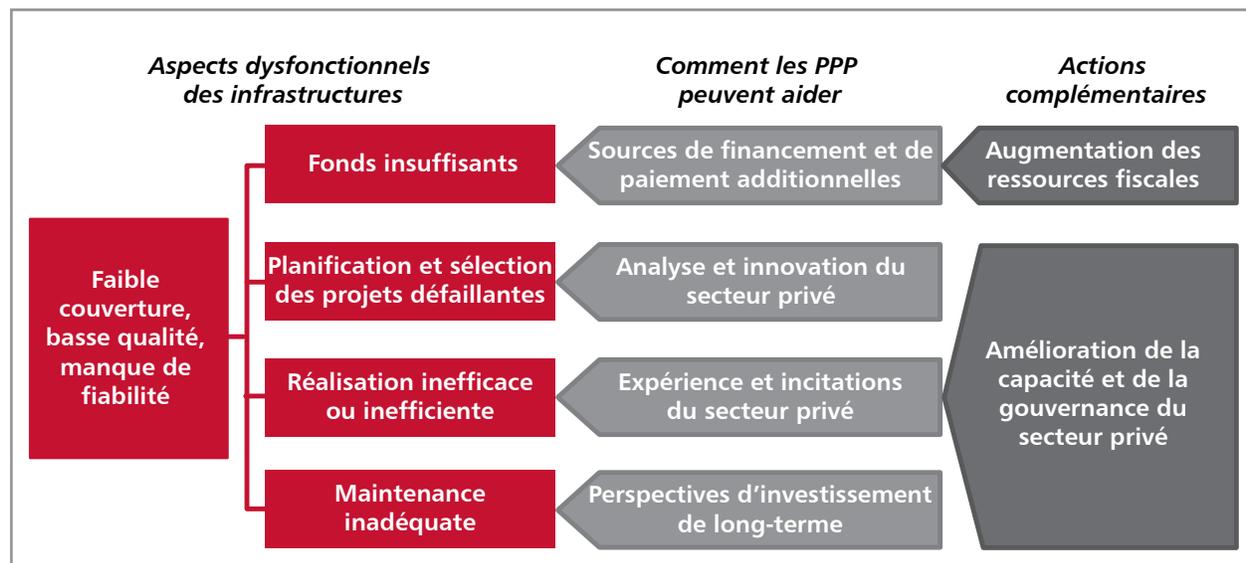
Cette mauvaise performance de l'infrastructure reflète les défis omniprésents auxquels les gouvernements se trouvent confrontés. Tout d'abord, la plupart des pays ne dépensent pas suffisamment afin de fournir l'infrastructure nécessaire. Deuxièmement, les ressources limitées peuvent être consacrées aux mauvais

projets, du fait d'une planification et d'une coordination laissant à désirer, d'une analyse insuffisante lors de la sélection des projets, de la poursuite d'objectifs politiques, et de la corruption. Par ailleurs, la prestation de biens et services liés à l'infrastructure est souvent décevante, la construction de nouveaux actifs coûte plus cher et est plus longue que prévu, et la prestation du service laisse à désirer. Finalement, les actifs liés à l'infrastructure sont souvent mal entretenus, ce qui a pour effet d'augmenter les coûts et de réduire les profits.

Rôle des PPP

Cette section examine comment les **PPP peuvent contribuer à surmonter ces défis omniprésents**, comme indiqué à l'illustration 1.3 : *Aspects dysfonctionnels des infrastructures et rôle des PPP*. Lorsque les circonstances sont favorables, les PPP peuvent permettre de mobiliser des sources supplémentaires de financement pour l'infrastructure. En testant diverses hypothèses permettant de susciter l'intérêt du secteur privé, les PPP peuvent, dans une certaine mesure, contribuer à l'amélioration de la sélection du projet. L'expérience de pays bénéficiant de longs antécédents dans le domaine des PPP révèle que l'inscription dans le long-terme de ces derniers permet de mieux gérer les projets de construction que les contrats traditionnels de passation de marché, les projets étant plus souvent réalisés dans les temps et en respect des limites budgétaires, du fait de mesures incitatives définies dans le cadre du contrat de PPP. Finalement, les perspectives d'investissement à plus long terme incluses dans les contrats de PPP peuvent aussi aider à favoriser une maintenance appropriée pour maintenir les actifs en bon état de fonctionnement.

Illustration 1.3 : Aspects dysfonctionnels des infrastructures et rôle des PPP



Les mécanismes par lesquels un PPP contribue à l'amélioration de la réalisation de l'infrastructure sont souvent désignés par l'expression « créateurs de valeur », en d'autres termes, de quelle façon le recours à des PPP dans le domaine de l'infrastructure permet d'optimiser les ressources. Ces créateurs de valeur, comme décrits à l'Encadré 1.2 : *Moteurs de création de valeur d'un PPP*, sont souvent intégrés dans les politiques de PPP.

Limites et obstacles liés aux PPP et mesures complémentaires nécessaires

Il existe des problèmes que les PPP ne sont pas en mesure de résoudre voire peuvent exacerber. Tout d'abord, les PPP peuvent parfois donner l'impression de résoudre une plus grande partie des problèmes de financement que ce n'est le cas, car les engagements fiscaux souscrits par le gouvernement vis-à-vis des PPP ne sont pas toujours clairement définis. Ceci peut amener les gouvernements à accepter, dans le cadre de PPP, des engagements budgétaires et des risques plus élevés qu'il ne serait attendu d'une gestion prudente des finances publiques. Alors que les PPP peuvent contribuer à une meilleure analyse du projet et permettre d'adopter des idées et des pratiques innovantes, le secteur public assume la majeure partie de la responsabilité pour la planification et la sélection du projet. Toutefois, des coûts fiscaux mal définis et la rigidité contractuelle des PPP peuvent compliquer ces tâches. La réalisation des avantages liés à l'efficacité du secteur privé pour la gestion des infrastructures, et aux incitations permettant une maintenance plus régulière, dépendent également d'une contractualisation et d'une passation de marché efficaces de la part du gouvernement.

Ces limites signifient que les PPP ne peuvent être envisagés comme une panacée permettant de résoudre les problèmes de performances de l'infrastructure. L'illustration 1.3 : *Aspects dysfonctionnels des infrastructures et rôle des PPP* souligne également d'autres éléments importants pour l'amélioration de la réalisation des infrastructures. Les PPP ou les projets d'investissement public ne peuvent réussir que s'ils reposent sur une prise de décision judicieuse résultant d'une capacité suffisante et d'une bonne gouvernance. Des données disponibles laissent à penser qu'une gestion améliorée pourrait grandement contribuer à réduire les déficiences en matière d'infrastructure, en tirant meilleur parti de l'infrastructure existante et en utilisant à meilleur escient les ressources publiques dans le cadre de nouveaux projets. Finalement, la solution pour de nombreux gouvernements réside tout simplement dans un investissement plus important dans l'infrastructure.

Cette section décrit chacun des quatre problèmes liés à la mise en œuvre de projets d'infrastructure indiqués à l'illustration 1.3 : *Aspects dysfonctionnels des infrastructures et rôle des PPP* décrivant les solutions éventuelles offertes par les PPP, ainsi que les limites ou les écueils liés aux PPP susceptibles d'exacerber le problème.

Encadré 1.2 : Moteurs de création de valeur d'un PPP

Les « moteurs de création de valeur » d'un PPP correspondent aux moyens par lesquels un PPP peut optimiser les ressources dans le secteur de l'infrastructure. Ces moyens sont les suivants :

- **Intégration des coûts complets sur la durée de vie** : l'intégration complète, sous la responsabilité d'une entité, des phases initiales de conception et construction avec prestation de services en continu, exploitation, maintenance, et réhabilitation peut permettre de réduire les coûts totaux du projet. Une intégration complète incite l'entité responsable à mener à bien chaque étape du projet (conception, construction, exploitation, et maintenance) tout en réduisant les coûts totaux.
- **Transfert du risque** : le risque lié à la propriété et l'exploitation d'une infrastructure assumé par le gouvernement coûte cher et souvent, ces frais ne sont pas estimés. L'attribution d'une partie du risque à une entité privée qui est plus à même de le gérer, peut permettre au gouvernement de réduire le coût d'ensemble du projet.
- **Un engagement initial concernant une maintenance adéquate renforce la prévisibilité et la transparence des coûts globaux** : un PPP exige un engagement initial vis-à-vis des coûts complets de l'actif sur toute la durée de ce dernier, y compris une maintenance appropriée. Ceci garantit une prévisibilité budgétaire sur toute la durée de l'infrastructure, et réduit les risques d'insuffisance de fonds pour la maintenance une fois le projet terminé.
- **Accent mis sur la fourniture du service** : permet à un service ou un organisme commanditaire de conclure un contrat à long terme pour des services à assurer en fonction des exigences. La direction au sein de l'entreprise en charge du projet de PPP peut alors se concentrer sur le service à fournir sans avoir à se soucier d'autres objectifs ou contraintes fréquemment rencontrés dans le service public.
- **Innovation** : une définition des résultats (extrants) plutôt que des facteurs de production (intrants) offre des perspectives plus larges pour l'innovation. La mise en concurrence de ces contrats incite les soumissionnaires à mettre sur pied des solutions innovantes pour répondre au cahier des charges.
- **Utilisation des actifs** : les entités privées sont encouragées à utiliser un seul établissement pour soutenir de multiples sources de revenus, réduisant le coût d'un service donné provenant de l'établissement.
- **Mobilisation de fonds supplémentaires** : imposer une redevance aux usagers pour les services peut générer des revenus supplémentaires et, parfois, ceci peut être effectué de manière plus efficace et plus facilement par le secteur privé que le secteur public. Par ailleurs, lorsque les gouvernements font face à des contraintes financières, les PPP peuvent mobiliser d'autres sources de financement pour l'infrastructure.

- **Responsabilité vis-à-vis de la performance** : les paiements du gouvernement sont subordonnés à l'atteinte, par l'entité privée, de résultats spécifiques selon les normes de qualité, les quantités fixées, et dans les délais convenus au préalable. Si les critères de performance ne sont pas remplis, les paiements à l'entité privée pour le service en question peuvent être réduits.

L'ouvrage intitulé **Partnerships Victoria's Practitioner's Guide** [n° 25], publié en 2001, établit clairement les créateurs de valeur comme fondement du programme de PPP de l'État de Victoria en Australie. Les **documents publiés par PricewaterhouseCoopers (PWC)** sur la « promesse des PPP » [n° 263, pages 13-34] et **par Deloitte sur les PPP** [n° 128, pages 5-9] décrivent de manière succincte ces avantages offerts par un PPP.

1.3.1 Fonds insuffisants

L'infrastructure souffre généralement d'une insuffisance de fonds, en d'autres termes, la plupart des pays n'investissent pas suffisamment afin de répondre aux demandes dans ce secteur et de soutenir la croissance économique, suggérant que des projets avantageux sur le plan économique ne sont pas mis en œuvre. C'est un problème que l'on rencontre fréquemment dans les pays en développement.

Diverses études ont identifié et tenté de quantifier ce « déficit de financement ». Par exemple :

- En 2010, une **étude de diagnostic de l'infrastructure en Afrique menée par la Banque mondiale** a estimé que l'Afrique sub-saharienne avait besoin de dépenser 93 milliards US\$ par an dans le secteur de l'infrastructure. Toutefois, les dépenses publiques, les redevances imposées aux usagers, l'investissement du secteur privé, et d'autres sources externes ne permettaient de couvrir que 45 milliards US\$, créant un déficit de financement total de 48 milliards US\$ [n° 158, pages 6-9 et 65-86].
- Selon la **stratégie en matière d'infrastructure publiée par la BID en 2013**, l'investissement supplémentaire requis dans le secteur de l'infrastructure en Amérique latine s'élevait à 100 milliards US\$ par an, soit 2 % du PIB de la région [n° 42].
- Un tel déficit de financement ne se limite pas aux pays en développement. En effet, un **rapport consacré à l'infrastructure jusqu'en 2030 publié en 2007 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** a identifié une disparité croissante entre les investissements en infrastructure requis à l'avenir et la capacité du secteur public à satisfaire à ces exigences à l'aide de moyens traditionnels [n° 247, chapitre 1].
- **McKinsey** [n° 232] estime qu'un investissement d'un montant de 57 trillions US\$ dans l'infrastructure sera nécessaire globalement entre 2013 et 2030, juste pour suivre le rythme de la croissance mondiale projetée du PIB. Cette somme de 57 trillions US\$ est supérieure à la valeur estimée actuellement de l'infrastructure mondiale.

Comme indiqué dans l'étude susmentionnée de diagnostic de l'infrastructure en Afrique menée par la Banque mondiale, le déficit de financement en soi peut s'avérer être un symptôme révélant d'autres problèmes dans la fourniture de l'infrastructure. Les auteurs ont conclu que 17 milliards US\$, soit 35 % du déficit de financement, sont imputables à une inefficacité dans les dépenses actuelles du fait d'une mauvaise gouvernance, d'une planification des investissements laissant à désirer, d'un investissement insuffisant en ce qui concerne la maintenance, de frais de services trop faibles, et d'inefficacités dans le domaine de l'exploitation [n° 158, pages 65-86].

Rôle des PPP : financement de l'infrastructure et finances

De nombreux gouvernements se tournent vers les PPP car ils reconnaissent qu'un investissement plus important dans l'infrastructure est nécessaire, mais n'ont pas les moyens financiers d'entreprendre des projets supplémentaires dans le secteur de l'infrastructure à l'aide d'une procédure traditionnelle de passation de marchés. Bien qu'il s'agisse de la motivation la plus couramment utilisée pour expliquer le recours aux PPP, c'est aussi l'une des raisons suscitant le plus de controverse. La mesure dans laquelle les PPP permettent véritablement aux gouvernements d'accroître les dépenses dans le secteur de l'infrastructure dépend de la nature du projet en question et des contraintes de financement particulières auxquelles fait face un gouvernement.

Certaines formes de PPP peuvent aider à **accroître le financement disponible pour l'infrastructure**, c'est-à-dire, dégager un revenu supplémentaire pour s'acquitter des services d'infrastructure, notamment :

- **Hausse des revenus en provenance des usagers** : en imposant des redevances aux usagers ou en réduisant les pertes au niveau de la collecte de ces frais. Par exemple, la nationale 4 au Mozambique et en Afrique du Sud a été conçue comme une route à péage dans le cadre d'un PPP, car les gouvernements de ces deux pays ne disposaient pas de fonds nécessaires pour investir dans un tel projet. Des subventions croisées en provenance de l'Afrique du Sud et du Mozambique ont permis de réduire les frais de péage imposés aux usagers [n° 142, pages 9-10].
- **Nouvelles sources de revenus en provenance d'une utilisation accrue de l'actif**. Accroître les recettes en utilisant autrement les actifs d'infrastructure peut permettre de réduire le coût de l'infrastructure imposé au gouvernement ou aux usagers.

Les gouvernements peuvent aussi instaurer des redevances, collecter les revenus plus efficacement, ou trouver des usages alternatifs et innovants de l'infrastructure, comme décrit dans le **document publié par Engel, Fischer, et Galetovic intitulé « PPPs: When and How » (Les PPP : Quand et comment)** [n° 134, pages 7-13]. Par conséquent, comparés à l'approche traditionnelle adoptée par les gouvernements, les PPP n'accroissent pas les ressources disponibles pour l'infrastructure si les usagers s'acquittent des mêmes redevances pour le service et si ces frais sont effectivement collectés. Cependant, les auteurs font également remarquer qu'il peut s'avérer difficile pour les gouvernements d'imposer aux usagers des tarifs correspondant aux coûts pour des services publics.

Certains gouvernements utilisent les PPP comme un mécanisme de financement pour **surmonter les contraintes budgétaires à court terme**, en répartissant le coût d'investissement d'un projet sur toute

la durée de ce dernier. Les gouvernements mettant en œuvre des systèmes de comptabilité de trésorerie constatent la totalité du coût d'investissement de l'infrastructure comme une dépense au moment où celle-ci est engagée, même si en pratique ces coûts sont financés par l'emprunt. Les PPP, par contraste, créent des décaissements sur une longue période. Un **document relatif aux PPP publié par PWC** illustre la façon dont le profil de paiement d'un PPP diffère d'un projet financé de manière traditionnelle [n° 263, pages 17-19]. Ceci peut permettre aux gouvernements faisant face à des contraintes budgétaires à court terme d'investir plus rapidement dans l'infrastructure. Cet avantage comptable des PPP disparaît lorsque l'on utilise la méthode de comptabilité en droits constatés car les investissements en capitaux sont alors dépréciés au fil du temps.

Finalement, les PPP sont susceptibles d'aider les gouvernements à **surmonter les contraintes liées à l'emprunt dans le secteur public**. Les gouvernements se trouvent souvent confrontés à des limites concernant le recours à l'emprunt, pouvant résulter de politiques prudentes de gestion des finances publiques, ce qui signifie que même des projets d'infrastructure de type « usager payeur », viables du point de vue commercial, ne peuvent pas être mis en œuvre dans le secteur public. Dans le cadre d'un PPP, le projet est financé par le secteur privé plutôt que par l'emprunt public, ce qui peut, dans certains cas, permettre à un gouvernement de surmonter cette contrainte (bien que, comme indiqué à la section suivante, généralement, de tels projets créent un passif éventuel qui peut aussi affecter la viabilité de la dette et de la situation budgétaire du gouvernement).

Le **document publié par Engel, Fischer, et Galetovic** [n° 134, page 9] suggère que la mesure dans laquelle les PPP peuvent aider à atténuer les contraintes liées à l'emprunt dépend du caractère de la contrainte en question. Les PPP peuvent aider à résoudre le manque de liquidité à court terme, en permettant la construction de PPP de type « usager payeur » viables du point de vue commercial. Engel, Fischer, et Galetovic estiment, cependant, que les PPP sont moins susceptibles d'être utiles lorsqu'un gouvernement ne peut pas emprunter en cas d'insolvabilité. Si tel est le cas, il peut s'avérer difficile pour le gouvernement de conclure de manière crédible un contrat à long terme tout en abandonnant une source éventuelle de revenus ; les investisseurs peuvent alors juger qu'un PPP n'est pas une solution viable. Par contre, dans un **document publié en 2011 consacré à l'expérience chilienne en matière de PPP**, Fischer explique comment une participation des organismes multilatéraux à un PPP peut améliorer la crédibilité de l'engagement d'un gouvernement au contrat, accroissant ainsi le potentiel pour le PPP d'aider les gouvernements à surmonter les contraintes liées à la dette [n° 147, pages 17-18 et 27-28].

La mesure dans laquelle le recours à un PPP peut permettre aux gouvernements de surmonter les contraintes liées à l'emprunt dépend aussi de la façon dont les PPP sont comptabilisés. Comme indiqué à la section 2.4.4 : *Comptabilité budgétaire et reporting financier dans le cadre de PPP*, bien que les normes internationales continuent d'évoluer, le patrimoine actif et passif d'un PPP est de plus en plus reconnu dans la comptabilité et les statistiques financières d'un gouvernement. Dans ce cas, le financement de PPP ferait l'objet des mêmes contraintes que l'emprunt public pour financer les projets d'infrastructure.

Pièges liés aux PPP : utilisation des PPP pour contourner les contrôles de gestion des finances publiques

Bien qu'il existe quelques exemples où les PPP permettent d'accroître les marges de manœuvre budgétaire (« l'espace budgétaire ») disponibles pour l'infrastructure, en réalité, ces pratiques sont extrêmement limitées. Dans le cas de **projets de PPP de type « gouvernement payeur »**, le coût de l'infrastructure est en fin de compte assumé par les deniers publics. En pratique, le flux des paiements pour rembourser un marché public financé par la dette peut s'avérer tout à fait similaire à un flux de paiements de mise à disposition dans le cadre d'un PPP pour le même projet.

En l'absence de gains réels en efficacité, ceci signifie que les avantages budgétaires apparents d'un PPP résultent de subterfuges comptables, soit les limites liées aux budgets de trésorerie ou la définition de la dette du secteur public. Au mieux, ceci peut créer des problèmes budgétaires ; au pire, ceci permet aux gouvernements d'utiliser un PPP pour passer outre leurs propres limites budgétaires et d'emprunt public prudentes, incitant les gouvernements à dépenser plus, en réponse à une pression politique ou autres pour procurer des biens d'infrastructure nouveaux et améliorés.

Le **document d'Abrantes de Sousa décrivant l'expérience portugaise en matière de PPP** [n° 1] explique comment un contrôle insuffisant du recours au processus de PPP a entraîné pour le gouvernement du Portugal un risque budgétaire significatif dans le cadre de ses contrats de PPP, ce qui a par la suite contribué à la crise budgétaire de 2011. Abrantes de Sousa décrit comment le programme de PPP a créé des problèmes budgétaires, et met en valeur les raisons poussant les agences à utiliser les PPP dans le but uniquement d'alléger les contraintes budgétaires. Au Royaume-Uni, la Private Finance Initiative (PFI, un vaste programme britannique de PPP) a également fait l'objet de critiques pour avoir dissimulé le coût des engagements du gouvernement. Une **enquête menée par un comité spécial de la Chambre des Lords (House of Lords Select Committee) sur la PFI** a révélé que, selon de nombreux témoins interrogés, le recours à la PFI pouvait s'expliquer par le fait que les engagements souscrits par le gouvernement dans le cadre de ce programme étaient souvent exclus de la dette publique [n° 291, pages 16-18].

Compte tenu de tels défis, le traitement d'un PPP dans les comptes du secteur public a évolué au fil du temps. Les normes les plus récentes de comptabilité du secteur public exigent que la majorité de l'actif et du passif des PPP soient comptabilisés dans les bilans du gouvernement, comme indiqué à la section 2.4 : *Cadres de gestion des finances publiques pour les PPP*. Cependant, lorsqu'un projet de PPP est approuvé, les engagements futurs en matière de paiement peuvent ne pas toujours apparaître dans les budgets et les plans de dépenses qui bien souvent ne sont préparés qu'un à trois ans à l'avance. Les sections 2.4 et 2.4.1 offrent des conseils sur la façon dont les gouvernements peuvent gérer les conséquences budgétaires des PPP afin d'éviter ces problèmes.

Pièges liés aux PPP : risque budgétaire

Même lorsque l'on s'attend à ce qu'un PPP produise des ressources supplémentaires, par exemple, en imposant une redevance aux usagers pour les services, les gouvernements assument en général certains risques liés au projet. Par exemple, les gouvernements sont parfois amenés à fournir des garanties pour

des facteurs de risque particuliers, tels que les risques liés à la demande, aux taux de change, et à certains coûts ; d'un autre côté, les contrats de PPP contiennent souvent des clauses de compensation en cas de rupture de l'accord pour diverses raisons.

Accepter ces risques s'inscrit dans une répartition des risques appropriée, comme indiqué à la section 3.3. Cependant, accepter un tel risque crée des engagements hors-bilan pour le gouvernement dont le coût peut être plus difficile à évaluer que le passif réel et les frais d'investissement initiaux engendrés par un projet d'investissement public traditionnel. Par conséquent, dans le cadre de projets de PPP, les gouvernements prennent souvent un risque budgétaire beaucoup plus important que prévu ou à attendre d'une gestion budgétaire prudente.

Dans ce contexte, le biais d'optimisme peut influencer la prise de décision relative au projet (voir la section 1.3.2 : *Mauvaises planification et sélection de projet*). Par exemple, un gouvernement peut convenir de fournir une garantie du risque lié à la demande pour un projet, car des prévisions optimistes indiquent qu'il n'y a aucun coût correspondant. Les autorités contractantes peuvent aussi être poussées à surestimer la demande afin de « dissimuler » le besoin pour des subventions et pousser de l'avant des projets qui en fait ne pas viables. L'effet cumulatif sur plusieurs projets de PPP peut créer un risque budgétaire considérable. Par ailleurs, des ressources publiques peuvent être consacrées à des projets qui ne permettent pas d'optimiser les ressources, car les coûts sont plus élevés ou les avantages offerts plus faibles que prévu.

L'ouvrage d'Irwin sur les garanties gouvernementales [n° 207, chapitres 2 et 3] offre des exemples sur la façon dont les garanties ont été utilisées, dans certains cas, créant une exposition importante au risque pour le gouvernement. Cet ouvrage décrit également certaines des raisons poussant les gouvernements à prendre de mauvaises décisions eu égard aux garanties.

Outre les engagements explicites d'un gouvernement, tels que des garanties, les PPP peuvent donner lieu à des engagements implicites, c'est-à-dire des obligations non contractuelles faisant suite à une obligation morale ou à des attentes de la part du public en matière d'intervention du gouvernement, créant un risque budgétaire supplémentaire (voir [n° 261]). Des contrats mal conçus ou appliqués de manière inefficace peuvent signifier que les gouvernements ne sont pas en mesure de transférer véritablement le risque vers le secteur privé. Une fois de plus, cela veut dire que les gouvernements finissent par assumer un risque beaucoup plus élevé que prévu au départ.

L'Encadré 1.3 : *Risque budgétaire excessif : exemples en Colombie, en Corée, au Mexique, et au Royaume-Uni* fournit des exemples de PPP pour lesquels le gouvernement a fini par s'acquitter de paiements importants et imprévus, suite au remboursement de garanties ou à la réalisation d'engagements implicites.

Encadré 1.3 : Risque budgétaire excessif : exemples en Colombie, en Corée, au Mexique, et au Royaume-Uni

Les gouvernements garantissent souvent les projets de PPP, ce qui entraîne des coûts plus importants que prévu. Par exemple :

- Dans les années 90, le gouvernement colombien a garanti le revenu pour des routes à péage et un aéroport, ainsi que des paiements par les services publics ayant conclu des contrats à long terme d'achat d'énergie avec des producteurs d'électricité indépendants. Une demande plus faible que prévu et d'autres problèmes ont forcé le gouvernement en 2005 à effectuer des paiements s'élevant à 2 milliards US\$⁽¹⁾.
- À la même époque, le gouvernement sud-coréen a garanti 90 % des recettes prévues sur 20 ans sur une route financée par le secteur privé et liant la capitale, Séoul, à un nouvel aéroport à Incheon. Lorsque la route a été inaugurée, les recettes de péages se sont avérées être moitié moins que celles prévues. Le gouvernement a dû s'acquitter de dizaines de millions de dollars américains chaque année⁽²⁾.

Les projets de PPP peuvent aussi créer pour les gouvernements des engagements implicites considérables. Lorsque les projets de PPP sont en proie à des difficultés financières, les gouvernements peuvent se trouver obligés d'intervenir afin d'éviter une interruption de service. Par exemple :

- Au cours des cinq années entre 1989 et 1994, le Mexique s'est lancé dans un programme ambitieux de construction de routes, accordant plus de 50 concessions pour 5 500 km de routes à péage. Ces concessions étaient fortement endettées car l'apport en capital prenait la forme d'un apport de capital en nature. Le financement de la dette pour les projets s'est effectué sur la base d'un taux d'intérêt variable fourni par les banques locales dont plusieurs appartenaient au gouvernement ; il est possible que le gouvernement ait exercé des pressions pour que ces banques accordent des prêts. En 1997, un volume de trafic moins important que prévu allié à une hausse du taux d'intérêt a poussé le gouvernement à restructurer la totalité du programme de routes à péage et à venir en aide financièrement aux concessions. Au total, le gouvernement a pris le contrôle de plus de 25 concessions et a assumé une dette de 7,7 milliards US\$⁽³⁾.
- Les services nationaux de trafic aérien du Royaume-Uni (NATS, United Kingdom Air Traffic Services) ont été partiellement privatisés, pour séparer les fonctions de contrôle du trafic aérien de l'Autorité de l'aviation civile. En vertu d'un accord de PPP, la NATS devait percevoir une redevance en fonction du volume du trafic aérien. La société ayant conclu le PPP avait

contracté une dette considérable pour couvrir les investissements et les opérations. Suite à l'attaque du 11 septembre, le volume du trafic aérien est tombé en deçà des prévisions, et la société courait le risque de ne pas remplir ses obligations au titre de la dette. Pour réduire le risque perçu de perturbation du service, le gouvernement britannique a injecté 100 millions GBP dans le capital de la société en charge du projet⁽⁴⁾.

Sources : (1) Tim Irwin (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale, Washington, DC; (2) Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea, Volume 1: Institutional Arrangements and Performance*, Asian Development Bank, Manila, Philippines; (3) and (4) David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*

1.3.2 Mauvaises planification et sélection de projet

Des ressources limitées sont souvent consacrées à des projets qui n'ont pas été sélectionnés judicieusement et n'offrent pas les bénéfices justifiant leur coût. Ceci peut résulter en une sous-utilisation des actifs et une prestation médiocre du service à un coût plus élevé qu'il n'est nécessaire. Ces problèmes systématiques résultent des facteurs suivants :

- **Planification et coordination insuffisantes** : une bonne planification et coordination sectorielle et intersectorielle sont nécessaires afin d'assurer que les « meilleurs » projets soient sélectionnés, c'est-à-dire ceux permettant d'optimiser les ressources, permettant un développement régional intégré, et offrant aux usagers les services qu'ils désirent. En l'absence d'une planification solide, les pouvoirs adjudicateurs responsables ne bénéficieront pas d'une perspective complète des éventuels projets pouvant être mis en œuvre, et ne connaîtront pas l'ordre dans lequel exécuter ces projets afin d'optimiser les ressources ; en conséquence la coordination intersectorielle sera insuffisante. L'Encadré 1.4 : *Approvisionnement en eau à Mumbai* présente un exemple de défaut de planification entraînant une optimisation des ressources médiocre. Le rapport de **McKinsey** [n° 232] consacré à l'investissement lié à l'infrastructure (identifiant un besoin à l'échelle mondiale de 57 trillions entre 2013 et 2030) fait remarquer qu'une augmentation des bonnes pratiques pourrait permettre d'économiser en moyenne 1 trillion US\$ par an dans le domaine des coûts d'infrastructure durant cette période.
- **Analyse défectueuse** : l'analyse sous-jacente à la sélection du projet est souvent défectueuse. Ainsi, des projets dont le rapport coût-bénéfice semblait justifié s'avèrent en réalité ne pas être avantageux. Les bénéfices sont souvent surestimés, résultant en des projets qui sont plus vastes et plus complexes que la demande pour les services ne l'exige, alors que les coûts sont souvent sous-estimés. Le **livre vert du gouvernement britannique sur l'évaluation des projets** [n° 281, pages 29-30] reconnaît qu'il s'agit d'un problème systématique et souligne le besoin de corriger la tendance à l'optimisme dans l'analyse du projet. La **directive du Trésor britannique sur la tendance à l'optimisme** [n° 282] a présenté des données probantes sur l'ampleur de ce phénomène depuis le début des années 2000, bien que des données plus récentes en provenance du Royaume-Uni font remarquer que les pratiques de passation de marchés publics se sont depuis améliorées, voir par exemple [n° 285, n° 286, et n° 287].

Une série mondiale d'études de vastes projets de transports publiée par **Flyvbjerg** [n° 151, n° 152, et n° 153] a conclu que les coûts sont systématiquement sous-estimés et les bénéfices surestimés :

- Une étude portant sur 258 projets de transport a trouvé que les coûts réels étaient en moyenne 28 % plus élevés que les coûts estimés, et 65 % plus élevés pour les projets menés en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord.
 - Une étude portant sur 25 projets ferroviaires a trouvé que le volume du trafic était fortement surestimé, en moyenne, à plus du double de la circulation réelle. La précision des prévisions en matière de trafic pour 183 projets routiers s'est avérée être fortement variable, mais sans constater de tendance vers la surestimation.
- **Politique ou gains personnels entravant le processus de sélection du projet** : accroissant les coûts ou réaffectant les fonds vers des projets moins utiles. Une analyse du Fonds Monétaire Internationale (FMI) portant sur la corruption dans l'investissement public dans le secteur de l'infrastructure montre que la corruption avait tendance à créer un biais en faveur des projets de dépenses en capital, et à accroître leur taille et leur complexité, réduisant ainsi la productivité de l'investissement [n° 312].

Souvent, ces facteurs se renforcent mutuellement. Par exemple, une analyse insuffisante ou une mauvaise planification peuvent permettre à des projets qui ne sont pas sélectionnés judicieusement d'être poussés de l'avant pour des raisons politiques ou personnelles, comme décrit dans le **guide d'information de la Banque mondiale sur la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau (World Bank's sourcebook on deterring corruption in the water sector)** [n° 52, chapitre 6]. **Les études menées par Flyvbjerg** expliquent aussi, exemples à l'appui, que les coûts et les bénéfices peuvent être délibérément représentés de manière inexacte, pour encourager des projets pour des raisons politiques ou organisationnelles [n° 151].

Encadré 1.4 : Approvisionnement en eau à Mumbai—Exemple d'un défaut de planification dans le secteur de l'infrastructure

L'expérience de la Municipal Corporation of Greater Mumbai offre un exemple d'une planification laissant à désirer dans le secteur de l'eau. La Corporation cherchait des moyens d'améliorer l'efficacité de ses opérations. Mumbai connaît une pénurie d'eau, l'approvisionnement étant limité à quatre à six heures par jour dans la majeure partie de la ville. Les planificateurs de la Corporation ont élaboré de nouveaux plans pour transporter l'eau depuis des centaines de kilomètres en dehors de la ville. Les conseillers engagés par l'intermédiaire de la Banque mondiale ont analysé le coût d'un approvisionnement en eau 24 heures sur 24 dans un quartier (K-East) à l'aide d'une nouvelle source d'approvisionnement, et ont comparé ces chiffres avec le coût d'un approvisionnement en eau 24 heures sur 24 au moyen d'un système de distribution amélioré réduisant les fuites et les vols. Les consultants ont estimé que le coût d'amélioration du système de distribution serait inférieur ou égal à un sixième du coût de l'approvisionnement en gros, pour le même niveau d'améliorations du service. L'ampleur de la différence suggère que les responsables de la planification avaient un parti pris en faveur de gros projets.

Rôle des PPP

Lorsque les conditions le permettent, les PPP peuvent contribuer à l'amélioration de la sélection d'un projet lié à l'infrastructure, en s'appuyant sur la capacité d'analyse et les idées des investisseurs du secteur privé, dont les résultats financiers dépendent de l'exactitude des prévisions en matière de coûts et de revenus.

Les investisseurs et les bailleurs de fonds du secteur privé entreprennent leur propre analyse du projet en fonction de leur expérience et de mesures incitatives solides et axées sur les profits pour évaluer avec soin les bénéfices et les coûts. En particulier, dans le cadre d'opérations de financement de projets, les bailleurs de fonds mènent un examen de diligence raisonnable approfondi, comme décrit à la section 1.4 : *Financement des projets de PPP*. Une **étude menée en 2002 par Standard and Poor** [n° 30] a révélé que les prévisions en matière de trafic pour les routes à péage préparées à la demande des banques avaient tendance à être moins optimistes que celles commandées par d'autres agences, notamment les promoteurs et les gouvernements, bien qu'en moyenne elles faisaient également preuve d'un parti pris.

Par conséquent, la procédure d'appel d'offres dans le cadre d'un PPP peut permettre d'exclure les projets non viables. Comme décrit par **Engel, Fischer, et Galetovic** [n° 134], s'il est demandé aux commanditaires et aux bailleurs de fonds du secteur privé d'assumer un risque revenu/coût dans le cadre d'un PPP, un projet non viable peut tout simplement ne pas susciter l'intérêt du secteur privé. Par exemple, un **rapport publié par McKinsey sur les défis rencontrés dans le secteur de l'infrastructure en Inde** [n° 172, pages 25-27] remarque que plusieurs projets de routes à péages de la National Highways Authority of India (NHAI) n'ont attiré aucun soumissionnaire. Dans certains cas, les prévisions de la demande étaient trop élevées ; dans d'autres, les soumissionnaires ont trouvé que les estimations de coûts de la NHAI étaient trop faibles et le projet non viable selon des hypothèses de coût plus prudentes. Inversement, **Engel, Fischer et Galetovic** [n° 134] indiquent que si le gouvernement assume un risque, par exemple, en fournissant une garantie de la demande, un projet non viable pourrait donc toujours être profitable pour le partenaire du secteur privé, réduisant ainsi la « capacité de sélection » des PPP.

Des sociétés privées spécialisées dans l'infrastructure peuvent aussi être bien placées pour identifier les besoins dans ce secteur et trouver des idées novatrices pour y répondre. Accepter des propositions spontanées soumises par des sociétés privées peut également être un moyen de tirer parti de ces idées. L'Encadré 1.5 : *Voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie – Un exemple d'une innovation du secteur privé* offre un exemple d'un projet novateur développé à partir d'une proposition spontanée. Bien que les propositions spontanées puissent être une source utile d'idées, elles doivent être soumises à la même analyse que d'autres investissements importants du secteur public afin d'améliorer la sélection des projets. La section 3.6 : *Gestion des propositions spontanées* décrit comment certains gouvernements ont introduit des politiques visant à encourager les propositions spontanées, tout en les soumettant à une analyse rigoureuse et à concurrence.

Encadré 1.5 : Voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie – Un exemple d’une innovation du secteur privé

Une section des autoroutes I-495 et I-95—la « ceinture » autour de Washington, DC, et un axe Nord-Sud majeur, devait subir des réparations et une extension, afin de résoudre l’engorgement de ces voies depuis le début des années 1990. Le département des Transports de l’État de Virginie (DTV) avait initialement développé un plan de réhabilitation et d’expansion de l’autoroute pour un coût de 3 milliards US\$, mais le projet était à l’arrêt, du fait du manque de financement et de l’opposition publique au déplacement de 300 commerces et résidences entraîné par le projet.

En 2002, Fluor, une entreprise d’ingénierie et de construction, a soumis une proposition spontanée pour développer des voies à occupation élevée à péage (High Occupancy Toll, HOT), sur la I-495, comme une alternative pour gérer le volume de véhicules. Les voies HOT sont une technologie innovante qui permet au conducteur de payer pour éviter les encombrements. Les voies payantes sont situées de part et d’autres des voies d’autoroute, et sont conçues afin de ne pas connaître d’encombrements. Afin de réguler la demande pour ces voies HOT, le tarif du péage change en fonction des conditions de circulation. Quand la circulation augmente, le tarif augmente également. Les voitures contenant trois passagers ou plus, ainsi que les bus, peuvent utiliser les voies HOT gratuitement. La proposition de Fluor réduisait le nombre de commerces et de résidences déplacées de 350 à 8, un facteur déterminant pour recueillir le soutien des communautés locales. La proposition minimisait également le coût du projet, tout en atteignant les normes spécifiées sur contrat pour la route.

En 2005, DTV a attribué un accord de PPP pour la construction des voies HOT. Le coût total du projet était de 1,9 milliard US\$, compare à un coût estimé de 3 milliards US\$ selon la proposition initiale développée par le gouvernement. L’État de Virginie a contribué à ce coût à hauteur de 400 millions US\$. Le financement des voies HOT a été bouclé en 2007, et ces dernières ont ouvert en 2012. Fort de cette expérience, DTV a attribué un second contrat pour des lignes HOT en 2011.

Source : Site web des voies HOT de Virginie (<http://www.virginiahotlanes.com>); Gary Groat (2004) ‘Loosening the Belt’, *Roads and Bridges*, 42(4); Virginia Department of Transportation (2008) *Virginia HOT Lanes: Fact Sheet*, Richmond, VA

Limites et pièges liés aux PPP : mauvaises planification et sélection de projet

Bien que le processus de PPP puisse fournir de plus amples informations et une analyse supplémentaire permettant de sélectionner plus judicieusement un projet, le gouvernement demeure responsable du choix des projets à mettre en œuvre. Ceci limite la capacité des PPP à améliorer la sélection du projet. Les PPP peuvent même fausser les projets d’investissement, des projets ayant un ordre de priorité moins élevé peuvent aller de l’avant car ils sont plus faciles à entreprendre.

Mais surtout, les PPP sont peu utiles lorsqu'il s'agit d'améliorer la planification. Lorsque les projets de PPP sont lancés par un gouvernement, refuser de participer à des projets qui ne semblent pas viables constitue la seule réponse dont disposent les sociétés privées, comme décrit ci-dessus. Lorsque les projets de PPP émanent des investisseurs privés, souvent ces derniers ne sont pas en mesure de remédier aux faiblesses dans les domaines de la planification et de la coordination entre les secteurs ou entre limites régionales. Par exemple, le projet de **voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie** décrit à l'Encadré 1.5 : *Voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie – Un exemple d'une innovation du secteur privé* ne s'étend pas au Maryland, un État limitrophe où se trouve la moitié du boulevard périphérique. De plus, en générant des idées de projet, les entreprises privées mettent l'accent sur les projets qui sont viables sur le plan financier mais ne proposent pas de projets économiquement avantageux qui pourraient exiger des contributions du pouvoir public.

Le manque de souplesse des contrats de PPP peut aussi exacerber les défis liés à la planification sectorielle. Comme indiqué dans la **revue d'un programme de PPP publiée par la Chambre des Lords britannique** [n° 291, pages 28-29], les projets de PPP constituent un engagement à long terme, et il peut être onéreux de les modifier le cas échéant (ou en cas de malentendu). Bien que, dans le cadre de la procédure traditionnelle de passations de marchés publics, des changements comportent aussi des coûts supplémentaires, ceux-ci sont en général plus faibles que ceux rencontrés dans le cadre d'un PPP, car l'absence d'obligations contractuelles à long terme permet un recours plus facile aux forces du marché et à la pression concurrentielle.

Il existe des limites quant à la capacité des PPP à améliorer l'analyse des projets. Tout d'abord, le secteur privé n'échappe pas à la tendance à l'optimisme. L'analyse de **Standard & Poor** susmentionnée montre que les bailleurs de fonds émettent des hypothèses plus réalistes que les organismes publics ; néanmoins ils surestiment aussi les prévisions de trafic. Les prévisions de trafic plus prudentes préparées à la demande des banques surestiment encore le trafic de presque 20 %, voir [n° 31]. En Espagne [n° 322], les estimations de trafic préparées par les concessionnaires à qui ont été accordés les contrats de PPP pour la construction de routes à péages se sont avérées être encore plus optimistes, les revenus générés par les sociétés permettaient à peine de couvrir les intérêts sur l'encours de la dette.

Deuxièmement, lorsqu'une entité privée participant à un PPP n'assume pas le risque lié au trafic ou d'autres risques du projet, elle est moins motivée à mener une analyse rigoureuse. Les structures de PPP peuvent même affaiblir les motivations d'un gouvernement pour une analyse rigoureuse, en obscurcissant les coûts et les risques assumés (voir la section 1.3.1 : *Fonds insuffisants*).

Finalement, les PPP peuvent encourager la corruption, qui est susceptible de fausser l'objectivité de la sélection du projet. Lorsque le projet n'est pas sélectionné en fonction d'une analyse et que le choix est influencé par la corruption ou la poursuite de gains politiques, les PPP peuvent alors se trouver affectés. Des conseils sur l'évaluation du risque de corruption, et comment le limiter, sont fournis dans la série de **guides d'information de la Banque mondiale sur la gouvernance** dans les secteurs de l'eau, des transports, et de l'énergie [n° 52, n° 53, n° 54].

Les politiques et processus présentés aux modules 2 et 3 du présent *Guide*, et aux références bibliographiques indiquées, peuvent aider les gouvernements à éviter les difficultés liées à la planification et à la sélection des projets pouvant réduire l'efficacité des projets de PPP.

1.3.3 Faiblesse de la gestion

Le secteur privé fait preuve de plus d'efficacité et d'efficacités en termes de gestion des projets de construction dans le secteur de l'infrastructure et de prestation du service une fois les actifs en place. Telle est la raison fréquemment invoquée pour expliquer la participation du secteur privé dans le domaine de la réalisation des infrastructures.

La qualité des services liés à l'infrastructure fournis par les entités publiques est souvent entravée par une capacité limitée et une faible motivation de la direction. Ceci accroît le coût de l'infrastructure, par exemple, l'étude de diagnostic de **l'infrastructure en Afrique menée par la Banque mondiale** [n° 158, pages 71-74] estime que les inefficacités rencontrées au niveau des entreprises publiques de services public et d'infrastructure en Afrique sub-saharienne coûtaient environ 6 milliards US\$ par an. Ceci réduit également les avantages offerts par ce service aux usagers.

Des études comparant les infrastructures faisant l'objet d'une passation de marché sous forme de PPP ou gérées dans le cadre d'un PPP à celles fournies par des entreprises publiques ont révélé que les PPP peuvent permettre de réaliser de meilleurs résultats, tant dans le secteur de la construction de nouveaux actifs d'infrastructure que dans la prestation des services liés à l'infrastructure, comme indiqué ci-dessous. Toutefois, tirer profit de ces avantages, et s'assurer qu'ils se traduisent en coûts plus faibles de l'infrastructure pour les contribuables et les usagers, dépend d'une conception, adjudication, et mise en œuvre efficaces des PPP par le gouvernement. Ces résultats pourraient être compromis lorsqu'une faible capacité du gouvernement ou du secteur privé se solde par une procédure d'appel d'offres mal gérée ou des contrats mal conçus et nécessite de fréquentes renégociations, comme expliqué ci-après.

Rôle des PPP : construction améliorée de nouveaux actifs

Des études ont montré que les PPP permettent de réduire les délais de construction et les dépassements de coûts pour les nouveaux actifs liés à l'infrastructure, comparés à la procédure traditionnelle de passation de marchés publics.

Au Royaume-Uni, le **National Audit Office** (Cour des comptes britannique) a examiné la proportion des projets de PPP dépassant le budget prévu et achevés en retard, et a comparé ces chiffres avec des évaluations publiées préalablement sur la performance des projets faisant l'objet de passations de marchés publics. Les PPP ont fait preuve de meilleurs résultats que les projets du secteur public, particulièrement en termes de coûts, bien que l'écart soit moins prononcé en 2008 qu'en 2003. Comme indiqué également dans la **revue d'un programme de PPP publiée par la Chambre des Lords britannique**, il est possible que les améliorations réalisées dans le domaine des marchés publics au Royaume-Uni public—pour partie dues à un effet de « contagion » vertueux vers les marchés publics des pratiques et de la discipline développés par les donneurs d'ordre pour les PPP—aient permis de réduire l'écart avec les PPP [n° 291, pages 19-20].

En Australie, deux études ont introduit une division du processus de préparation d'un projet en plusieurs catégories afin de réaliser une comparaison plus précise. Les PPP obtiennent, systématiquement, des coûts de dépassement du budget plus faibles. Lorsque l'on compare les délais de livraison des projets, on constate que tant les PPP que les projets faisant l'objet de passations de marchés traditionnelles ont

dépassé les délais impartis. Ces études étayent l'hypothèse selon laquelle les contrats de PPP créent, par leur conception même, des estimations plus précises que les marchés publics traditionnels. Cependant, rien ne permet de conclure que les projets de PPP sont forcément plus rentables que les projets faisant l'objet de passations de marchés traditionnelles. Les études suggèrent que les retards se produisent à différentes étapes du processus. La complexité de la passation signifie que les PPP peuvent rencontrer des retards lors du démarrage du processus mais ont par la suite tendance à respecter les échéances, une fois le contrat signé. Les projets conclus dans le cadre de procédures traditionnelles de passation de marchés peuvent faire plus rapidement l'objet de contrats, mais en général cette avance est neutralisée par les retards pris lors de la mise en œuvre.

Ces études sont partiellement résumées au Tableau 1.3 : *Comparaison entre les PPP et les marchés publics au Royaume-Uni* et au Tableau 1.4 : *Comparaison entre les PPP et les marchés publics en Australie*.

Tableau 1.3 : Comparaison entre les PPP et les marchés publics au Royaume-Uni

| Source | Comparaison | Proportion des projets dépassant le budget (%) | | Proportion des projets livrés en retard (%) | |
|-----------------------------|--|--|--------|---|--------|
| | | PPP | Public | PPP | Public |
| National Audit Office, 2003 | De l'attribution du contrat à l'achèvement du projet | 22 % | 73 % | 24 % | 70 % |
| National Audit Office, 2008 | De l'attribution du contrat à l'achèvement du projet | 35 % | 46 % | 31 % | 37 % |

Tableau 1.4 : Comparaison entre les PPP et les marchés publics en Australie

| Source | Comparaison | Dépassement moyen du budget (% de l'estimation de coût initiale) | | Dépassement moyen des délais (% de l'estimation initiale des délais) | |
|---|---|--|--------|--|--------|
| | | PPP | Public | PPP | Public |
| Infrastructure Partnerships Australia, 2007 | De l'approbation à l'achèvement du projet | 12 % | 35 % | 13 % | 26 % |
| | Du contrat à l'achèvement du projet | 1 % | 15 % | -3 % | 24 % |
| Duffield review of PPP performance, 2008 [no 121] | De l'annonce initiale à l'achèvement du projet | 24 % | 52 % | 17 % | 15 % |
| | De l'approbation du budget à l'achèvement du projet | 8 % | 20 % | 12 % | 18 % |
| | Du contrat à l'achèvement du projet | 4 % | 18 % | 1,4 % | 26 % |

Au Royaume-Uni, les entretiens menés par le National Audit Office auprès d'entreprises de construction ont indiqué que les PPP « imposent une plus grande discipline » eu égard à la prévisibilité des coûts pour les projets. En effet, dans la plupart des cas, les PPP ne permettent pas un ajustement du prix du contrat suite à des modifications des coûts dans le cadre d'avenants au marché initial en PPP, et les financiers du

secteur privé examine plus scrupuleusement le cahier des charges du projet. Ceci étant, la rentabilité d'un PPP dépend du respect des délais et du budget, créant une plus forte motivation que dans le cadre de marchés publics, où les changements apportés au coût du projet sont souvent pris en charge par l'autorité contractante. Ceci par la suite signifie que les sociétés privées effectuent dès le départ des estimations des coûts plus prudentes, réduisant ainsi la tendance à l'optimisme décrite à la section 1.3.2 : *Mauvaises planification et sélection de projet*.

Rôle des PPP : amélioration de la prestation et de la gestion du service

Il existe relativement peu d'études portant sur l'impact de la participation du secteur privé sur l'exploitation des infrastructures. Néanmoins, les données disponibles suggèrent que la participation du secteur privé peut permettre d'améliorer la prestation et la gestion du service, par rapport aux services publics d'infrastructure.

Par exemple, une étude **approfondie menée en 2009 par la Banque mondiale** [n° 163] a analysé l'effet de la participation du secteur privé par le biais de concessions ou d'une privatisation complète du service public. L'étude a utilisé une analyse économétrique pour évaluer la performance de plus de 1 200 services publics d'eau et d'électricité dans 71 pays en développement ou en transition. L'étude a constaté des gains en efficacité considérables lorsque le secteur privé a commencé à intervenir, notamment une réduction des pertes d'eau et un accroissement de l'efficacité du personnel. Ces gains sont allés de pair avec des améliorations réalisées dans la livraison du service, une couverture accrue et un plus grand nombre d'heures de service chaque jour. Une étude menée par **Marin**, également en 2009, sur la participation du secteur privé dans le service public d'approvisionnement en eau en milieu urbain a analysé la performance de 65 projets importants de PPP dans le secteur de l'eau et des contrats semblables (y compris des contrats de gestion) dans les pays en développement dans le monde entier. Marin a aussi constaté que la participation d'un exploitant du secteur privé améliorerait systématiquement l'efficacité opérationnelle et la qualité du service [n° 227].

Limites et pièges liés aux PPP : échec de la mise en œuvre des PPP

Les PPP peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de la réalisation des infrastructures, comme indiqué ci-dessus. Cependant, la création de mesures incitatives en vue de réaliser des gains en efficacité et garantir que le public et les usagers en tirent profit dépend d'une conception, adjudication, et gestion efficaces du projet de PPP par le gouvernement sur toute sa durée, afin de créer une tension concurrentielle, réaliser un véritable transfert du risque, et s'assurer que les améliorations anticipées se matérialisent dans la réalité. Ceci peut s'avérer difficile lorsqu'une faible capacité du secteur public signifie que les gouvernements ne disposent pas des ressources et des compétences nécessaires leur permettant de bien structurer et gérer les PPP.

La mise en œuvre d'une passation concurrentielle en vue d'un PPP peut être ardue. Comme décrit plus à fond dans le module 3 du présent *Guide de référence*, les gouvernements doivent aborder le marché munis d'un projet de PPP bien structuré dans le cadre d'un appel d'offres approprié. Sinon, les soumissionnaires peuvent tout simplement s'abstenir de participer, ou déposer des offres qui sont incomparables les unes aux autres (car fondées sur des hypothèses diverses) ou délibérément basses, avec l'intention de résoudre les incertitudes une fois les négociations terminées. Ceci peut poser des difficultés, même dans les pays bénéficiant de longs antécédents dans le domaine des PPP. Par exemple, l'**examen de plusieurs PPP publiés**

par la Chambre des Lords au Royaume-Uni [n° 291, pages 20-21] explique comment les négociations à l'étape du soumissionnaire retenu ont entraîné une augmentation du coût pour de nombreux projets de PPP.

L'examen approfondi de Guasch sur l'expérience en matière de PPP en Amérique latine [n° 171] souligne la fréquence de la renégociation des contrats de PPP comme défi supplémentaire lorsqu'il s'agit de tirer profit de la concurrence. Parmi un échantillon de plus de 1 000 concessions accordées en Amérique latine et dans les Caraïbes entre 1985 et 2000, Guasch a trouvé que 10 % des concessions d'électricité, 55 % des concessions de transports, et 75 % des concessions d'eau étaient renégociées. Ces renégociations ont eu lieu en moyenne 2,2 ans après que les concessions aient été accordées.

Guasch suggère qu'une fréquence aussi élevée de renégociations peu de temps après l'attribution de la concession peut refléter des défaillances dans les procédures initiales d'appel d'offres, une faible régulation, ou un certain opportunisme de la part de l'entité privée ou du gouvernement. La plupart des renégociations jouaient en faveur de l'exploitant, entraînant par exemple une augmentation des tarifs ou bien une réduction ou un report des obligations d'investissement. Dans ces cas, il se peut que les économies d'efficience réalisées grâce à la discipline en matière de coûts n'aient pas été transmises au secteur public.

L'examen d'**Abrantes de Sousa portant sur le programme de PPP portugais** fait mention d'une tendance similaire [n° 1, pages 9-10]. Abrantes de Sousa remarque que la volonté apparente du gouvernement à renégocier les contrats met en péril le processus concurrentiel, car les soumissionnaires prennent part à un appel d'offres stratégique pour remporter un contrat puis le renégocier par la suite lorsqu'il n'y a plus de concurrents.

D'autre part, une gestion efficace d'une transaction du PPP n'est pas suffisante. Pour qu'un PPP puisse perdurer sur le long terme, le gouvernement et les entités privées doivent faire preuve dans le temps d'un niveau constant de participation et de capacité. Lorsque cela n'est pas le cas, soit à cause de priorités changeantes d'un gouvernement ou de pressions externes, le PPP peut en fin de compte être voué à l'échec. L'Encadré 1.6 : *Échec et succès des concessions d'électricité au Cameroun et en Côte d'Ivoire* compare les expériences camerounaises et ivoiriennes dans les concessions d'électricité, et montre que l'implication du gouvernement est déterminante dans le succès du projet.

Encadré 1.6 : Échec et succès des concessions d'électricité au Cameroun et en Côte d'Ivoire

Le Cameroun et la Côte d'Ivoire ont tous deux choisi de mettre en concession les services d'électricité. Alors que la concession s'est soldée par un échec au Cameroun, la Côte d'Ivoire a pu réaliser des opportunités importantes dans le secteur grâce à une mise en concession réussie.

En 2001, l'Etat du Cameroun a attribué à AES Sirocco un contrat de concession « O&M » d'une durée de 20 ans pour la production, le transport, et la distribution de l'électricité. Les infrastructures en place demeuraient une propriété de l'Etat. Cette privatisation du secteur a été un échec : au cours de la durée de la concession, le pays a fait face à des coupures d'électricité fréquentes, et des augmentations de tarifs ; AES s'est finalement retiré en 2013, soit 8 ans avant la date de fin de contrat prévue.

La raison principale de cet échec a été le manque d'engagement de l'Etat au cours du processus de privatisation :

- D'une part, les actifs de production existant étaient vétustes à cause d'un manque d'entretien chronique. AES-Sonel a dû investir 300 millions US\$ pour améliorer les capacités de production et réhabiliter le réseau. Par exemple, le barrage Song-Loulou n'avait pas été rénové depuis 30 ans, et produisait à peine au tiers de la capacité installée.
- D'autre part, les tarifs en place ne suffisaient pas pour recouvrir les coûts, encore moins les investissements nécessaires. En outre, des subventions généreuses à Alucam (une compagnie minière) coûtaient au secteur 120 millions US\$ par an, soit 32% des recettes.

En conséquence de cette situation, AES n'a pas réussi à combler le déficit chronique d'énergie, avec une demande qui croissait de 6% annuellement, et un manque de coopération de la part de l'Etat. En 2013, AES a vendu ses parts dans SONEL au fonds d'investissement britannique Actis.

A l'inverse, la privatisation de la Compagnie Ivoirienne d'Electricité (CIE) est l'exemple d'une réussite résultant d'un fort engagement de la part de l'Etat, et d'une coordination efficace entre le gouvernement et le concessionnaire. Cet engagement des pouvoirs publics a été rendu possible grâce au soutien du Président Houphouët-Boigny au processus, qui y voyait le potentiel d'amélioration du secteur, plutôt qu'à une exigence des bailleurs ou investisseurs.

En 1990, la CIE a été créée quand EDF-Saur s'est vu attribuer un contrat de concession d'une durée de 15 ans pour la distribution d'électricité. Le capital de la société restait la propriété du Gouvernement, qui était responsable des investissements au moyen d'une holding.

L'Etat a encouragé des investissements utiles, comme la rénovation du réseau électrique. La CIE a aussi entamé une restructuration du système de facturation et une amélioration de la qualité du service, et soutenu la formation du personnel. Ces améliorations ont permis un meilleur recouvrement des coûts.

Douze ans plus tard, en 2002, la privatisation du secteur a conduit à des résultats remarquables : le nombre de clients raccordés a doublé (atteignant 800 000 abonnés), le temps moyen de coupures a été réduit, les recettes de la CIE ont doublé (193 milliards de Francs CFA en 2002), et l'Etat a bénéficié de revenus substantiels de la concession (277 milliards de Francs CFA entre 1990 et 1997). Le prix de production a également été maintenu presque constant, n'augmentant que de 10 Francs CFA (environ 2 centimes d'euro) sur la période. En conséquence, l'augmentation du tarif a pu être moins rapide que prévu.

Sources : Berthélemy, J. Kauffmann, C. Valfort, M. Wegner, L. (2004) *Etudes du Centre de Développement Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, OECD Publishing, Paris ; Traore, A. (2013) *La production privée d'électricité : le modèle ivoirien*, Abidjan ; Dominguez-Torres, C. Foster, V. (2011) *Cameroon's Infrastructure : A Continental Perspective* Washington, Banque mondiale, Washington, DC.

1.3.4 Maintenance inadéquate

Souvent, les actifs liés à l'infrastructure ne sont pas suffisamment entretenus, car la maintenance est mal planifiée ou la maintenance prévue est retardée. Des considérations politiques ou la poursuite de gains personnels favorisent les dépenses d'infrastructure liées aux nouveaux actifs plutôt qu'à la maintenance, comme indiqué dans une **analyse du FMI sur la corruption dans le secteur de l'infrastructure** [n° 312].

Une maintenance inadéquate augmente les coûts complets sur la durée de vie, tout en réduisant les avantages offerts. Une maintenance régulière est généralement le moyen le moins coûteux de maintenir les actifs liés à l'infrastructure en état de fonctionnement, au lieu de laisser la qualité se dégrader jusqu'à ce qu'une réhabilitation importante soit nécessaire. L'**étude de diagnostic de l'infrastructure en Afrique menée par la Banque mondiale** estime qu'un entretien préventif dans le secteur routier en Afrique pourrait permettre d'économiser 2,6 milliards US\$ par an en dépenses de réhabilitation d'immobilisations [n° 158, page 15]. En Afrique du Sud, une **analyse portant sur la maintenance des routes** effectuée par l'Agence nationale des routes sud-africaine (South African National Roads Agency) indique qu'un retard de trois ans concernant l'entretien des routes entraînait des coûts équivalant à six fois les coûts initiaux d'entretien préventif. Si la maintenance des routes est retardée de cinq ans, les coûts de réhabilitation étaient 18 fois supérieurs au coût d'entretien préventif [n° 4, page 36].

Une maintenance inadéquate de l'infrastructure peut également être coûteuse pour les usagers. Par exemple, un **rapport de l'association des ingénieurs** en provenance des États-Unis [n° 2, pages 1-4] estime que les mauvaises conditions des routes coûtent aux automobilistes 67 milliards US\$ par an en réparations et en coûts d'exploitation, alors qu'il est estimé que les canalisations qui fuient perdent 26,5 milliards de litres d'eau potable salubre par jour.

Rôle des PPP : amélioration de la maintenance

Les PPP peuvent contribuer à l'amélioration de la maintenance des actifs liés à l'infrastructure en renforçant les mesures incitatives permettant d'encourager les entreprises du secteur privé et les gouvernements de faire de la maintenance une priorité.

Les PPP regroupent au sein d'un seul contrat les travaux de construction ou de réhabilitation et une maintenance régulière. Ceci permet d'inciter l'entreprise privée à construire l'actif dès le départ selon des normes de qualité élevées, réduisant le besoin de maintenance (et entraînant un coût complet de possession de l'actif en question sur sa durée de vie plus faible), comme indiqué dans un **rapport portant sur la performance des PPP publié en 2009 par le National Audit Office au Royaume-Uni** [n° 296, page 8].

Par la suite, l'entité privée se trouve fortement motivée à entretenir l'actif comme il se doit. Si les revenus dépendent des redevances payées par les usagers, il existe pour l'exploitant une incitation à s'assurer que l'actif réponde aux critères de performance et attire les usagers. Dans le cadre d'un PPP de type « gouvernement payeur », les revenus de l'exploitant dépendent généralement de la mise à disposition de l'actif dans le temps et de la capacité de l'exploitant à remplir des normes précises de qualité du service. Dans ce cas, la passation d'un PPP force également les gouvernements à s'engager dès le départ à dégager des fonds suffisants pour entretenir l'actif sur toute la durée du contrat. Ceci peut contribuer à surmonter

la tendance à réduire les budgets de maintenance et, par là même, retarder les travaux nécessaires de maintenance et de réhabilitation.

Certaines formes de PPP ou de contrats y afférant récompensent directement les travaux réguliers de maintenance. Par exemple, **Frauendorfer et Liemberger** décrivent des contrats axés sur la performance encourageant une réduction de l'eau non facturée [n° 161, pages 34-37]. Le secteur de l'infrastructure fournit des exemples de contrats axés sur la performance : ces derniers en effet partagent de nombreuses caractéristiques avec les contrats de PPP et se sont avérés être efficaces pour améliorer la maintenance dans le secteur routier.

Encadré 1.7 : Contrats axés sur la performance dans le secteur routier : amélioration de la maintenance de l'infrastructure

Les contrats axés sur la performance dans le secteur routier ont démontré leur efficacité dans l'amélioration de la qualité de l'entretien de la route—un problème récurrent dans de nombreux pays. Par exemple :

- Le Tchad souffre d'un entretien insuffisant de son réseau routier, en raison d'une conception lacunaire des contrats d'entretien avec les entreprises privées, ainsi que d'un manque de fonds au niveau national. En 2001, le Tchad a attribué un contrat axé sur la performance pour l'entretien de 441 km de routes non-pavées (7% du réseau routier national). Le contrat offrait un paiement fixe par kilomètre de route entretenue, selon des standards prédéterminés. Les routes ont depuis atteint, et même dépassé, les standards de performance.
- L'Argentine a également une expérience avec les contrats de performance avec le secteur privé pour le réseau routier. Les contrats axés sur la performance ont permis d'améliorer l'entretien et la performance des routes jusqu'au niveau de standards établis avec le gouvernement, et ont permis au gouvernement de l'Argentine d'économiser près de 30% du coût des investissements.

Source : Hartwig, T., Y. Mumssen & A. Schliessler (2005) 'Output-based Aid in Chad: Using Performance-based Contracts to Improve Roads', *OBApproaches*, 6, Global Partnership for Output Based Aid, Banque mondiale; Liautaud, G. (2001) *Maintaining Roads: Experience with output-based contracts in Argentina*, Washington, DC: Banque mondiale

Limites liées aux PPP : nécessité d'une conception et d'une régulation efficaces des contrats

Parfois, la capacité des PPP à créer des mesures incitatives pour améliorer la maintenance sera limitée. Tel peut être le cas dans les situations suivantes :

- Dans le cadre de PPP de type « usager payeur » où l'entreprise impliquée dans le PPP est un prestataire en situation de monopole, ou dans le cadre de PPP de type « gouvernement payeur », si les normes

de qualité et de sûreté ne sont pas clairement spécifiées, surveillées et appliquées. **Engel, Fischer et Galetovic** [n° 134] notent l'importance d'un suivi efficace afin de réaliser les bénéfices éventuels d'une maintenance améliorée.

- Si l'exploitant n'investit pas suffisamment de fonds propres ou ne dispose pas d'autres intérêts financiers dans le projet, il préférera s'abstenir de passer un contrat plutôt que de consacrer des sommes importantes à la maintenance. Ce risque est discuté plus à fond à la section 1.4.2 : *Facteurs à prendre en compte pour le gouvernement*, décrivant le danger posé par des projets surendettés.
- Alors que le contrat arrive à terme et que l'exploitant sait qu'il ne récoltera pas les fruits d'investissements supplémentaires dans la maintenance.

Une conception solide du contrat peut permettre de pallier à ces contraintes, comme expliqué plus en détail à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP*.

| Références clés : Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP | |
|---|---|
| Référence | Description |
| Problèmes liés à l'infrastructure | |
| Foster, V. & C. Briceño-Garmendia (eds.) (2010) <i>Africa's Infrastructure: A Time for Transformation</i>, Washington, DC: Banque mondiale. Version française : <i>Infrastructures africaines : Une transformation impérieuse</i> | Présente les résultats d'une étude menée dans le cadre du Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD, Africa Infrastructure Country Diagnostic), une revue complète des secteurs de l'infrastructure en Afrique. Offre des détails sur les défis posés par la dotation en infrastructure en Afrique et fournit des informations sur les performances selon le secteur. |
| Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (2007) <i>Infrastructure to 2030 Volume 2: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport</i>, Paris, France. Version française : <i>Les infrastructures à l'horizon 2030 (Volume 2) : Électricité, eau et transports : quelles politiques ?</i> | Présente les résultats d'une étude des « besoins mondiaux en infrastructure », examine les tendances et les défis rencontrés dans les secteurs de l'électricité, de l'eau, et des transports ; et offre des recommandations en matière de politique. Comprend des estimations des besoins en infrastructure dans les économies de l'OCDE, et prend en compte le rôle des PPP pour répondre à ces besoins. |
| Bent Flyvbjerg, Mette Holm & Søren Buhl (2002) <i>Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie? Journal of the American Planning Association</i>, 68(3) pages 279-295 | Cette étude mondiale portant sur 258 projets de transport a trouvé que les coûts réels étaient en moyenne 28 % plus élevés que les coûts estimés, et 65 % plus élevés pour les projets menés en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Le document décrit les facteurs techniques, psychologiques, et politiques expliquant de tels résultats. |
| Bent Flyvbjerg, Mette Holm & Søren Buhl (2005) <i>How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation, Journal of the American Planning Association</i>, 71(2) pages 131-146 | Cette étude portant sur 210 projets dans le secteur des transports dans 14 pays a conclu que le trafic était surestimé de 106 % en moyenne pour neuf sur dix projets ferroviaires. La précision des prévisions de trafic varie également pour les routes, mais en moyenne la circulation routière s'est avérée être sous-estimée. |
| Bent Flyvbjerg (2007) <i>Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures, Environment and Planning B: Planning and Design</i>, 34, pages 578-597 | Résume les résultats et les leçons tirées des études susmentionnées, ainsi que d'autres travaux de recherche similaires, les raisons pour lesquelles les estimations des coûts et des avantages offerts sont inexacts pour les vastes projets d'infrastructure. |
| Tanzi, V. & H. Davoodi (1998) <i>Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth (Economic Issues 12)</i> Washington, DC : Fonds Monétaire International | S'inspirant d'une analyse transnationale, cet ouvrage fait valoir que la corruption ralentit la croissance, en augmentant l'investissement du secteur public tout en réduisant la productivité. La corruption en effet entraîne une hausse des dépenses d'investissement mais s'accompagne d'une baisse des dépenses opérationnelles et de maintenance. |

| | |
|--|--|
| <p>Banque mondiale (2008) <u><i>Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook</i></u></p> | <p>Le chapitre 6 décrit les problèmes de corruption en matière de planification et de mise en œuvre d'importants projets d'immobilisation.</p> |
| <p>Advisory Council for the American Society of Civil Engineers (2009) <u><i>2009 Report Card for America's Infrastructure</i></u>, Washington, DC</p> | <p>Attribue des « notes » et décrit l'état de divers types d'infrastructure aux États-Unis. Présente des estimations du coût d'une maintenance de faible qualité pour les usagers et le gouvernement.</p> |
| <p>PricewaterhouseCoopers (2005) <u><i>Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity</i></u>, Londres</p> | <p>La deuxième partie décrit brièvement les avantages et les inconvénients relatifs à l'usage des PPP.</p> |
| <p>Eggers, W. D. & T. Startup (2006) <u><i>Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships</i></u>, New York: Deloitte</p> | <p>Examine les arguments en faveur des PPP, et décrit les avantages typiques offerts par un PPP comparés à une procédure traditionnelle de passation de marché. Passe en revue la façon dont les marchés de PPP sont en général élaborés, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le domaine des PPP dans plusieurs secteurs (tout particulièrement dans les pays développés).</p> |
| <p>Eduardo Engel, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: When and How</i></u>, IDEAS, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documento de Trabajo, page 257</p> | <p>Décrit les conditions dans lesquelles les PPP peuvent permettre d'optimiser davantage les ressources par rapport aux procédures traditionnelles de passations de marchés publics, et examine également certains des arguments plus douteux en faveur des PPP. Décrit aussi les exigences institutionnelles en faveur d'un programme réussi de PPP.</p> |
| <p>Ronald Fischer (2011) <u><i>The Promise and Peril of PPPs: Lessons from the Chilean Experience</i></u>, Working Paper 11/0483, London School of Economics</p> | <p>S'appuie sur l'expérience chilienne et d'autres pays en développement afin d'examiner les avantages et les pièges liés aux PPP ; offre également des recommandations pour remédier aux problèmes courants.</p> |
| <p>Tim Irwin (2007) <u><i>Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Le chapitre 2 décrit les « leçons tirées de l'histoire » dans le domaine des garanties accordées par les gouvernements aux projets d'infrastructure du secteur privé et présente, en guise de mises en garde, des exemples de gouvernements ayant créé de cette manière un risque budgétaire important. Le chapitre 3 décrit les raisons pour lesquelles les gouvernements prennent de mauvaises décisions lors de l'octroi de garanties.</p> |
| <p>Abrantes de Sousa, M. (2011) <u><i>Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions</i></u>, pplusofonia blogspot, 30 octobre 2011</p> | <p>Décrit l'expérience portugaise en matière de PPP, notamment l'adoption rapide d'un PPP sans contrôle budgétaire solide, et le risque associé pour le budget de l'Etat. Envisage également comment une meilleure gestion des PPP pourrait contribuer à résoudre les problèmes de la dette extérieure du Portugal.</p> |
| <p>House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) <u><i>Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt</i></u> (HL Paper 63-l) Londres</p> | <p>Résume les résultats de l'enquête menée par un comité spécial de la Chambre des Lords portant sur l'utilisation de la PFI. Offre une description du programme britannique de PFI, du mode d'évaluation de l'optimisation des ressources des projets de PFI, et des témoignages et des rapports expliquant les résultats de la PFI dans la pratique.</p> |
| <p>House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) <u><i>Government Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt</i></u> (HL Paper 114) Londres</p> | <p>Énonce la réponse du Trésor de Sa Majesté au rapport du comité spécial, fournissant de plus amples détails et commentaires sur les pratiques et les résultats de la PFI au Royaume-Uni.</p> |
| <p>Gupta, P., P. Gupta & T. Netzer (2009) <u><i>Building India: Accelerating Infrastructure Projects</i></u>, Mumbai, India: McKinsey and Company</p> | <p>Décrit les goulots d'étranglement rencontrés dans la livraison de l'infrastructure en Inde, ainsi que d'éventuelles solutions, en soulignant notamment certains des avantages offerts par les PPP.</p> |
| <p>National Audit Office (2003) <u><i>PFI: Construction Performance</i></u>, Report by the Comptroller and Auditor General HC 371, Session 2002-2003, 5 February, Londres</p> | <p>Compare les projets de PFI au Royaume-Uni avec des projets de construction conclus antérieurement dans le cadre de passations de marchés publics, et trouve qu'un plus grand nombre de projets de PFI sont terminés dans les temps et en respectant le budget prévu.</p> |
| <p>National Audit Office (NAO) (2009) <u><i>Performance of PFI Construction</i></u>, Londres</p> | <p>Met à jour un rapport publié précédemment, en y ajoutant l'expérience acquise jusqu'en 2008.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Infrastructure Partnerships Australia (2007) <u><i>Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia</i></u>, Sydney, Australia</p> | <p>Compare 21 projets de PPP à 33 projets d'infrastructure conclus dans le cadre de passations de marchés traditionnelles, et conclut qu'en moyenne les PPP font preuve de coûts de dépassement de budget plus faibles et de retards moins importants.</p> |
| <p>Colin Duffield (2008) <u><i>Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects</i></u>, Melbourne, Australia: University of Melbourne</p> | <p>Compare le coût et le respect des délais de 25 projets de PPP à ceux de 42 projets conclus dans le cadre de passations de marchés traditionnelles, selon une série d'étapes de réalisation du projet.</p> |
| <p>Gassner, K., A. Popov & N. Pushak (2009) <u><i>Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?</i></u>, Trends and Policy Options, No 6, Banque mondiale</p> | <p>Une analyse économétrique complète de plus de 1 200 entreprises du secteur public dans 71 pays en développement et en transition. Conclut que la participation du secteur privé a amélioré l'efficacité et la qualité du service.</p> |
| <p>Marin, P. (2009) <u><i>Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries</i></u> (Trends and Policy Options No. 8), Banque mondiale</p> | <p>Examine 65 PPP dans le secteur de l'eau dans les pays en développement, révélant des améliorations constantes en termes d'efficacité et de qualité du service.</p> |
| <p>Jose Luis Guasch (2004) <u><i>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit de manière détaillée comment l'inefficacité de la conception et de la mise en œuvre d'un PPP peut aboutir à des renégociations et une augmentation des coûts. S'appuie sur une revue de l'expérience rencontrée en Amérique latine et dans les Caraïbes, où de nombreux PPP ont été renégociés peu de temps après la clôture du contrat.</p> |
| <p>Frauendorfer, R. & R. Liemberger (2010) <u><i>The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water</i></u>, Manila, Philippines: Asian Development Bank</p> | <p>La section portant sur « la sous-traitance des activités de gestion de l'eau non facturée » (pages 34-37) décrit comment les contrats axés sur la performance peuvent être utilisés pour améliorer les normes de maintenance.</p> |
| <p>Agence Française de Développement (2010) <u><i>Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement</i></u>, Paris</p> | <p>Présente les défis liés aux PPP dans les services d'eau dans les pays en développement.</p> |

1.4 Financement des projets de PPP

Le transfert vers le secteur privé de la responsabilité de levée de fonds pour financer l'investissement des infrastructures constitue l'une des principales caractéristiques des PPP par rapport aux passations de marché conventionnelles. Lorsqu'un tel transfert a lieu, le partenaire privé est alors chargé d'identifier des investisseurs et de mettre sur pied la structure financière du projet. Cependant, il est important que les intervenants du secteur public comprennent les structures de financement privé des infrastructures et tiennent compte des répercussions éventuelles pour le gouvernement. Cette section :

- Présente brièvement la structure de financement privé des projets de PPP (section [1.4.1](#)).
- Souligne les points essentiels à garder à l'esprit lors de la passation d'un PPP financé par le secteur privé, c'est-à-dire, les moyens par lesquels les gouvernements peuvent avoir besoin de faciliter ou de contrôler la façon dont l'entité privée lève des fonds, pour s'assurer de la mise en œuvre réussie du projet (section [1.4.2](#)).
- Décrit les différents rôles du financement public dans le cadre de PPP, pour quelles raisons, et comment les gouvernements peuvent participer directement au financement des PPP (section [1.4.3](#)).

Le chapitre portant sur le financement des PPP dans **l'ouvrage de Farquharson et al sur les PPP dans les marchés émergents** [n° 144, chapitre 5] offre une vue d'ensemble utile sur quelques-uns des sujets abordés dans cette section. **Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance** par E. R. Yescombe [n° 323] et **Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects, and Risk** par Jeffrey Delmon [n° 117] sont des ouvrages plus détaillés abordant divers sujets du financement des PPP. Les sections pertinentes de ces ouvrages, ainsi que des liens vers des ressources bibliographiques supplémentaires, sont fournies tout au long des sections pour offrir des informations supplémentaires sur des sujets particuliers.

1.4.1 Structures de financement des PPP

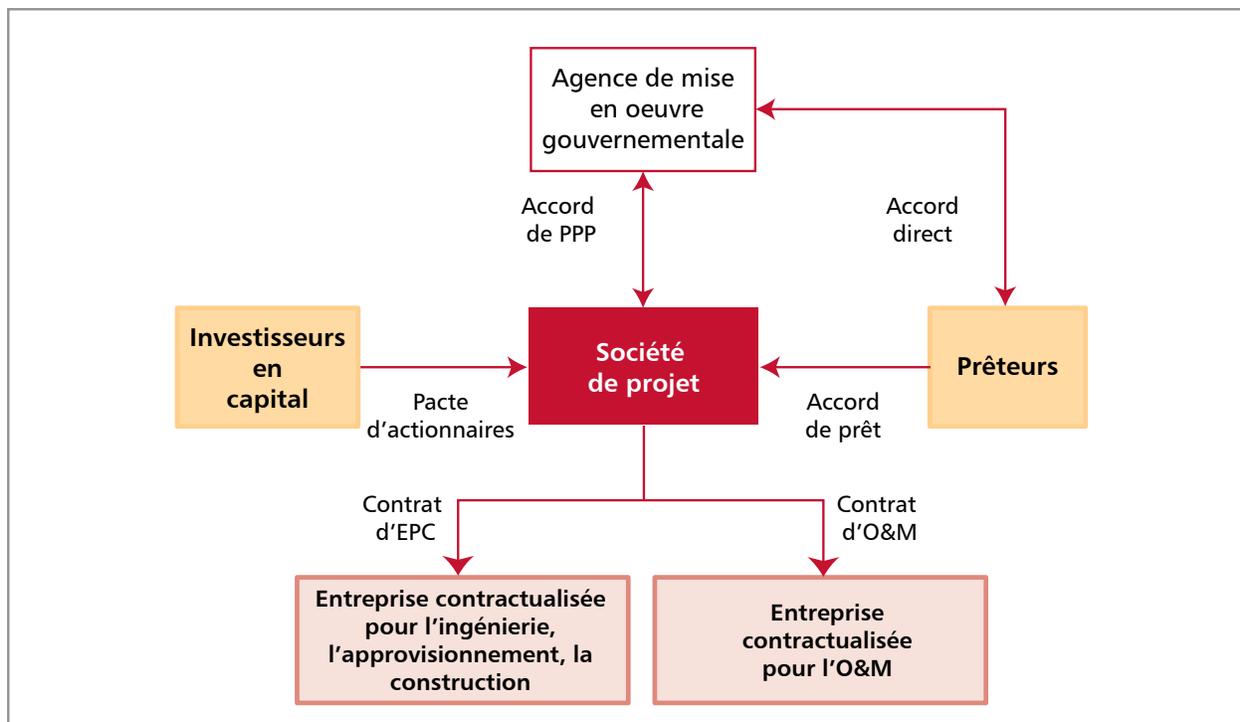
Dans le cadre de la majorité des contrats de PPP, l'entité privée est une société chargée tout spécialement du projet, formée uniquement à cette fin, souvent appelée entité *ad hoc*. La société de projet lève les fonds nécessaires au moyen d'une combinaison de fonds propres, fournis par ses actionnaires, et d'emprunts accordés par les banques ou de dette financée par l'intermédiaire d'obligations ou autres instruments financiers. La structure de financement correspond au panachage de fonds propres et de recours à la dette et aux relations contractuelles existant entre les actionnaires et les bailleurs de fonds.

L'illustration 1.4 : *Structure type d'un projet de PPP* présente une structure typique de financement et de contrat pour un projet de PPP. La principale relation contractuelle d'un gouvernement se noue avec la société de projet. Celle-ci peut être complétée par un accord de gré à gré conclu entre l'autorité contractante et les bailleurs de fonds ; bien que, souvent, cette relation soit limitée aux dispositions en faveur des bailleurs de fonds (prêteurs) stipulées dans l'accord de PPP, telles que les droits d'intervention et les garanties de remboursement de la dette senior.

Les investisseurs en capital initiaux, qui mettent sur pied la soumission de PPP, sont en général appelés des actionnaires. Les **investisseurs en capital** peuvent être des promoteurs du projet, des entreprises d'ingénierie ou de construction, des sociétés de gestion d'infrastructures, ou des fonds d'investissement privés. Dans les pays en développement, les **prêteurs, ou bailleurs de fonds** de projets de PPP peuvent comprendre des banques commerciales, des banques et des institutions financières de développement multilatéral et bilatéral, ainsi que des investisseurs institutionnels, tels que des caisses de retraite.

Comme indiqué à l'illustration 1.4 : *Structure type d'un projet de PPP*, la société *ad hoc*, par la suite, engage des entreprises qui se chargent de la conception et de la construction du projet (typiquement désigné sous le terme ingénierie, approvisionnement, et construction ou contrat EPC, *engineering, procurement, and construction*), et de l'exploitation et la maintenance (contrat O&M, *Operation and Maintenance*). Ces entreprises peuvent être affiliées aux investisseurs en capital. L'ouvrage de **Yescombe sur le financement des PPP** offre des exemples de structures de PPP selon différents types de PPP [n° 323, section 1.4].

Illustration 1.4 : Structure type d'un projet de PPP



Comme indiqué au **chapitre portant sur le financement des PPP dans l'ouvrage de Farquharson et al** [n° 143, page 53], l'investissement en capital suit le modèle « premier entré, dernier sorti », c'est-à-dire que les pertes liées au projet sont assumées en premier lieu par les investisseurs en capital, et les prêteurs sont affectés uniquement en cas de perte de l'investissement en capital. Ceci signifie que les investisseurs en capital acceptent un risque plus élevé que les créanciers, et exigent un rendement plus élevé sur leur investissement.

Lorsque les actionnaires du projet et leurs conseillers mettent sur pied une structure financière, ils cherchent habituellement à minimiser le coût de financement du projet. Comme les fonds propres sont plus onéreux que la dette, les actionnaires du projet utilisent une part plus élevée de la dette pour financer le projet.

Financement d'un projet de PPP sans recours

Dans le cadre d'un financement de projet sans recours, les bailleurs de fonds peuvent être rémunérés à l'aide des revenus de la société de projet, sans recours aux investisseurs en capital. Ainsi, les obligations de la société de projet sont séparées de celles des investisseurs en capital et la dette est garantie par les flux de trésorerie du projet. Comme indiqué au **chapitre portant sur le financement des PPP dans l'ouvrage de Farquharson et al** [n° 143], les structures de financement du projet comportent typiquement une forte proportion de dette. Dans de nombreux cas, celle-ci s'élève entre 70 % et 95 % du financement total. Du

point de vue des investisseurs en capital, ceci aide à gérer le risque en limitant l'exposition à un projet, et permet d'entreprendre des projets bien plus importants qu'il ne serait autrement possible. Pour les organismes prêteurs, ceci veut dire mener un examen rigoureux de *due diligence*, en portant l'accent sur le flux de trésorerie du projet et la structure contractuelle.

Il existe une documentation abondante sur les structures financières des projets, y compris plusieurs manuels détaillés. Les ouvrages suivants peuvent servir d'introduction pour les lecteurs désirant explorer plus à fond le sujet :

- Benjamin C. Esty (2004) *Modern Project Finance: A Casebook*, Hoboken, USA: John Wiley and Sons ;
- Scott L. Hoffman (2008) *The Law and Business of International Project Finance: A Resource for Governments, Sponsors, Lawyers, and Project Participants (2nd ed.)* New York: Cambridge University Press ;
- E. R. Yescombe (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 2nd edition, Oxford: Elsevier Science ; et
- John D. Finnerty (2007) *Project Financing: Asset-Based Financial Engineering*, Hoboken, USA: John Wiley and Sons.

Alternatives à un financement de projet sans recours

Bien qu'utile pour lever des fonds pour de gros projets fortement endettés, le financement de projet sans recours a un coût. Les taux d'intérêt pour la dette de financement d'un projet sont plus élevés que l'emprunt public et, souvent, coûtent plus cher que l'emprunt par des sociétés établies. Le coût de l'établissement de la structure contractuelle et d'un examen approprié de *due diligence* peut s'avérer être un inconvénient lorsqu'il s'agit de transactions d'un montant plus faible. Pour cette raison, de nombreux projets de PPP de petite taille adaptent la structure de financement de projet sans recours, afin de parvenir à une plus grande flexibilité contractuelle, et de réduire le coût de financement.

Une option consiste à permettre aux actionnaires du projet d'appuyer la société de projet en fournissant une garantie d'entreprise au bailleur de fonds, pour un remboursement de tout ou partie de la dette du projet. L'Encadré 1.8 : Exemples de structures financières d'un projet comportant des garanties d'entreprise offre quelques exemples.

Encadré 1.8 : Exemples de structures financières d'un projet comportant des garanties d'entreprise

Dans certains cas, une société de projet peut être incapable de lever des financements sans recours. Une option peut être pour un actionnaire important du projet de fournir une garantie partielle ou totale sur la dette du projet. Par exemple :

- En 1997, une concession pour la section Est du métro de Manille a été attribuée à la Manila Water Company, un consortium mené par Ayala Corporation des Philippines, avec des participations de United Utilities, Bechtel, et la Mitsubishi Corporation. A la veille de la crise financière asiatique, la Manila Water Company était incapable de lever des financements sans recours pour investir ; Ayala a donc fourni une garantie d'entreprise afin de soutenir la société de projet.
- En 1992, un oléoduc en Colombie a été développé en tant que co-entreprise entre la société pétrolière nationale et des sociétés pétrolières internationales, avec la SFI comme principal bailleur de fonds. A cette époque, devant les risques élevés d'attaques par la guérilla, la SFI a préféré suspendre le projet. Afin de poursuivre le projet, les actionnaires ont proposé une garantie totale des prêts du projet.

Sources : Esguerra, J. (2003) *The Corporate Muddle of Manila's Water Concessions*, New York , USA: WaterAid and Tearfund, page 19; International Finance Corporation, *Project Finance in Developing Countries* (Lessons of Experience Number 7), Washington, DC, Box 5.7, page 68

Une autre option pour le gouvernement consiste à participer à la structure de financement pour faire baisser le coût du financement d'un PPP, comme décrit à la section : 1.4.3 : *Le rôle du financement public dans le cadre de PPP*. Le gouvernement, ou une institution financière privée, pourrait fournir le financement à la société de projet, en qualité de bailleur de fonds, ou accorder une garantie pour tout ou partie de la dette du projet.

1.4.2 Facteurs à prendre en compte pour le gouvernement

Lorsqu'un PPP a recours au financement du secteur privé, typiquement l'élaboration de la structure financière incombe principalement à l'investisseur. Néanmoins, dans certains cas, le gouvernement peut être amené à influencer la structure financière.

Au niveau le plus élémentaire, les gouvernements doivent s'assurer que la conception du projet est « viable », c'est-à-dire que la société de projet est en mesure de lever les fonds par l'emprunt. Bien que la capacité à se financer par l'emprunt soit une caractéristique indispensable, un endettement trop important peut nuire au transfert du risque ; par conséquent, les gouvernements décident parfois de limiter le montant de l'endettement permis. Il convient de prendre en compte également des détails plus subtils mais tout aussi importants, notamment comment gérer les risques durant la période allant de l'attribution du contrat au bouclage financier ; que faire en cas de refinancement de la dette du projet ; et comment définir les droits d'intervention pour les bailleurs de fonds et le gouvernement. Ces éléments sont présentés ci-après.

Les gouvernements peuvent aussi participer à la structure de financement. Les gouvernements peuvent fournir des créances, des fonds propres ou des garanties, soit directement, soit par l'intermédiaire d'institutions financières publiques, telles que des banques de développement ou des caisses de retraite. La section 1.4.3 : *Le rôle du financement public dans le cadre de PPP* décrit le rôle de cette forme de financement public dans le cadre de PPP.

Bancabilité

La capacité d'un projet à lever des fonds est souvent désignée sous le terme « bancabilité ». Cette expression signifie qu'un projet peut susciter l'intérêt des actionnaires pour permettre un financement par actions, mais aussi pour financer le montant de la dette nécessaire. Le **chapitre de Delmon portant sur la bancabilité** [n° 117, chapitre 4] et le **chapitre de Farquharson et al sur le financement des PPP** [n° 144, pages 54-57] décrivent les facteurs pris en compte par les banques avant de décider d'accorder ou non un prêt à un projet.

Pour que les bailleurs de fonds puissent juger qu'un projet est bancable, ils doivent être assurés que la société de projet est capable d'honorer la dette. Dans le cadre d'une structure de financement d'un projet, comme décrit à la section 1.4.1 : *Structures de financement des PPP*, ceci signifie que les flux de trésorerie d'exploitation doivent être suffisamment élevés pour couvrir le service de la dette majoré d'une marge acceptable. Ceci veut dire aussi que le risque de variation lié aux flux de trésorerie doit avoir une forte probabilité de se maintenir dans cette marge. Par conséquent, les bailleurs de fonds évaluent avec soin les risques liés au projet et la manière dont ces risques ont été répartis entre les parties au contrat.

Si une part trop importante du risque est attribuée à l'entité privée, ils réduiront le montant qu'ils sont disposés à prêter jusqu'à ce que la marge flux de trésorerie/service de la dette soit acceptable. Le cas échéant, des fonds propres supplémentaires seront nécessaires. Parallèlement, la société de projet doit produire un retour sur investissement suffisamment élevé pour compenser ses actionnaires en fonction du niveau de risque qu'ils assument.

Par conséquent, pour le gouvernement, la viabilité technique et financière du projet et une répartition appropriée du risque sont les principaux éléments à prendre en compte afin de garantir la bancabilité. La section 3.2 : *Évaluation des projets de PPP* offre des conseils sur la viabilité financière d'un éventuel projet de PPP. La section 3.3 : *Structuration des projets de PPP* offre des conseils et des outils sur la répartition des risques, à l'intention des professionnels.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds et les actionnaires ont intérêt à réduire les risques et optimiser les rendements. Ceci signifie qu'en structurant les PPP le gouvernement entreprend un exercice d'équilibre délicat : il doit s'assurer d'une part que le projet est bancable, tout en résistant d'autre part à la pression le poussant à accepter un risque plus élevé que nécessaire.

Limiter le montant de la dette permise

Les actionnaires des projets sont souvent tentés de financer un PPP au moyen d'un ratio élevé endettement/fonds propres, c'est-à-dire un fort endettement. Comme **Yescombe** [n° 323] l'indique, en général, plus un endettement est élevé, plus les investisseurs en capital peuvent réaliser un retour important sur leur investissement, et plus la gestion de la structure financière est facile, puisqu'il peut s'avérer plus aisé de financer le projet par l'emprunt que par la levée des fonds propres. Par ailleurs, comme l'expliquent **Ehrhardt et Irwin** [n° 132], les gouvernements fournissent souvent plus de protection aux créanciers qu'aux investisseurs en capital, encourageant encore plus un fort endettement. Par exemple, les gouvernements peuvent offrir des garanties sur la demande afin d'assurer que les revenus couvrent le service de la dette ou, dans le cas d'une rupture de contrat anticipée, convenir de paiements équivalant au niveau de la dette, de sorte que les bailleurs de fonds soient remboursés même si le promoteur du projet vient à manquer à une obligation contractuelle essentielle.

Cependant, des projets fortement endettés peuvent aussi être plus susceptibles de ne pas remplir leurs engagements ou faire faillite, comme indiqué par **Ehrhardt et Irwin** [n° 132, pages 35-38]. L'Encadré 1.9 : *Exemple d'un PPP surendetté : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie* ci-dessous offre un exemple d'un PPP fortement endetté ayant résulté en une rupture du contrat.

Pour garantir un niveau soutenable d'endettement et une participation en capital suffisante dans le projet, les gouvernements peuvent envisager d'introduire un ratio de fonds propres minimum pour les PPP. Comme **Ehrhardt et Irwin** [n° 132, pages 49-50] le font remarquer, ceci peut être particulièrement important si le gouvernement accorde également des garanties conçues pour protéger l'investissement des bailleurs de fonds. Cependant, limiter la capacité d'un investisseur à choisir sa structure de capital peut accroître le coût du capital, comme indiqué dans l'**Aperçu de la Banque mondiale sur l'infrastructure indienne** [n° 173, page 2]. Les auteurs notent également l'importance de structurer des garanties ou clauses d'indemnité en cas de résiliation de contrat pour éviter d'encourager de hauts niveaux d'endettement et de levier financier.

Encadré 1.9 : Exemple d'un PPP surendetté : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie

Le gouvernement de l'Etat de Victoria a attribué 5 franchises (comparables à des concessions) pour l'opération des trams et des trains de banlieue dans l'Etat de Victoria. Le gouvernement s'attendait à des économies totales de 1,8 Md de dollars australiens. Cependant, la contribution en capital totale des actionnaires, en comptant les garanties de bonne exécution, était de 135 millions de dollars australiens, soit à peine 8% des gains totaux. La structure de paiement du PPP dépendait lourdement de la croissance attendue de la clientèle, et de la réduction des coûts. La non-réalisation de prévisions de ces deux paramètres a entraîné des pertes importantes pour les franchisés. Comme le capital à risque était faible, les opérateurs pouvaient simplement abandonner les franchises, plutôt que de subir les pertes en essayant d'améliorer la situation. Le gouvernement a ainsi été contraint de renégocier les contrats avec les opérateurs existants.

Source : David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy*, Working Paper 3274, Banque mondiale, Washington, DC.

Risques encourus durant la période allant de l'attribution du contrat au bouclage financier

Un contrat de PPP est parfois accordé et conclu avant que le projet n'atteigne l'étape du bouclage financier, c'est-à-dire avant que le financement du projet ne soit pleinement garanti. Dans l'intervalle, les bailleurs de fonds entreprennent un examen de *due diligence*, notamment un examen approfondi des accords de PPP. Les accords de prêt établissent des « conditions suspensives » devant être en place avant que la société de projet ne puisse avoir accès aux fonds accordés par le prêt.

Ces conditions créent un risque de retard, voire d'échec, si les soumissionnaires retenus ne sont pas en mesure de lever les fonds comme convenu. Comme indiqué par **Farquharson et al** [n° 144, page 125], le gouvernement peut se trouver dans l'obligation de modifier les clauses du contrat afin de répondre aux exigences des bailleurs de fonds, puisque relancer l'appel d'offres à ce stade causerait des retards et des coûts supplémentaires de transaction pour le gouvernement.

Les gouvernements disposent de peu d'options pour atténuer ce risque. Comme **Farquharson et al** l'expliquent, il peut être demandé aux soumissionnaires de fournir une caution, pouvant éventuellement devoir être remboursée si le soumissionnaire retenu n'est pas en mesure de boucler le montage financier dans les délais prescrits. Ceci peut encourager les soumissionnaires à élaborer des plans de financement plus concrets avant de soumettre des offres. Une autre option permettant d'éviter ce risque, comme décrit par **Delmon** [n° 117, pages 445-446], consiste pour les gouvernements à exiger que des engagements financiers soient établis lors des soumissions (ce que l'on appelle une « offre souscrite »). Dans ce cas, les bailleurs de fonds doivent terminer l'examen de *due diligence* avant que la procédure d'appel d'offres ne prenne fin. Cependant, ces deux options accroissent le coût de la soumission, ce qui peut dissuader les soumissionnaires et nuire à la concurrence.

Une autre approche consiste à introduire un financement « agrafé » (ou *stapled financing*). Le *stapled financing* correspond à un montage financier arrangé au préalable pour le projet, mis au point par le gouvernement et mis à disposition des soumissionnaires au cours de l'appel d'offres. Le soumissionnaire retenu a la possibilité, mais n'est pas obligé, d'utiliser le montage financier pour financer le projet. Ce type de financement se retrouve fréquemment dans les opérations de fusions et acquisitions et certains gouvernements l'ont envisagé dans le cadre de projets d'infrastructure, par exemple, en Égypte [n° 164].

Refinancement de la dette d'un projet

On entend par « refinancement » le fait de contracter une nouvelle dette afin de rembourser des prêts existants. La société de projet et ses actionnaires peuvent avoir deux principales raisons de refinancer la dette utilisée au départ pour financer le projet.

Tout d'abord, il peut s'avérer impossible d'obtenir un montage financier comportant une maturité suffisante correspondant à la durée du projet. Ceci peut être dû au fait que la dette à long terme n'était pas disponible au moment où le projet a été attribué ou que les bailleurs de fonds ont jugé le projet trop risqué pour accorder un crédit à long terme. Dans ce cas, le projet peut progresser avec un prêt à court ou moyen terme, comme expliqué dans l'ouvrage de **Yescombe au chapitre portant sur l'élaboration de la structure de financement** [n° 323, chapitre 10]. Ceci crée alors un risque lié au refinancement, c'est-à-dire qu'un prêt à court terme risque de ne pas être refinancé selon les conditions attendues. Le contrat PPP devrait préciser qui assume le risque de refinancement, comme indiqué à la section 3.3: *Structuration des projets de PPP*.

Le financement par reprise de prêt est une option permettant d'atténuer le risque de refinancement. Un second bailleur de fonds s'engage à reprendre un prêt à un certain point dans le futur, encourageant ainsi le bailleur de fonds initial à fournir une dette à long terme, ce qui pourrait autrement ne pas être le cas. Par exemple, l'Indian Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) a établi un mécanisme de financement par reprise de prêt pour des projets d'infrastructure [n° 201].

Si des conditions plus favorables se présentent, le refinancement peut aussi créer une opportunité pour la société de projet et ses actionnaires. Comme les projets liés à l'infrastructure sont conclus sur une longue durée, les marchés de capitaux peuvent fluctuer au cours de cette période, et offrir de meilleures conditions de financement de la dette existante. Les bailleurs de fonds ont également tendance à accorder des conditions financières plus avantageuses aux projets ayant fait leurs preuves et ayant franchi l'étape des risques initiaux, telle que la construction. La **section sur le refinancement de la dette dans l'ouvrage de Yescombe** [n° 323] décrit plus à fond les avantages potentiels offerts par le refinancement aux investisseurs en capital.

Des conditions plus favorables de prêt peuvent permettre de réduire l'ensemble des coûts pour les usagers et le gouvernement ou d'accroître les retours sur investissement, voire les deux. Le gouvernement doit envisager dès le départ comment tenir compte des avantages offerts par le refinancement. Les alternatives sont les suivantes :

- **Ne rien faire** : ceci permet aux actionnaires de tirer profit du refinancement et de bénéficier de dividendes plus élevés.

- **Partager les gains entre les actionnaires du projet et les clients**, en incluant dans le contrat ou la réglementation du PPP une clause stipulant que les retombées du refinancement doivent refléter le prix payé pour le bien ou le service.
- Le gouvernement peut incorporer au contrat de PPP une clause lui donnant **droit d'exiger ou de demander un refinancement de la dette du projet**, si des conditions plus avantageuses sont susceptibles d'être disponibles sur le marché.

Plusieurs gouvernements ont instauré des règles sur le mode de répartition des gains obtenus suite à un refinancement du PPP, comme décrit par **Yescombe** [n° 323]. Par exemple, en 2004, le Trésor britannique a inséré dans ses contrats types de PFI un partage égal entre les investisseurs et le gouvernement de tous gains obtenus suite au refinancement [n° 278] ; ceci a été par la suite revu dans chaque version des normes contractuelles [n° 285]. La Corée du Sud a également introduit une clause similaire dans la législation régissant les PPP. Depuis 2008, le gouvernement britannique se réserve le droit de demander le refinancement de la dette d'un projet pour tirer parti de conditions plus favorables du marché des capitaux.

Droits d'intervention

On entend par droits d'intervention le pouvoir que possède le gouvernement ou un bailleur de fonds, en vertu d'un contrat ou du droit en vigueur dans un pays, de prendre contrôle de la société de projet dans certains cas. Normalement, les droits d'intervention du gouvernement s'appliquent uniquement lorsque le projet pose un risque important de santé ou de sécurité, constitue une menace en matière de sécurité nationale ou lorsque des conditions légales exigent que le gouvernement prenne contrôle du projet. Le gouvernement peut cependant mettre fin au contrat de PPP et prendre contrôle du projet si la société de projet n'est pas en mesure de remplir ses obligations de service.

Les bailleurs de fonds conditionnent généralement leur participation à un droit d'intervention, activé lorsque la société de projet ne s'acquitte pas du remboursement de la dette ou lorsqu'il existe un risque de résiliation du contrat de PPP pour manquement aux obligations de services. Dans une telle situation, les bailleurs de fonds en général nomment de nouveaux dirigeants ou une autre firme qui se charge alors de la société de projet.

Il est important que le gouvernement et les bailleurs de fonds définissent clairement au préalable un cadre et un calendrier précis leur permettant d'invoquer leurs droits d'intervention de façon à être informés lorsque des problèmes surgissent et à y remédier. La section 3.4 : *Conception des contrats de PPP* offre de plus amples détails sur la façon dont les droits d'intervention peuvent être incorporés au contrat de PPP.

1.4.3 Le rôle du financement public dans le cadre de PPP

L'utilisation exclusive du financement privé n'est pas une caractéristique fondamentale des PPP ; les gouvernements peuvent également financer des projets de PPP, totalement ou en partie. La réduction du montant investi par l'entité privée atténue l'importance du transfert de risque, affaiblissant les motivations du secteur privé à optimiser les ressources, et permettant à l'entité privée de mettre fin plus facilement à

sa participation si les choses tournent mal. Néanmoins, il existe plusieurs raisons expliquant pourquoi les gouvernements choisissent de financer des projets de PPP. Ces raisons sont les suivantes :

- **Éviter des primes de risque excessives** : le gouvernement peut juger la prime de risque imposée par le secteur privé dans le cadre du projet comme étant excessive, en comparaison aux risques réels liés au projet. Ceci peut être une décision difficile à prendre car les marchés financiers sont généralement plus aptes à évaluer les risques que les gouvernements, mais cette justification peut rester pertinente en particulier pour les nouveaux projets ou marchés, ou durant une période de perturbations des marchés financiers.
- **Atténuer le risque lié au gouvernement** : lorsque les revenus du projet dépendent de paiements réguliers versés par le gouvernement, ceci crée un risque pour l'entité privée qui se reflète dans le coût du projet. Lorsque la fiabilité des paiements du gouvernement est en cause, l'octroi de subventions ou des paiements immédiats sous forme de prêts ou de financement par subvention, plutôt que de paiements au fil de l'eau, peut améliorer la bancabilité et réduire le coût du projet.
- **Améliorer la disponibilité ou réduire le coût de financement** : en particulier lorsque les marchés de capitaux sont sous-développés, ou perturbés, la disponibilité d'un financement à long terme peut s'avérer limitée ; par conséquent, les gouvernements peuvent choisir de fournir un financement selon des conditions qui, autrement, seraient inaccessibles. Les gouvernements ont souvent accès à un financement accordé selon des conditions favorables, auquel ils peuvent avoir recours pour faire baisser le coût des projets liés à l'infrastructure. Ceci peut aussi faire partie d'une politique plus large impliquant des institutions financières publiques pour accorder des prêts à long terme à des fins de développement.

Il existe diverses façons par lesquelles les gouvernements peuvent contribuer à la structure financière d'un PPP. Les gouvernements peuvent accorder directement un prêt ou un financement sous forme de subvention à la société de projet, ou garantir un prêt commercial. Les banques de développement ou autres institutions financières publiques peuvent aussi intervenir, en finançant les PPP dans le cadre d'un portefeuille plus large ou établi spécifiquement pour soutenir le programme de PPP. Finalement, les gouvernements peuvent simplement ne pas transférer le financement du projet de PPP vers le secteur privé, conservant plutôt la responsabilité par rapport aux dépenses d'immobilisation. Ces alternatives sont présentées ci-après.

Le soutien financier d'un gouvernement aux PPP peut être d'autant plus justifié durant des périodes de perturbations des marchés de capitaux et, en réponse à ces difficultés, de nombreux gouvernements introduisent des formes spécifiques de soutien financier. L'Encadré 1.10 : *Recours aux PPP durant la crise financière mondiale* décrit comment certains gouvernements ont soutenu les PPP durant la crise financière mondiale de la fin des années 2000.

Encadré 1.10 : Recours aux PPP durant la crise financière mondiale

La crise financière mondiale de la fin des années 2000 a considérablement réduit la disponibilité du financement de la dette pour les projets de PPP et autres investissements similaires. Un nombre plus restreint de bailleurs de fonds était disposé à accorder des prêts aux projets de PPP, tant sur les marchés des pays en développement que des pays développés, et les conditions sont devenues plus strictes. Un **document publié par le FMI** [n° 82] présente des données prouvant l'impact de la crise financière sur les PPP.

Plusieurs gouvernements ont répondu à ce défi en instaurant des mesures spécifiques de soutien aux PPP durant toute la crise. Au Royaume-Uni, le Trésor a établi une unité de financement de l'infrastructure (TIFU) chargée d'accorder des prêts à des taux commerciaux aux projets de PPP se trouvant dans l'impossibilité de lever suffisamment de fonds auprès des banques commerciales. Une **note de la Banque mondiale portant sur la TIFU** [n° 158] décrit l'expérience du Royaume-Uni en matière de PFI durant la crise du crédit. **L'article de Foster sur l'expérience de l'État de Victoria en Australie** [n° 157] décrit comment le gouvernement s'est adapté à cette situation, en modifiant, projet par projet, la façon dont certains risques financiers étaient alloués, en offrant notamment des garanties financières à court terme.

Un **document publié par le centre d'expertise européen en matière de PPP (EPEC) portant sur la crise financière et le marché des PPP** [n° 89] offre des idées supplémentaires sur la façon dont les gouvernements peuvent soutenir les PPP en temps de crise. Ceci comprend des changements concernant les approches de passation de marché, fournir aux États des garanties ou un cofinancement (en particulier, sous forme de mesure à court), et adapter les structures de PPP afin d'attirer différents types d'investisseurs.

Prêt ou financement sous forme de subvention accordé directement par le gouvernement à la société de projet

Les gouvernements peuvent financer directement un PPP en accordant des prêts ou des subventions immédiates. Ces formes de financement peuvent être essentielles à la viabilité du projet, lorsque les projections montrent qu'il est improbable que le projet soit viable financièrement sans l'aide du gouvernement. Il est possible aussi que les apports en capitaux réduisent les coûts du projet pour le gouvernement, en accordant un financement selon des conditions plus avantageuses qu'il ne serait possible autrement. Par exemple :

- Aux États-Unis, la loi intitulée *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA) a établi un mécanisme souple permettant au ministère des Transports américain d'accorder directement des prêts (ainsi que des garanties d'emprunt) aux actionnaires privés et publics des projets admissibles. L'aide au crédit est offerte selon des conditions variables et, typiquement, constitue une dette subordonnée, ce qui par la suite permet d'attirer plus facilement des capitaux privés [n° 140, chapitre 4].

- En Inde, le fonds de financement compensatoire utilise des fonds imputés au budget national pour accorder des subventions immédiates en capital aux projets de PPP. Les directives du gouvernement indien sur le soutien financier aux PPP dans le secteur de l'infrastructure [n° 182] offrent de plus amples informations.

La volonté du secteur public de fournir des fonds peut aussi faire office de signal visant à renforcer la confiance des investisseurs du secteur privé. Par exemple, suite à la crise financière de 2008, le Trésor britannique a reconnu que plusieurs projets d'infrastructure pouvaient avoir des difficultés à obtenir un financement par l'endettement, et risquaient d'être abandonnés. Le Trésor a établi l'unité de financement de l'infrastructure (TIFU) chargée d'accorder des prêts à des taux commerciaux aux projets de PPP se trouvant dans l'impossibilité de lever suffisamment de fonds auprès des banques commerciales (voir Encadré 1.10). En avril 2009, l'unité a financé un projet important : le projet d'approvisionnement en eau dans l'agglomération de Manchester. Selon un **rapport publié par le National Audit Office** [n° 297, page 8], les prêts accordés par le Trésor ont renforcé la confiance du marché et, en juillet 2010, 35 projets supplémentaires ont été conclus sans financement public.

Participation du gouvernement au capital de la société de projet

En vertu de la politique de PPP du gouvernement britannique, mise à jour et introduite en 2012, désignée sous le terme « *Private Finance 2* » ou PF2, le Trésor est autorisé à fournir une part minoritaire des fonds propres de projets de PF2 [n° 284]. Cette politique vise à donner au gouvernement un meilleur accès aux informations du projet, notamment les informations relatives à la performance financière de la société de projet ; à permettre au gouvernement de participer plus activement à la prise de décision stratégique ; et à améliorer l'optimisation des ressources en partageant les retours sur investissement. Une structure similaire a été utilisée par d'autres gouvernements, tel que gouvernement régional flamand, en Belgique.

Cependant, les titres investis par le secteur public dans un PPP sont également porteurs de risques pour les entités du secteur privé et, sauf gestion minutieuse, peuvent susciter des inquiétudes eu égard à un conflit d'intérêts. En vertu de la **politique PF2 instaurée au Royaume-Uni**, par exemple, toute participation dans des titres est gérée par une unité faisant partie du Trésor mais séparée du pouvoir adjudicateur.

Garantie gouvernementale d'un prêt commercial accordé au projet

Plutôt que d'accorder un prêt directement, les gouvernements peuvent garantir le remboursement de l'emprunt accordé par les établissements commerciaux, en cas de défaut de la part de l'entité privée. **Farquharson et al** [n° 144, page 63] note que garantir la dette d'un projet nuit au transfert de risque vers le secteur privé. Pour cette raison, les gouvernements fournissent souvent des garanties de crédit partielles, c'est-à-dire une garantie sur le remboursement d'une partie seulement de la dette totale.

Des garanties de crédit partielles ont été utilisées tant par les gouvernements de pays développés que de pays en développement pour soutenir leurs programmes de PPP. Par exemple :

- En Corée du Sud, le Fonds de garantie du crédit de l'infrastructure garantit la dette des projets au

moyen d'une structure de contre-garantie. C'est-à-dire, le Fonds garantit un prêt à terme sur demande octroyé par une institution financière, qui peut être utilisé par le projet pour rembourser le service de la dette sénior [n° 149, pages 6-7].

- Le Kazakhstan a garanti des obligations de financement de l'infrastructure émises dans le cadre de PPP liés aux transports. Les garanties sur les obligations émises par le gouvernement ont permis aux caisses de retraite d'investir en toute sécurité. [n° 136]

Le recours aux garanties doit être envisagé avec soin et cibler des niveaux de risque que le gouvernement est capable d'assumer. Les garanties utilisées de manière inopportune par le gouvernement peuvent accroître son risque budgétaire, tout en réduisant l'optimisation des ressources du fait d'un moindre transfert de risque réel vers le secteur privé, comme indiqué à la section 1.4.2 portant sur le danger d'un surendettement et à la section 1.3.1 sur le manque de clarté budgétaire de la part des PPP. Pour de plus amples informations sur les garanties financières accordées par le gouvernement et la gestion financière de PPP par le secteur public, se reporter à la section 2.4 : *Cadres de gestion des finances publiques pour les PPP*.

Structures d'escompte

Le modèle d'escompte est une structure financière parfois utilisée pour réduire le coût du financement des PPP, dans le cadre de projets de type « gouvernement payeur ». En vertu de ce modèle, une fois la construction terminée de manière satisfaisante, le gouvernement délivre un engagement irrévocable de paiement d'une partie des frais du contrat à la société de projet, un montant en principe suffisant pour couvrir le service de la dette. Ceci permet éventuellement de réduire les coûts de financement du projet. Cependant, ce modèle signifie aussi que le gouvernement conserve un risque plus élevé dans le cadre du PPP, et les paiements de service de la dette n'étant plus subordonnés à la performance, les bailleurs de fonds sont moins motivés à garantir la performance du projet durant la phase d'exploitation. Le modèle d'escompte a été largement utilisé en Allemagne pour des projets de petite taille, municipaux pour la plupart, où plus d'une moitié des PPP mis en œuvre entre 2002 et 2006 ont utilisé cette structure. Pour en savoir plus sur ce modèle, consulter l'**article de Daube** comparant le financement de projet au modèle d'escompte [n° 116].

Une autre version de ce modèle est la **cession de créance** en usage en France. De même, une fois l'infrastructure construite et opérationnelle, le gouvernement peut s'engager à effectuer une série de paiements, non subordonnés à la mise à disposition du service, qui couvriront tout ou partie du service de la dette de la société de projet du PPP.

Le gouvernement du Pérou a également introduit une structure de financement pour les PPP qui est une alternative au modèle d'escompte. Dans le cadre de cette structure, les engagements irrévocables de paiement sont délivrés *durant* la phase de construction à l'achèvement d'étapes définies au préalable. Cette structure est décrite à l'Encadré 1.11 : *Les CRPAO au Pérou*. Ces modèles de type escompte permettent au partenaire du secteur privé de financer graduellement ses investissements, en titrisant le futur flux de paiement garanti lié à chaque phase de la construction. Cependant, cela signifie aussi que le gouvernement s'est engagé à payer une partie de la somme convenue au contrat, que l'actif soit achevé ou non. La pertinence d'une telle approche peut dépendre de la nature de l'actif, en particulier s'il est facilement divisible.

Encadré 1.11 : Les CRPAO au Pérou

Au Pérou, une structure de financement innovante a été développée afin de financer la construction des routes en concession. Le Gouvernement du Pérou émet des PAO (Pago Annual de Obras, ou « paiements annuels de travaux ») à l'entreprise privée, pour la réalisation des étapes de construction. Les PAO sont des engagements du gouvernement du Pérou de réaliser des paiements, en dollar, sur une base annuelle (similaires à des obligations). Après leur émission, les paiements ne sont plus liés à la performance ou à l'opération des routes, et sont irrévocables et inconditionnels. La dette du projet est levée grâce à des obligations, appuyées par la sécurisation des PAO, connue sous le nom de CRPAO (Certificado de Reconocimiento de Pago Annual de Obras).

Le Pérou a utilisé cette structure de financement pour la première fois en 2006, afin de financer les premiers 960 km de la route IIRSA Interoceania Sur. Le projet a levé 226 millions US\$ sous forme de dette, avec une garantie de crédit partielle de 60 millions US\$ de la Banque Interaméricaine de Développement (BIAD). Les deux sections suivantes de l'Interoceania Sur ont également utilisé le financement par CRPAO.

Source : Fox, Kabance & Izquierdo (2006) *IIRSA Norte Finance Limited*, New York: Fitch Ratings; United States Agency for International Development, USAID (2009) *Enabling Sub-Sovereign Bond Issuances: Primer and diagnostic checklist* (FS Series 1), Washington, DC

Participation des banques de développement et autres institutions financières publiques aux PPP

De nombreux gouvernements ont établi des banques de développement ou d'autres institutions financières détenues par le secteur public capables de fournir divers produits financiers aux projets de PPP. Ces institutions financières sont parfois financées par le gouvernement et ont parfois accès à un financement accordé selon des conditions favorables. Lorsque ces entités opèrent plus ou moins en tant qu'institutions financières commerciales, elles peuvent être mieux placées que le gouvernement pour évaluer la viabilité d'un projet de PPP, bien que certaines de ces institutions soient susceptibles de se trouver confrontées à une pression politique pouvant nuire à la qualité de l'examen de *due diligence* ou à la structuration du projet.

Dans certains cas, des banques de développement établies peuvent élargir leurs activités dans le secteur des PPP. Par exemple, au Brésil, le Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a été l'un des principaux bailleurs de fonds de projets d'infrastructure du secteur privé, se chargeant de l'évaluation du risque et du financement, tout comme une banque commerciale privée [n° 35, Rapport annuel].

D'un autre côté, les gouvernements peuvent être amenés à établir des institutions financières spécifiquement pour servir les PPP et, dans certains cas, d'autres investissements dans le secteur de l'infrastructure. Par exemple, l'India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL) a été établie en 2006 pour fournir une dette

à long terme à des projets d'infrastructure viables entrepris par des entreprises publiques ou privées. En Indonésie, l'Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) a été établi en 2009 comme entreprise publique chargée de fournir des garanties financières aux projets d'infrastructure dans le cadre de mécanismes de PPP. Cependant, comme **Klingebiel et Ruster** l'expliquent **dans le document portant sur les mécanismes de financement dans le secteur de l'infrastructure** [n° 217], si des cadres politiques et institutionnels ne sont pas établis pour fournir un pipeline de projets susceptibles d'être financés, les mécanismes de financement soutenus par un gouvernement ne seront pas en mesure de fournir les résultats escomptés.

Les institutions financières détenues par le secteur public peuvent aussi être utilisées pour mettre en place une coordination et une application de la politique de PPP, en établissant des règles et des exigences définissant clairement à quel moment le financement sera disponible. Ceci peut être le cas lorsqu'une institution financière est créée tout spécialement pour répondre aux objectifs d'un programme de PPP. Par exemple, au Mexique, la plupart des PPP ont été mis en œuvre avec le soutien de FONADIN, un fonds de placement dans le secteur de l'infrastructure, sous la direction de la banque de développement nationale BANOBRAS. Les règles de fonctionnement de FONADIN ont *de facto* établi les règles et les procédures par lesquelles les projets de PPP étaient mis en œuvre, comme décrit à l'Encadré 1.12 : *FONADIN au Mexique*.

Encadré 1.12 : FONADIN au Mexique

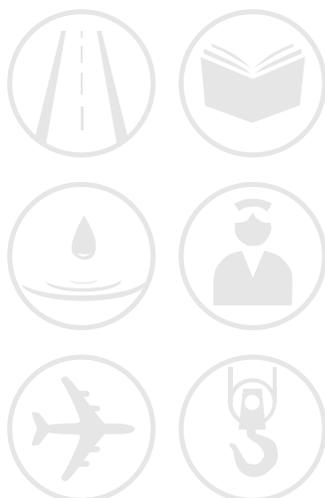
Avant 2012, le Mexique n'avait pas de loi de PPP. Cependant, la plupart des agences gouvernementales mettant en œuvre des projets selon des schémas de PPP le faisaient grâce au support du *Fondo Nacional de Infraestructura* (FONADIN), exception faite des projets « autofinancés », c'est-à-dire les projets générant des revenus suffisants pour couvrir les coûts. Les deux entités généralement concernées par les projets autofinancés étaient la CFE (la compagnie nationale d'électricité), et PEMEX (la compagnie pétrolière nationale).

En plus de fournir des prêts à taux bonifiés et, dans certains cas, des subventions, FONADIN peut aider les agences en fournissant des subventions pour les études préliminaires du projet, en préparant la documentation du projet, et en mettant en place le processus d'appel d'offres. En pratique, cela a signifié que le **Décret Présidentiel établissant FONADIN** a *de facto* régulé la plupart des projets de PPP depuis 2008. Selon ce décret, les **Règles d'Opération de FONADIN** établissent le périmètre, et les processus et procédures pour identifier, évaluer, et approuver les projets de PPP.

Source : BANOBRAS (2000) *FONADIN Reglas de Operacion* (Règles d'opération)

| Références clés : Financement des projets de PPP | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 5 offre un aperçu du financement privé des PPP, portant l'accent en particulier sur les défis rencontrés dans les pays en développement. |
| E. R. Yescombe (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i> , 2 nd édition, Elsevier Science, Oxford | Fournit une revue complète du financement des PPP : mise en contexte des PPP, description de l'analyse financière des PPP et de la manière dont cette analyse renseigne la prise de décision en matière d'investissement par les entités publiques et privées, structures et sources du financement de l'emprunt, conception des plans de financement des PPP, et transcription des exigences en matière de financement dans les clauses du contrat. |
| Delmon, Jeffrey (2009) <i>Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks</i> (2nd ed.), Londres: Kluwer Law International | Couvre également de nombreux sujets ayant trait au financement des PPP, notamment une introduction aux structures de financement de projet et des expressions clés (chapitre 2) ; le type d'accords pour un PPP (chapitre 3) ; et la bancabilité (chapitre 4). |
| Daube, Vollrath & Alfen (2007) <i>A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as Financing Forms for PPPs in Germany</i> , <i>International Journal of Project Management</i> , 28(4) pages 376-387 | Décrit le modèle d'escompte utilisé en Allemagne comme mode alternatif de financement de projet, en vue de réduire les coûts de financement des projets de PPP. |
| David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) <i>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</i> , Banque mondiale, Policy Research Working Paper 3274 | Explique comment un fort endettement allié à des projets à haut risque et une réticence à laisser une société de projet faire faillite peut créer des problèmes pour les PPP, et offre des suggestions pour résoudre ce dilemme. Comprend des études de cas sur les PPP en Australie, au Royaume-Uni, au Brésil et au Mexique. |
| Clive Harris & Sri Kumar Tadimalla (2008) 'Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications', <i>Gridlines</i> 45, Banque mondiale/PPIAF | Décrit comment les structures de financement dans le cadre de PPP en Inde ont évolué à mesure que le recours aux PPP a augmenté depuis la moitié des années 90, en particulier une incidence plus fréquente du financement de l'emprunt ; et fournit quelques leçons politiques. |
| Federal Highway Administration (2010) <i>Project Finance Primer</i> , US Department of Transportation, Washington, DC | Met en valeur les mécanismes de financement utilisés aux États-Unis dans le secteur de l'infrastructure des autoroutes. Le chapitre 4 décrit trois mécanismes au moyen desquels le gouvernement américain est en mesure de fournir une aide au crédit aux investisseurs privés du secteur routier. |
| Department of Economic Affairs (2008) <i>Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure</i> , New Delhi, India: PPP Cell, Ministry of Finance, Government of India | Décrit le mécanisme de financement compensatoire de l'Inde visant à fournir des subventions aux projets d'infrastructure du secteur privé. |
| Royaume-Uni, House of Commons, Committee of Public Accounts (2010) <i>Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response</i> , House of Commons 553, Ninth Report of Session 2010–11, Londres | Décrit la réponse du Trésor britannique face à la crise financière, notamment l'établissement d'une unité de financement des infrastructures destinée à fournir des prêts à des taux d'intérêt commerciaux aux projets n'étant pas en mesure d'obtenir un emprunt auprès de banques commerciales. |
| Edward Farquharson & Javier Encinas (2010) <i>The UK Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis</i> , Banque mondiale | Résume l'expérience du Royaume-Uni en matière de PFI durant la crise financière et décrit l'unité de financement de l'infrastructure. |
| Burger, Tyson, Karpowicz & Delgado Coelho (2009) <i>The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships</i> , Fonds Monétaire International, Working Paper WP/09/144, | Se penche sur l'impact de la crise financière mondiale sur les PPP et les circonstances justifiant un soutien de projets nouveaux et existants. |

| | |
|---|---|
| <p>Richard Foster (2010) <i>Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis</i>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit comment le gouvernement de l'État de Victoria en Australie a adapté son programme de PPP à la crise financière mondiale, en modifiant la façon dont certains risques financiers étaient répartis, projet par projet.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2009) <i>The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions</i>, Luxembourg</p> | <p>Offre des suggestions, à l'intention des gouvernements, sur les façons de soutenir les PPP durant la crise financière mondiale. Ceci comprend des changements concernant les approches de passation de marché, l'octroi de garanties gouvernementales ou d'un cofinancement (en particulier, comme mesure à court terme), et l'adaptation des structures de PPP afin d'attirer différents types d'investisseurs.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2014) <i>Financement obligataire des partenariats public-privé : Quelles solutions pour les « project bonds » en France ?</i>, Paris</p> | <p>Analyse les difficultés susceptibles d'être rencontrées par les autorités publiques à l'occasion de l'organisation de procédures d'attribution de PPP permettant de recourir à un financement obligataire, au regard de la commande publique du droit français.</p> |
| <p>Lyonnet du Moutier, M. Fourchy, C. (2012) <i>Financement de projet et partenariat public-privé</i>, Editions EMS, 2^e édition</p> | <p>Ouvrage complet abordant l'ensemble des problématiques sur les PPP, qui s'étend particulièrement sur les différents modes de financement, et les principes de modélisation d'un financement sur projet.</p> |



MODULE 2

Établissement du cadre de PPP

Les PPP peuvent être mis en œuvre à titre ponctuel, sans établir de cadre politique spécifique de soutien. Cependant, la plupart des programmes réussis de PPP reposent sur un cadre solide de PPP. On entend par « cadre de PPP » la politique, les procédures, les institutions et les règles qui ensemble définissent la manière dont les PPP seront mis en œuvre, c'est-à-dire la manière dont ils seront identifiés, évalués, sélectionnés, budgétisés, acquis, surveillés, et comptabilisés.

La création d'un cadre précis de PPP communique publiquement l'engagement du gouvernement envers les PPP. Ceci permet aussi de définir clairement comment les projets seront mis en œuvre, contribuant à la bonne gouvernance du programme de PPP, en promouvant l'efficacité, la reddition de comptes, la transparence, la décence, l'équité, et la participation dans le processus de mise en œuvre des PPP, comme indiqué à l'Encadré 2.1 : *Bonne gouvernance des PPP* ci-dessous. Ceci aidera à susciter l'intérêt du secteur privé et à gagner l'approbation du public vis-à-vis du programme de PPP.

Encadré 2.1 : Bonne gouvernance des PPP

Le Guide relatif à la promotion de la bonne gouvernance dans le cadre de PPP (**Guidebook on Promoting Good Governance in PPPs**) publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-NU) définit la gouvernance comme « les processus auxquels a recours le gouvernement et la manière de procéder, non pas seulement ce qui est accompli ». Tous les éléments du cadre du PPP décrits dans ce module contribuent à la gouvernance du programme de PPP. La CEE décrit la « bonne gouvernance » comme une pratique caractérisée par les six principes suivants :

- **Efficienc**e : utilisation des ressources en évitant le gaspillage, les retards, et la corruption, sans imposer de nouveaux fardeaux aux futures générations.
- **Reddition des comptes** : mesure dans laquelle les intervenants politiques rendent compte de leurs actions au public.
- **Transparenc**e : clarté et ouverture de la prise de décision.
- **Décence** : élaboration et mise en œuvre de règles sans nuire au public.
- **Équité** : application équitable des règles à tous les membres de la société.
- **Participation** : participation de tous les intervenants.

L'établissement d'un cadre solide de PPP vise à garantir que ces principes de bonne gouvernance soient respectés lors de la mise en œuvre des projets de PPP.

Pour une description plus approfondie de la bonne gouvernance dans le cadre des PPP, se reporter au Guide relatif à la promotion de la bonne gouvernance des PPP (**Guidebook on Promoting Good Governance in PPPs**) publié par la Commission économique pour l'Europe (CEE) [n° 320, pages 13 à 14] Section 2.1 intitulée « Principles of Good Governance in PPPs » (Principes de bonne gouvernance dans le cadre de PPP).

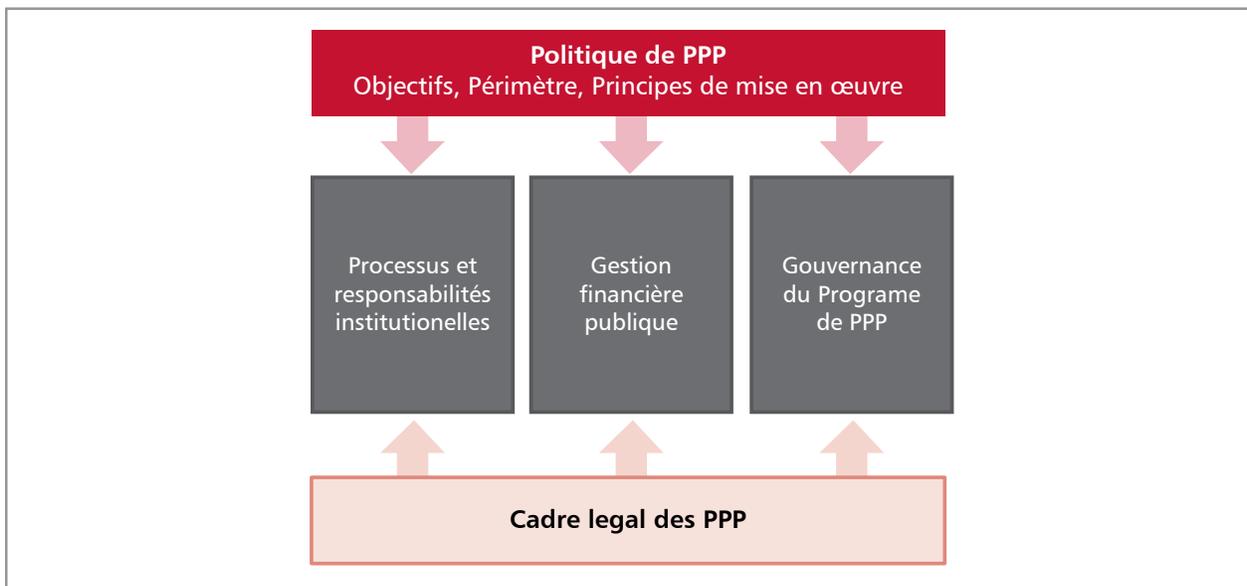
Définition du « cadre de PPP »

Il n'existe aucun modèle unique de cadre de PPP. Un cadre de PPP établi par un gouvernement évolue avec le temps, souvent en réponse à des défis particuliers auxquels le programme de PPP se trouve confronté. Aux premiers stades d'un programme, on peut accorder plus d'importance à la facilitation des PPP, ainsi qu'à la création et à la promotion des opportunités offertes par un PPP. Lorsque de nombreux PPP ont déjà été mis en œuvre de façon ponctuelle, des inquiétudes en ce qui concerne le niveau de risque budgétaire vis-à-vis du programme de PPP peuvent fournir l'impulsion nécessaire pour renforcer le cadre de PPP. Dans ce cas, l'accent peut être porté sur le renforcement du contrôle de la mise en œuvre des PPP, ou sur l'amélioration de la gestion des finances publiques, comme par exemple en Afrique du Sud [n° 80].

Souvent, ceci implique au départ l'introduction de processus, de règles, et d'institutions spécifiques aux PPP afin de s'assurer que les projets de PPP sont soumis à la même discipline que les projets d'investissement public. Graduellement, à mesure que l'expérience en matière de PPP s'accroît, ces cadres de PPP peuvent réintégrer les procédés habituels de planification d'investissement et d'infrastructure, de passation, et de gestion budgétaire du secteur public, les PPP figurant comme une option particulière parmi d'autres pour la mise en œuvre de projets d'investissement public.

Les meilleures solutions à des défis similaires seront également susceptibles de varier selon les pays, en fonction, entre autres choses, du cadre juridique déjà en place dans le pays, de l'environnement d'investissement, des institutions, et de la capacité gouvernementale. L'illustration 2.1 : *Aperçu relatif aux cadres d'un PPP* illustre les composants éventuels d'un cadre « complet » de PPP, alors que l'Encadré 2.2 : *Le cadre de PPP au Sénégal* et l'Encadré 2.3 : *Le cadre de PPP en Afrique du Sud* ci-dessous fournissent un bref aperçu des cadres de PPP dans ces deux pays.

Illustration 2.1 : Aperçu relatif aux cadres d'un PPP



Comme indiqué à l'illustration 2.1 : *Aperçu relatif aux cadres d'un PPP*, les composants d'un cadre complet de PPP peuvent comprendre les éléments suivants :

- **Une politique** : expression par le gouvernement de son intention d'utiliser les PPP pour livrer des services publics et définition des objectifs, de la portée et des principes de mise en œuvre du programme de PPP.
- **Un cadre juridique** : les lois et règlements étayant le programme de PPP, permettant au gouvernement de conclure des PPP et d'établir les règles et les limites régissant la mise en œuvre des PPP. Un tel cadre peut prendre la forme d'une législation spécifique aux PPP, d'autres lois et réglementations de la gestion des finances publiques, ou des lois et réglementations sectorielles.

- **Des processus et responsabilités institutionnelles** : les étapes selon lesquelles des projets de PPP sont identifiés, élaborés, évalués, mis en œuvre, et gérés ; et les rôles des diverses entités impliquées tout au long de ce procédé. Un processus rigoureux de PPP est efficient, et transparent, et est constamment surveillé afin de contrôler efficacement la qualité des projets de PPP.
- **Une approche de gestion des finances publiques** : type de contrôle, communication et budgétisation des engagements budgétaires dans le cadre de PPP afin de s'assurer que les PPP permettent d'optimiser les ressources, sans pour autant imposer de nouveaux fardeaux aux futures générations, et de gérer le risque budgétaire associé.
- **Une gouvernance au sens large** : manière dont d'autres entités, telles que les organismes d'audit, le pouvoir législatif, et le public participent au programme de PPP et obligent les responsables de la mise en œuvre des PPP de rendre compte de leurs décisions et actions. Les diverses sections du présent module décrivent chacun de ces éléments d'un cadre de PPP, offrant exemples et conseils aux professionnels.

Dans la pratique, ces éléments sont étroitement liés. Par exemple, un mécanisme bien contrôlé d'élaboration de PPP, qui prend en compte les répercussions sur le plan budgétaire de ces derniers, et intègre le contrôle du ministère des Finances, est essentiel en vue d'une gestion solide des finances publiques du programme de PPP. Une publication de rapports détaillés sur les engagements budgétaires souscrits dans le cadre d'un PPP permet par la suite une surveillance efficace du programme de PPP. Le présent module met en valeur ces liens.

Pour en savoir plus sur les composants clés d'un cadre de PPP, se reporter aux ouvrages publiés par **Farquharson et al** [n° 144, pages 15-16] et **Yong** [n° 324, page 30] qui fournissent de brefs aperçus sur ce sujet. **Les recommandations de l'OCDE sur la gouvernance du secteur public de partenariats public-privés** (2012) [n° 250] énoncent également, à l'intention de ses États membres, les principes directeurs de la gestion des PPP, couvrant les trois domaines suivants : établissement d'un cadre institutionnel clair, prévisible, et légitime soutenu par des autorités compétentes et bénéficiant de moyens financiers suffisants ; fondant la sélection des PPP sur l'optimisation des ressources ; et établissant un budget de manière transparente afin de minimiser le risque budgétaire et d'assurer l'intégrité du procédé de passation. Ces recommandations reposent sur les **principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures** préalablement publiés (2007) [n° 247].

Des évaluations détaillées des cadres de PPP dans divers pays sont disponibles dans les publications suivantes :

- La série d'**indexes Infrascope publiée par l'Economist Intelligence Unit (EIU)** compare l'environnement des PPP dans plusieurs pays sur le plan des mesures conçues pour évaluer le niveau de préparation des pays à entreprendre des PPP sur le long terme. Ces mesures comprennent de nombreux éléments du cadre de PPP susmentionnés, ainsi que l'expérience opérationnelle du pays en matière de PPP, la disponibilité des fonds et des mécanismes de soutien financier, ainsi que le climat général d'investissement. La série comprend **l'index Infrascope de l'EIU pour l'Amérique latine et les Caraïbes** [n° 126], préparé à la demande du Fonds multilatéral d'investissement (MIF) de la BID ; **l'index Infrascope de l'EIU pour la région Asie-Pacifique**, préparé à la demande de la Banque asiatique de

développement (BAD) ; l'**index Infrascopie de l'EIU pour l'Europe de l'Est et la Communauté des États indépendants**, préparé à la demande de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ; et l'**index Infrascopie de l'EIU pour Afrique**, préparé à la demande du PPIAF et de la Banque Mondiale [n° 127].

- Le **document publié par Irwin et Mokdad** sur la gestion des passifs éventuels dans le cadre de PPP [n° 208] décrit les mécanismes d'approbation, d'analyse, et de gestion des PPP en Australie, au Chili, et en Afrique du Sud, en portant l'accent sur la gestion budgétaire.

Encadré 2.2 : Le cadre de PPP au Sénégal

Au Sénégal, les PPP se sont développés essentiellement dans le cadre de réglementations sectorielles. Cependant, des textes de portée générale régissent maintenant de façon plus complète et plus large l'octroi et l'exécution des délégations de service publics et les contrats de partenariats.

Les **principes généraux applicables aux contrats administratifs**, y compris depuis 2006, sont prévus par la Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration. Les « contrats comportant participation du cocontractant de l'administration à l'exécution du service public » comprennent, selon le Code, les délégations de service public et les contrats de partenariat. Ce Code, unique dans les pays africains de droit civil et administratif, définit :

- La notion de service public, qui englobe toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général,
- Les formes de délégations de service public, et
- Les effets des prérogatives de la puissance publique, des changements de circonstances, et du respect de l'équilibre financier du contrat.

Dans le domaine de la passation des délégations de service public, des définitions de modes de délégation visées et des procédures de passation spécifiques ont été incorporées dès 2007 au Code des marchés publics, en conformité avec les Directives de l'UEMOA (n°04/2005 et 05/2005). Le Code des marchés publics, révisé en 2014 (décret n°2014-1212 du 23 septembre 2014), ne traite cependant pas de la passation des contrats de partenariats, ignorés par les Directives de l'UEMOA. A cet égard, le Code des marchés publics requiert avant tout lancement d'une procédure de passation de délégation de service public l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle des marchés publics sur la base d'un rapport d'opportunité. Les conventions de délégations doivent être attribuées sur la base d'un appel d'offres ouvert avec pré-qualification, ou d'un appel d'offres en deux étapes.

Malgré ces dispositions, **les concessions relatives à la construction et à l'exploitation de terminaux portuaires** accordées par le Port Autonome de Dakar, y compris le terminal à conteneur exploité par Dubai Port, sont attribuées sur la base de ses statuts. Ces statuts lui permettent d'octroyer librement des concessions domaniales, selon ses propres procédures et sans contrôle de l'autorité de régulation des marchés publics.

Dans le domaine des contrats « gouvernement payeur », la loi n°2014-09 relative aux contrats de partenariat adoptée le 20 février 2014 (la « Loi 2014-09 ») contient des dispositions complètes sur les droits et obligations des parties, sur les procédures de passation et sur les critères de sélection et prévoit la création d'un Comité National d'Appui aux Partenariats public-privé (CNAPPP). Cette Loi abroge une précédente loi du 1er mars 2004, relative aux contrats de construction – exploitation – transfert d'infrastructures, dite « Loi CET », qui, malgré les améliorations apportées en 2009, n'avait pas conduit au développement escompté de ce type de projets. La loi 2014-09 concerne les contrats :

- (i) Portant sur une mission globale comprenant la conception, le financement, la construction (ou la transformation), l'entretien, et l'exploitation (y compris la maintenance) des ouvrages, équipements, ou biens immatériels nécessaires au service public dont l'autorité contractante a la charge ; et
- (ii) Prévoyant une rémunération de l'opérateur liée à des objectifs de performance, et provenant essentiellement de versements de l'autorité contractante.

La Loi 2014-09 s'applique à tous les secteurs de la vie économique et sociale, à l'exception des secteurs soumis à une réglementation particulière, notamment les secteurs de l'énergie, des mines, et des télécommunications.

Les **avis préalables** du Conseil des Infrastructures et du Ministre chargé des Finances, précédés d'une évaluation détaillée menée avec le concours du CNAPPP, sont requis avant le lancement de toute procédure de passation d'un contrat de partenariat. Cette évaluation doit notamment démontrer que l'autorité contractante ne serait pas en mesure de réaliser seule le projet.

La **sélection du partenaire privé** est opérée par appel d'offres en deux étapes avec pré-qualification. La loi prévoit également la possibilité de négocier directement avec l'auteur d'une offre spontanée sous condition, en particulier, d'un financement privé à hauteur de 70 % des coûts d'investissements initiaux du projet, et que celui-ci constitue une innovation technologique ou technique de pointe fournissant des solutions économiques et écologiques viables indispensables à l'autorité contractante. Les offres spontanées ne remplissant pas ces conditions doivent donner lieu à un appel à concurrence.

Un **changement des dispositions contractuelles** modifiant l'équilibre économique du contrat de partenariat en faveur du partenaire, pour un coût supérieur ou égal à 30% du montant initial de l'offre financière retenue, doit donner lieu à un nouvel appel d'offre. En revanche la loi prévoit expressément que la remise en cause de l'équilibre financier du projet résultant d'une action de l'autorité contractante peut entraîner la résiliation du contrat à la demande de l'opérateur qui peut réclamer des dommages et intérêts.

Sources : République du Sénégal (2014) *Loi n° 2014-09*, (2004) *Loi n° 2004-13*, (2009) *Loi n° 2009-21* ; (1965) *Loi n° 65-51*, (2006) *Loi n° 2006-16* ; (2015) *Décret 2015-386*

Encadré 2.3 : Le cadre de PPP en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est un autre pays bénéficiant d'une expérience considérable en matière de PPP. De 2000 à avril 2014, l'Afrique du Sud a mis en œuvre 24 projets de PPP à l'échelle nationale et provinciale, soit un investissement total supérieur à 8,35 milliards US\$.

Le **Règlement relatif au Trésor 16**, promulgué dans le cadre de la Loi relative à la gestion du financement public de 1999, régit les PPP nationaux et provinciaux. Ce règlement définit de manière générale la procédure, les exigences et les approbations nécessaires, les responsabilités institutionnelles, et les parties concernées en matière de PPP. Les PPP municipaux sont régis par la Loi relative à la gestion du financement public et la Loi relative aux systèmes municipaux. Il existe aussi des réglementations municipales afférentes aux PPP qui reflètent plus ou moins les exigences du Règlement relatif au Trésor 16.

Les procédures et responsabilités institutionnelles relatives aux PPP sont définies dans un **Manuel relatif aux PPP** détaillé. Ce manuel décrit la manière dont les réglementations du Trésor devraient être interprétées, et fournit des lignes directrices détaillées à chaque étape de la procédure de PPP, chacune d'entre elles étant présentée dans un module séparé. Chaque module du manuel est publié sous forme de Note pratique du Trésor national et peut être mis à jour séparément. Un manuel similaire, intitulé **Municipal Service Delivery and PPP Guidelines** (Directives relatives à la prestation du service municipal et aux PPP), fournit des instructions pour les PPP municipaux.

L'autorité contractante assume la responsabilité de mise en œuvre des projets de PPP. Les autorités contractantes doivent identifier et évaluer les projets de PPP et gérer la procédure d'appel d'offres, en respectant les orientations et exigences détaillées (y compris des listes de contrôle pour chaque étape et des formulaires types) énoncées dans les manuels. L'autorité contractante est responsable de la gestion des PPP tout au long de la durée du contrat. Elle doit notamment s'assurer que le projet réponde aux normes de performance, régler les différends, et déclarer les données financières relatives aux PPP dans les rapports annuels des institutions ou municipalités.

Le Trésor est chargé des approbations du PPP à l'échelle nationale et provinciale. Les PPP municipaux sont soumis aux « opinions et recommandations » du Trésor. Les projets sont soumis pour approbation une fois : (1) l'étude de faisabilité terminée, (2) les documents de l'appel d'offres préparés, (3) les appels d'offres reçus et évalués, et (4) les négociations achevées et le contrat de PPP sous sa version définitive. En 2004, le Trésor a établi une unité consacrée aux PPP afin d'examiner toutes les soumissions de projets de PPP, et de recommander l'approbation de ces derniers. L'évaluation menée par le Trésor met l'accent tout particulièrement sur l'optimisation des ressources et l'accessibilité financière du projet de PPP.

Le paiement des engagements souscrits dans le cadre de PPP s'effectue dans le cadre de la procédure annuelle de dotation budgétaire. Le Conseil des normes comptables d'Afrique du Sud a publié récemment des **lignes directrices pour la comptabilité du secteur public dans le cadre de PPP**. Le Manuel relatif aux PPP définit également les exigences en matière de vérification financière dans le cadre de PPP. Le contrôleur général entreprend des vérifications annuelles des autorités contractantes afin de vérifier que les régulations relatives aux PPP aient été respectées et que les répercussions financières soient reflétées dans les comptes de l'institution ou de la municipalité. Le contrôleur général peut aussi se charger de vérifications judiciaires si des contrôles réguliers soulèvent des soupçons.

Sources : National Treasury (2004) *Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act*, Johannesburg, South Africa; Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, World Bank; P. Burger (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury*, Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development

Établissement du cadre de PPP

Un cadre de PPP peut être institué de différentes manières. En général, les options disponibles dépendent du système juridique du pays et des normes d'établissement des politiques, procédures, institutions, et règles gouvernementales. Ces options peuvent être :

- Une **déclaration de politique** se rencontre fréquemment dans les pays développés dont le régime parlementaire est modelé sur celui de Westminster ; les déclarations de politique en matière de PPP énoncent au minimum les objectifs, le champ d'application, et les principes de mise en œuvre du programme de PPP, comme décrit ci-après à la section 2.1: *Politique relative à un PPP*. Les déclarations de politique peuvent aussi souligner les procédures, institutions, et règles au moyen desquelles les objectifs et les principes seront mis en pratique.
- Des **lois et régulations**, comme décrit ci-après à la section 2.2: *Cadre juridique d'un PPP*. Les pays de tradition de droit civil exigent généralement une législation permettant de poursuivre des PPP et de définir les règles selon lesquelles les PPP seront mis en œuvre ; de nombreux pays de tradition de *common law* introduisent également une législation relative aux PPP comme forme plus contraignante

d'engagement envers le cadre de PPP. Il peut s'agir d'une législation spécialisée dans le domaine des PPP, un composant d'une loi plus générale régissant la gestion financière, une législation secondaire telle que des décrets-lois, des décrets présidentiels, des règlements, ou une combinaison de ces derniers.

- Des **documents de référence**, tels que des manuels, livrets et autres outils. Ces derniers peuvent être utilisés pour établir dès le départ des procédures de PPP, ou les développer par la suite en supplément des déclarations de politique ou la législation, comme codification de bonnes pratiques. Le module 3 du présent *Guide de référence* offre des exemples de programmes nationaux de PPP et s'inspire de nombreux documents de référence d'excellente qualité.

Outre les cadres intersectoriels de PPP, les politiques ou lois au niveau du secteur peuvent permettre d'utiliser les PPP et de créer un cadre de PPP au sein même du secteur. De nombreux programmes de PPP utilisent un mélange de ces deux approches.

| Liste de références : Cadre d'un PPP | |
|---|---|
| Référence | Description |
| Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2008) <i>Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships</i>, Genève | Ce guide à l'intention des responsables politiques fournit des instructions détaillées sur l'amélioration de la gouvernance des programmes de PPP. Cet ouvrage offre également un aperçu des principaux défis, et propose des cadres éventuels pour y répondre. |
| Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) <i>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</i>, Banque mondiale | Décrit l'approche suivie dans l'État de Victoria en Australie, au Chili, et en Afrique du Sud concernant l'analyse d'approbation et l'établissement de rapports des engagements hors bilan (et autres obligations budgétaires) dans le cadre de projets de PPP, et tire des leçons à l'intention d'autres pays. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banque mondiale/PPIAF | Ce guide à l'intention des professionnels du secteur public explique comment élaborer et mettre en œuvre comme il se doit un PPP, en développant un projet commercialisable et en attirant les partenaires privés qui conviennent. La section 3 porte l'accent sur l'établissement d'un cadre de PPP. |
| Yong, H. K. (Ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i>. Londres: Commonwealth Secretariat | Ce rapport présente un examen approfondi des politiques de PPP à travers le monde, notamment des conseils à l'intention des professionnels sur des aspects fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre de la politique et des projets de PPP. Le chapitre 4 propose des lignes directrices pour une évaluation par le secteur public des projets de PPP. |
| Economist Intelligence Unit (2015) <i>Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Africa: The 2015 Infrascopes</i>, Londres, RU | Cette publication, <i>Infrascopes</i> , présente un index d'évaluation du niveau de préparation des pays en vue d'entreprendre des PPP sur le long terme et utilise l'index pour évaluer l'environnement de PPP dans 15 pays de la région. <u>L'édition de 2015, ainsi que des éditions antérieures, sont disponibles gratuitement</u> sur le site Internet du PPIAF. Voir également les versions pour l'Asie-Pacifique et l'Europe de l'Est et la communauté des États indépendants (CEI), et pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, fondées sur des méthodologies similaires. |

2.1 Politique relative à un PPP

Pour un gouvernement, la définition d'une politique de PPP représente souvent la première étape de l'établissement d'un cadre de PPP. Il peut s'avérer difficile de définir une « politique de PPP » et cette expression est utilisée différemment d'un pays à l'autre. Selon la définition du dictionnaire de langue française Larousse, une politique est un ensemble de « moyens mis en œuvre dans certains domaines par le gouvernement » ; dans le cadre du présent *Guide de référence*, on entend par politique de PPP la déclaration d'un gouvernement exprimant son intention d'avoir recours aux PPP comme plan d'action pour livrer des services publics, et les principes directeurs guidant ce plan d'action. Une politique de PPP devrait en principe comprendre les éléments suivants :

- **Objectifs du programme de PPP** : les raisons pour lesquelles un gouvernement entreprend un programme de PPP.
- **Portée du programme de PPP** : quels types de projets seront entrepris dans le cadre de la politique de PPP.
- **Principes de mise en œuvre** : comment les projets de PPP seront-ils mis en œuvre afin de remplir les objectifs fixés.

Les paragraphes suivants offrent des exemples sur la façon dont divers pays définissent les objectifs, la portée, et les principes de mise en œuvre de leur programme de PPP.

Un grand nombre de gouvernements publient une déclaration ou un document de politique en matière de PPP pour communiquer au public et aux investisseurs potentiels que le gouvernement envisage d'avoir recours à un PPP et indiquer comment ce dernier sera mis en œuvre. Les sections ci-après et les « références clés » à la fin de cette section citent quelques exemples de documents de politique de PPP. D'autres pays incorporent ces éléments de politique de PPP au sein des lois et règlements relatifs aux PPP ou des documents de référence. L'intégration à un cadre plus complet de politique d'investissement ou d'infrastructures du secteur public joue en faveur des politiques de PPP, comme décrit ci-après dans la section 2.3 : *Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP*.

2.1.1 Objectifs d'un programme de PPP

Les gouvernements entreprennent des programmes de PPP pour diverses raisons. Certains pays commencent à utiliser les PPP dans un secteur particulier afin de répondre aux besoins d'investissement compte tenu des contraintes budgétaires. Par exemple, des PPP ont au départ été utilisés en Afrique du Sud dans le secteur routier, dans le but précis de construire un plus grand nombre d'autoroutes. Aux Philippines, beaucoup des premiers PPP se retrouvaient dans le secteur de l'électricité : l'entreprise publique d'électricité avait engagé des producteurs indépendants afin de pallier à la pénurie d'électricité. Dans les deux cas, le recours aux PPP s'est par la suite étendu à d'autres secteurs.

De nombreux gouvernements fixent des objectifs de programme de PPP plus généraux lors de la formulation et de la documentation de politiques de PPP. Le choix et la priorité relative de ces objectifs dépendent des

autres politiques et priorités du gouvernement. Il peut s’agir des priorités suivantes :

- Permettre un investissement plus important dans le secteur des infrastructures, en ayant accès au financement du secteur privé.
- Optimiser les ressources dans le cadre de la livraison de biens liés aux infrastructures et de services publics.
- Améliorer la reddition des comptes lors de la livraison de biens liés aux infrastructures et de services publics.
- Tirer parti des capacités d’innovation et d’efficience du secteur privé.
- Stimuler la croissance et le développement dans le pays.

Le Tableau 2.1 : *Exemples d’objectifs d’un programme de PPP* présente des exemples de déclarations clairement définies d’objectifs de programmes de PPP extraits de la déclaration politique ou de la législation pertinente relative aux PPP d’un pays.

Tableau 2.1 : Exemples d’objectifs d’un programme de PPP

| Pays | Référence | Objectifs d’un programme de PPP |
|--------------------|--|--|
| Australie | Cadre national de politique de PPP (2008) [n° 19, page 3] | Définit le but des PPP comme « prestation de services améliorés et d’une meilleure optimisation des ressources, principalement au moyen d’un transfert de risque approprié, en encourageant l’innovation, une meilleure utilisation des actifs, et une gestion intégrée sur toute la durée de vie du projet, appuyée par un financement du secteur privé ». |
| Indonésie | Régulation de la coopération entre le gouvernement et une entité commerciale dans le cadre de la livraison des infrastructures (2005) [n° 197, chapitre II, article 3] | L’objectif de la « coopération entre le gouvernement et le secteur privé » (au moyen de PPP) est énoncé comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • Répondre aux exigences de financement durable dans la livraison des infrastructures au moyen de la mobilisation de fonds du secteur privé. • Améliorer la quantité, la qualité, et l’efficience des services au moyen d’une concurrence loyale. • Améliorer la qualité de la gestion et de la maintenance dans le cadre de la livraison des infrastructures. • Encourager l’utilisation du principe selon lequel l’usager paie pour les services reçus ; ou bien, dans certains cas, la capacité de paiement des usagers sera prise en compte. |
| São Paulo (Brésil) | Acte législatif 11688 (2004) [n° 78, Article 1] | Déclare que l’objectif du programme de PPP consiste à « promouvoir, coordonner, réglementer, et vérifier les activités des agents du secteur privé qui, en tant que collaborateurs, participent à la mise en œuvre des politiques publiques visant à développer le pays et le bien-être collectif ». |
| Mexique | Loi relative aux PPP (<i>Ley de Asociaciones Publico Privadas</i> , 2012) [n° 235, Article 1] | Déclare que l’objectif du programme de PPP consiste à améliorer le bien-être de la société et à augmenter les niveaux d’investissement dans le pays. |

2.1.2 Portée d'un programme de PPP

De nombreux gouvernements associent la portée de leur programme de PPP à des types particuliers de projets ou contrats. Il est possible que le but soit de privilégier les projets les plus susceptibles de réaliser les objectifs fixés par le gouvernement, et d'offrir un rapport coût-bénéfice satisfaisant en tant que PPP. Lorsque le cadre de PPP comprend des procédés particuliers et des responsabilités institutionnelles, il peut aussi s'avérer nécessaire de définir selon quelles circonstances ceux-ci s'appliquent. Les gouvernements peuvent définir la portée d'un programme de PPP grâce à une combinaison des éléments suivants :

- Types de contrats de PPP** : il n'existe aucune définition uniforme internationale de l'expression « PPP » pouvant être utilisée pour désigner divers types de contrats. La section 1.1 : *Qu'est-ce qu'un PPP ? Définition d'un « partenariat public-privé »* décrit ces types de contrats, qu'il s'agisse de contrats de bail pour des actifs et services existants ou de contrats Conception-Construction-Exploitation-Financement-Maintenance pour les nouveaux actifs. Certains pays définissent les types de contrat figurant dans la politique de PPP. Le but peut être de donner un ordre de priorité aux types de contrats qui répondent le mieux aux objectifs du gouvernement. Il peut également être important de définir à quel moment les exigences et les processus du cadre de PPP s'appliqueront. Par exemple, le projet de politique nationale de PPP en Inde (2011) décrit les types de contrats considérés comme étant des PPP, les contrats ne l'étant pas (ceux concernant la propriété privée d'actifs) et ceux qui ne sont pas couverts par la politique de PPP (contrats EPC, *Engineering, Procurement, Construction*, ou Ingénierie-Approvisionnement-Construction et dessaisissement d'actifs). Au Brésil, la Loi Fédérale 11079 de 2004 [n° 75] et au Chili, les *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Pulicas* [n° 104] définissent les limites de la durée du contrat : au Brésil, cinq ans minimum, et au Chili, 50 ans maximum.
- Secteurs** : le programme de PPP peut être limité aux secteurs ayant le plus besoin d'investissement ou d'améliorations dans la performance du service ou ceux pour lesquels il est attendu que les PPP connaissent un plus grand succès. Par exemple, la politique de PPP de Singapour (2004) est limitée aux « secteurs dans lesquels des PPP dans des pays similaires ont été couronnés de succès », notamment dans le domaine des installations sportives, des usines d'incinération des déchets, des travaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, de gros projets d'infrastructure informatique, d'établissements scolaires, d'hôpitaux et polycliniques, des autoroutes, et des bâtiments abritant les bureaux du gouvernement. Certains pays excluent des secteurs considérés comme étant trop sensibles. Par exemple, l'Uruguay et le Salvador ont exclu le secteur de l'eau, le Guatemala les secteurs de l'enseignement et de la santé.
- Taille du projet** : de nombreux gouvernements définissent une taille minimum pour les projets de PPP mis en œuvre en vertu du cadre de PPP. Des projets de plus petite taille peuvent ne pas être justifiés à cause des coûts relativement élevés de transaction liée à la mise en œuvre d'un PPP. Dans certains cas, des projets de plus petite taille peuvent être mis en œuvre sans être soumis aux conditions d'évaluation et d'approbation stipulées dans le cadre de PPP. Dans d'autres cas, une limite quant à la valeur du projet peut signifier qu'il n'est pas possible d'avoir recours aux contrats de type PPP pour des projets de plus petite taille. Par exemple, la politique de PPP de Singapour (2004) stipule que, au départ, les PPP ne seront entrepris que pour des projets dont la valeur du capital est estimée à plus de 50 millions US\$. La loi brésilienne relative aux PPP (loi 11079, 2004) établit un montant minimum de 20 millions de réals brésiliens (11,7 millions US\$) pour des projets individuels lancés en vertu de la « loi relative aux PPP ».

Le Tableau 2.2 : *Exemple de définitions de la portée d'une politique de PPP* présente de plus amples détails sur la façon dont divers pays ont défini la portée de leurs programmes de PPP.

Tableau 2.2 : Exemple de définitions de la portée d'une politique de PPP

| Pays | Référence | Portée de la politique de PPP |
|------------|---|--|
| Australie | Directives nationales en matière de PPP-Cadre de politique de PPP (2008) [n° 19, Section 3.1.3, page 6] | Taille du projet : la prise en compte de l'optimisation des ressources signifie que les PPP seront susceptibles de s'appliquer uniquement aux projets d'une valeur supérieure à 50 millions US\$. |
| Brésil | Loi nationale relative aux PPP (Loi 11079, 2004) [n° 75, article 2, paragraphe 4] | Types de contrats : seulement deux types de contrats seront considérés comme des PPP au Brésil : (i) les concessions subventionnées : les revenus de l'entité privée proviennent des redevances à la charge des usagers et des subventions versées par le gouvernement, et (ii) les concessions administratives : tous les revenus de l'entité privée proviennent de subventions versées par le gouvernement. Au Brésil, les concessions n'exigeant pas de versements du gouvernement ne sont pas considérées comme des PPP. La loi stipule également que la concession doit durer au moins cinq ans pour être considérée comme un PPP. Taille du projet : les PPP ne seront utilisés que pour des projets dont la valeur est supérieure à 20 millions de réales brésiliens (11,7 millions US\$). |
| Chili | Loi relative aux concessions (Loi 20.410, 2010) [n° 104] | Types de contrats : l'acte législatif indique une durée maximum des contrats de concession de 50 ans. Secteur : l'acte ne précise pas les secteurs concernés. Cependant, le texte indique que les PPP visent à opérer des travaux et services publics, et à utiliser des « biens nationaux » pour développer les services nécessaires. |
| Colombie | Loi nationale relative aux PPP (Loi 1508, 2012) [n° 110, articles 3 et 6] | Types de contrats : dans le cadre de contrats de PPP, l'investisseur privé doit se charger de l'exploitation et de la maintenance ; la durée du contrat doit être inférieure à 30 ans. (Si la durée du projet est supérieure, une approbation du conseil national de politique économique et sociale sera requise.) Taille du projet : l'investissement total dans le projet doit être 6 000 fois supérieur au montant du salaire mensuel minimum légal en vigueur. |
| Maurice | Déclaration de politique relative aux partenariats public-privé (2003) [n° 229, section 5, page 4] | Secteurs : lors du démarrage du programme de PPP, le gouvernement prévoit de porter l'accent sur certains secteurs clés : les transports, les infrastructures de service public, la gestion des déchets solides et liquides, la santé, l'enseignement et la formation professionnelle, et les TIC. |
| Mexique | Loi relative aux PPP (<i>Ley de Asociaciones Publico Privadas</i> , 2012) [n° 235] | Types de contrats : définit les PPP comme une relation contractuelle à long terme entre des entités publiques et privées, afin de fournir des services au secteur public ou au grand public ; et lorsque des infrastructures sont fournies, afin d'améliorer le bien-être de la société et d'augmenter les niveaux d'investissement dans le pays. La durée des contrats ne doit pas dépasser 40 ans (extensions comprises) ; les contrats excédant cette limite doivent être approuvés par la loi. |
| Porto Rico | Loi relative aux PPP (2009) [n° 265, section 3] | Secteur : définit dix secteurs admissibles : décharges de déchets, réservoirs et barrages, centrales de production d'électricité, systèmes de transports, enseignement, santé, sécurité, établissements correctionnels et de réadaptation, logements sociaux, sports, loisirs, attractions touristiques et culturelles, réseaux de communication, haute technologie, systèmes informatiques et automatisés, et tout autre secteur identifié par la loi comme prioritaire. |
| Singapour | Manuel relatif au partenariat public-privé (2004) [n° 306, Section 1.4.2, page 8] | Secteurs : limités aux projets de PPP couronnés de succès dans d'autres pays, notamment dans le domaine des installations sportives, des usines d'incinération de déchets, des travaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, de gros projets d'infrastructure informatique, d'établissements scolaires, d'hôpitaux et polycliniques, des autoroutes, et des bâtiments abritant les bureaux du gouvernement. Taille du projet : les PPP seront utilisés uniquement pour des projets dont la valeur est supérieure à 50 millions US\$. |

2.1.3 Principes de mise en œuvre

Souvent, les politiques de PPP définissent les principes de mise en œuvre, soit les lignes directrices ou le code de conduite qui s'applique lors de la mise en œuvre des projets de PPP. Ces principes établissent les normes selon lesquelles les responsables de l'exécution des PPP seront tenus de rendre compte. Les principes sont souvent soutenus par des règlements et des processus détaillant la mise en pratique de ces derniers. Par exemple, l'Encadré 2.4 : *Principes de mise en œuvre des PPP au Maroc : de la loi de 2006 à la loi de 2014* montre comment le cadre législatif a évolué au Maroc, afin d'intégrer des critères de mise en œuvre plus précis.

Encadré 2.4 : Principes de mise en œuvre des PPP au Maroc : de la loi de 2006 à la loi de 2014

La récente loi de 2014 sur les partenariats public-privé concerne essentiellement les contrats de type « gouvernement payeur » passés par l'État. Ses dispositions sont plus précises, notamment pour ce qui concerne les critères d'attribution, que la loi de 2006 relative à la gestion déléguée des services publics locaux.

Contrats de gestion déléguée attribués par les collectivités locales

La loi relative à la gestion déléguée des services publics (loi n° 54-05 du 14 février 2006) s'applique aux contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics passés par les collectivités locales, ou leurs groupements, et par les établissements publics locaux. Cette loi ne fixe pas de critère d'attribution des contrats de délégation. Il est seulement indiqué que le contrat de gestion déléguée est conclu à raison des qualités personnelles du délégataire, et que la procédure d'appel à la concurrence doit permettre d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations, et l'impartialité des décisions.

Selon le décret d'application de la loi, le ministre chargé de l'intérieur a compétence pour fixer les formes et les modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence. Dans la pratique, les règlements de consultation précisent les critères de qualification basés sur la situation financière et l'expérience professionnelle du soumissionnaire. Le critère d'attribution est généralement constitué par le tarif le moins élevé, justifié par une structure de prix détaillée.

Contrats de partenariat

Selon la loi sur les partenariats public-privé (loi n° 86-12 du 24 décembre 2014), le contrat est attribué au candidat qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères arrêtés préalablement dans le règlement d'appel d'offres. Cette loi est applicable essentiellement aux contrats de type « gouvernement payeur » octroyés par l'État.

La loi encadre les critères d'évaluation qui doivent être objectifs, non discriminatoires, et avoir un rapport avec l'objet et les caractéristiques du PPP. Il est précisé que le règlement d'appel d'offres doit notamment mentionner les critères suivants, sans préjudice d'autres critères prévus par le règlement d'appel d'offres :

- La **capacité de réalisation** des objectifs de performance ;
- Le **coût global** de l'offre ;
- Les exigences du **développement durable** ;
- L'**impact social et environnemental** du projet ;
- Le **caractère techniquement innovant** de l'offre ; et, le cas échéant
- Les **mesures prises pour la préférence** en faveur de l'entreprise nationale et le taux d'utilisation d'intrants d'origine nationale.

Sources : Royaume du Maroc (2014), *Loi n° 86-12* ; (2006) *Loi n° 54-05*

Pour d'autres exemples de principes directeurs bien définis, se reporter aux documents suivants :

- La **politique d'infrastructure du gouvernement de l'État de Karnataka** (2007) [n° 191, page 135] énonce et explique clairement ses principes fondamentaux.
- Le **Cadre national australien de politique de PPP** (2008) [n° 19, pages 10-11] présente sept principes : optimisation des ressources, intérêt public, répartition des risques, orientation vers les résultats, transparence, reddition des comptes, et intérêt du marché.
- La **loi fédérale brésilienne relative aux PPP** (Loi 11079, 2004) [n° 75, article 4] formule sept principes concernant le recours aux PPP : efficacité, respect des intérêts des usagers et des intervenants du secteur privé, caractère non transférable des responsabilités réglementaires, juridictionnelles, et d'application de la loi, transparence, répartition objective des risques, et viabilité budgétaire.
- La **loi relative aux PPP** (Loi 11688, 2004) **de l'État de São Paulo**, Brésil [n° 78, article 1] énonce huit principes qui devraient guider la conception et la mise en œuvre des PPP. Ces principes comprennent les suivants : efficacité, respect des intérêts des utilisateurs finaux, accès universel aux biens et services essentiels, transparence, et responsabilité budgétaire, sociale, et environnementale.
- Le **décret présidentiel n° 67 de l'Indonésie** (2005) [n° 197, article 6] présente des principes de PPP promouvant la transparence, la juste contrepartie, et la concurrence loyale dans le cadre des programmes de PPP, ainsi que des structures « gagnant-gagnant » pour les entités publiques et privées.

- La **loi nationale colombienne relative aux PPP** (Loi 1508, 2011) [n° 110, articles 4 et 5] formule les principes essentiels de la politique de PPP du pays : efficacité, nécessité, et répartition efficace des risques. L'acte stipule également que tous les paiements à l'investisseur privé doivent être subordonnés à la mise à disposition de l'infrastructure selon des niveaux fixés contractuellement.
- La **politique jamaïcaine relative aux PPP** (2012) énonce quatre principes directeurs : réalisation d'un transfert de risque optimal et bon rapport coût-bénéfice pour le public ; respect de la responsabilité budgétaire ; et maintien de la probité et de la transparence [n° 212].

| Références clés : Exemples d'une politique de PPP | |
|---|--|
| Référence | Description |
| Australie, Infrastructure Australia (2008) <u>National PPP Guidelines-PPP Policy Framework</u>, Canberra | Énonce les objectifs politiques, la portée, l'évaluation des projets en tant que PPP, et les principes guidant l'application des PPP. |
| Indonésie, Presiden (2005) <u>Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur</u>, Jakarta; (2011) <u>Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011</u>, Jakarta | Énonce l'objectif, la portée, et les principes du programme de PPP en Indonésie, et définit le processus et les responsabilités des PPP. |
| Brasil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) <u>Lei 11688/04 Lei N° 11.688</u>, São Paulo | Définit les objectifs du programme de PPP, crée un conseil de gestion des PPP, la corporation de partenariats de São Paulo, et l'unité consacrée aux PPP au sein du secrétariat de planification. Cette loi établit aussi les responsabilités du partenaire privé et la règle régissant les contrats de PPP. |
| Congrès général des États-Unis du Mexique (2012) <u>Ley de Asociaciones Publico Privadas (Loi relative aux PPP)</u> | Définit la portée, les principes, et les processus du programme de PPP au Mexique. |
| Brésil, Congresso Nacional (2004) <u>Lei N° 11079</u>, Brasília | Définit le PPP et énonce le processus de PPP, y compris les conditions de l'appel d'offres et la conception du contrat. Cette loi établit le cadre institutionnel du programme de PPP. |
| Chili, Ministerio de Obras Públicas (2010) <u>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</u>, Santiago | Cet acte modifie le décret antérieur qui faisait office de loi relative aux PPP au Chili. Il crée le Conseil sur les concessions, définit toutes les activités préparatoires devant être menées par l'organisme contractant, établit le processus de passation, définit les droits et responsabilités, et établit les procédés permettant de faire face au changement. |
| Colombie, El Congreso (2012) <u>Ley No. 1508</u>, Bogotá | Énonce la portée, les principes, et les processus du programme de PPP mis en place en Colombie, ainsi que les responsabilités institutionnelles pour le développement de projets. |
| Maurice, Ministry of Economic Development, Financial Services and Corporate Affairs (2003) <u>Public Private Partnership Policy Statement</u>, Port Louis | Décrit comment les PPP s'inscrivent dans le cadre économique plus général du pays ; et définit un PPP, les objectifs de la politique de PPP, les secteurs au sein desquels les PPP devraient être appliqués, et les principaux éléments à prendre en compte pour évaluer les PPP. |
| Porto Rico, Legislature Assembly (2009) <u>No. 29 (S. B. 469)</u>, San Juan | Définit les objectifs, la portée, les principes, et les processus du programme de PPP à Porto Rico. |
| Ministère des finances de Singapour (2004) <u>Public Private Partnership Handbook</u> (Version 1) | Fournit une introduction aux PPP, explique les structures de ces derniers et le processus d'adjudication et de gestion des PPP à Singapour. Définit également la portée du programme de PPP à Singapour. |
| Pérou, Congreso de la República (2008) <u>Decreto Legislativo N° 1012</u>, Lima | Ce décret est une loi nationale et établit la politique de PPP dans le pays. Définit et classe les PPP, énonce les principes qui devraient guider la mise en œuvre de la politique, définit le cadre institutionnel, et stipule les règles financières pour les PPP au Pérou. |
| Ministère des finances de l'Inde, <u>Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives</u>, New Delhi | Présente les politiques, lois, et règlements relatifs aux PPP dans douze États de l'Inde. |

| | |
|--|---|
| <p>Bougrain, F. Carassus, J. & Colombard-Prout, M. (2005) <i>Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France</i>, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées</p> | <p>Cet ouvrage est essentiellement une suite d'étude de cas qui présente d'une façon détaillée les contrats, la chronologie de leur passation, et les leçons tirées. L'ouvrage contient également un commentaire de l'ordonnance de 2004 sur les contrats de partenariats en France. L'annexe présente un bon exemple d'évaluation en France.</p> |
| <p>Institut de la gestion déléguée et Dexia (2006) <i>Partenariats public-privé : recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux collectivités territoriales</i>, Paris</p> | <p>Cet ouvrage est un recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux PPP passés par les collectivités locales en France.</p> |
| <p>Muller, E. (2011) <i>Les instruments juridiques des partenariats publics</i>, Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques</p> | <p>Explore la diversité des instruments juridiques et leurs conséquences sur les projets, et propose un régime commun des PPP donnant au cadre aux divers instruments.</p> |
| <p>Bergère, F. Bezançon, X. Deruy, L. Goulard, G. & Fornacciari, M. (2010) <i>Le guide opérationnel des PPP</i>, Editions Le Moniteur, 3ème édition</p> | <p>Ouvrage de référence, explorant en profondeur les aspects juridiques et financiers, ainsi que l'analyse des risques.</p> |

2.2 Cadre juridique d'un PPP

Le « cadre juridique d'un PPP » comprend l'ensemble des lois et des réglementations qui régissent et encadrent la mise en œuvre des PPP. Les gouvernements et les entreprises privées désireux de mettre en place des PPP doivent étudier minutieusement le cadre juridique afin d'identifier les dispositions, conditions, ou contraintes applicables aux PPP. Les gouvernements qui recourent aux PPP peuvent être amenés à adapter le cadre juridique existant. D'une part, ils doivent s'assurer que les contrats de PPP peuvent être conclus, et clarifier les droits et mécanismes juridiques applicables ; d'autre part, ils peuvent être amenés à introduire des procédures et mécanismes de responsabilité spécifiques aux PPP, tels que ceux décrits aux sections suivantes. A ce titre, certains gouvernements choisissent d'adapter les lois existantes ; d'autres introduisent une législation spécifique.

Les caractéristiques du cadre juridique d'un PPP varient en fonction du type de système juridique en place. Il en existe deux principaux : celui de *common law* et celui de droit civil. Dans les **systèmes de droit civil**, les opérations à l'initiative du gouvernement sont habituellement strictement réglementées par le droit administratif. Une telle réglementation établit des droits et mécanismes juridiques visant à affirmer les prérogatives de l'administration, tout en assurant un équilibre contractuel protecteur de la partie privée, comme décrit plus en détail ci-après. Les **systèmes de common law** sont en général moins normatifs, et présentent un nombre plus limité de dispositions législatives implicites applicables à un contrat. En conséquence, les contrats dans les pays de tradition de *common law* ont tendance à être plus longs que ceux dans les pays de tradition de droit civil. Une plus grande importance est accordée à la définition des termes qui régissent la relation entre les parties à un contrat, car les absences ou les ambiguïtés ne peuvent pas être facilement corrigées ou résolues par l'application de la loi.

Cette section décrit brièvement les différents cadres juridiques de PPP, et fournit quelques exemples. La section 2.2.1 décrit la portée générale de la législation pouvant avoir une incidence sur les PPP, et la section 2.2.2 se penche sur la législation spécifique aux PPP. Les publications suivantes offrent des conseils généraux sur l'appréciation et l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire pour les PPP :

- Le **guide juridique de Jeff Delmon et Victoria Delmon** [n° 119] examine les principales questions juridiques dans 17 pays.
- Le **Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale** présente les principales caractéristiques des systèmes de *common law* et de droit civil et leurs répercussions sur les contrats de PPP, et propose plusieurs **outils en ligne** utiles permettant d'évaluer l'environnement juridique des gouvernements pour les PPP dans les [n° 59, *Cadres législatifs*].
- L'Annexe 2 du **Guide EPEC des PPP** offre un aperçu des conditions juridiques et réglementaires applicables aux PPP dans des pays suivant différentes traditions juridiques [n° 93].
- L'ouvrage de **Farquharson et al** [n° 144, pages 16-21] énonce des questions clés que les investisseurs et les bailleurs de fonds sont susceptibles de poser à propos du cadre juridique et réglementaire, ainsi que certains principes relatifs à l'élaboration de cadres efficaces.
- La section de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55, Module 4] portant sur le cadre législatif décrit les types de lois habilitant les PPP, et offre une liste décrivant les autres lois ayant généralement un impact sur tout projet de PPP lié aux infrastructures routières.

2.2.1 Champ d'application d'un cadre juridique de PPP

Le cadre juridique et réglementaire des PPP peut consister en une législation spécifique sur les PPP, tel que décrit ci-après. Cependant, le cadre juridique des PPP a une portée plus générale et peut englober divers types de régimes juridiques.

Dans les pays de tradition de droit civil, les contrats de PPP sont soumis au **droit administratif général** qui régit les contrats de PPP, ainsi que les fonctions et la prise de décision des organismes d'État. Cet ensemble juridique est créateur de droits tant vis-à-vis de l'autorité contractante que de l'entité privée, en complément ou en dérogation des droits spécifiques stipulés au sein du contrat. Par exemple, l'autorité contractante dispose généralement d'un droit de résiliation ou de modification unilatérale du contrat (souvent lié à une obligation légale de continuité du service public) qui doit être compensé par une indemnisation adéquate du cocontractant. Certaines protections accordées à l'exploitant sont aussi sous-entendues par la loi, telles que le droit de conserver un « équilibre financier » en cas de changements imprévus de circonstances (comme décrit ci-après dans la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP*). Le droit administratif peut aussi définir des procédures et des rôles institutionnels pertinents dans le cadre de PPP, tels que ceux liés aux procédures de passation ou à la résolution de différends contractuels, y compris la compétence en dernier ressort des tribunaux administratifs, sauf stipulation contraire.

On peut également retrouver, tant dans les juridictions de droit civil que de *common law*, des **lois particulières** qui s'appliquent à certains aspects des procédures applicables aux PPP. Ces lois sont les suivantes :

- **Loi relative à la passation de marchés publics** : la procédure de conclusion d'un PPP doit être conforme aux lois et réglementations relatives à la passation de marchés publics, sauf si les PPP en sont expressément exclus et sont alors soumis à des procédures de passation qui leur sont propres.

- **Loi relative à la gestion des finances publiques** : les responsabilités, procédés, et règles institutionnels instaurés par les lois et réglementations relatives à la gestion des finances publiques peuvent renforcer le cadre de PPP. Cela pourrait comprendre par exemple les conditions d’approbation du projet, les limites budgétaires, les processus d’établissement du budget, et les conditions de communication des rapports.
- **Lois et cadres réglementaires sectoriels** : les PPP sont souvent permis et mis en œuvre dans le cadre de lois sectorielles (concernant par exemple l’énergie ou les transports). Les gouvernements doivent alors veiller à ce que l’institution d’un cadre juridique général régissant les PPP ne conduise pas à des contradictions avec les dispositions des lois sectorielles.
- **Lois relatives à l’exploitation d’entreprises privées** : les sociétés porteuses de projets de PPP sont généralement régies par les lois relatives à la création et au fonctionnement des sociétés commerciales, et ces dernières doivent être prises en compte lors de l’établissement et de la mise en œuvre de projets de PPP. Il peut s’agir des formes suivantes de législation :
 - Lois et réglementations relatives à l’environnement,
 - Lois et réglementations relatives à l’acquisition et la propriété des terres ainsi qu’un droit d’occupation du domaine de l’Etat,
 - Conditions d’octroi de licences, en particulier pour les entreprises internationales,
 - Lois sur les sûretés régissant la possibilité et les modalités de constitution de garanties par les bailleurs de fonds,
 - Règles fiscales, et
 - Droit du travail.

Prises ensemble, ces lois peuvent constituer le cadre juridique de la mise en œuvre d’un PPP. Ainsi, une législation spécifique aux PPP ne s’avère pas systématiquement nécessaire dès lors que les différentes questions que soulève la mise en œuvre des PPP sont clairement prises en compte par d’autres lois. Par exemple, l’Encadré 2.5 : *Cadre légal des PPP en France*.

Encadré 2.5 : Cadre légal des PPP en France

La France distingue deux catégories génériques de contrats :

1. Les **contrats de concession** sont les contrats par lesquels une autorité concédante confie l’exécution de travaux ou la gestion d’un service à un opérateur économique rémunéré par le droit d’exploiter l’ouvrage ou le service qui fait l’objet du contrat (recettes d’exploitation éventuellement complétées par un prix). Ils impliquent le transfert au concessionnaire d’un risque commercial lié à l’exploitation, et une réelle exposition aux aléas du marché. Ce mode

contractuel, qui suppose l'existence d'usagers solvables, s'est développé en France dès le XIXe siècle et a joué un rôle important dans l'équipement du pays en réseaux d'infrastructure : eau, assainissement, chemins de fer, autoroutes, aménagements urbains...

2. **Le marché de partenariat** (précédemment contrat de partenariat), créé par l'ordonnance du 17 juin 2004 est défini comme un marché public permettant de confier à un opérateur économique une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général, et tout ou partie de leur financement, mais également : (i) la conception des ouvrages, (ii) l'entretien, la maintenance des ouvrages, ou (iii) la gestion d'une mission de service public. Le partenaire privé supporte un risque de performance technique, mais pas d'exploitation. Le paiement, étalé dans le temps, est assuré par le partenaire public sous forme de loyers versés à compter de la mise à disposition. Le Contrat de Partenariat s'est développé rapidement, notamment sur certains grands projets emblématiques (nouveau ministère de la Défense à Balard, Universités Plan Campus, lignes ferroviaires à grande vitesse, Palais de justice de Paris, grands stades...), puis a fait face à des critiques récurrentes ces dernières années amenant le Gouvernement à en réformer certains aspects.

Les Ordonnances Marchés publics du 23/7/2015 et Concessions du 29/1/2016 transposant les Directives européennes Marchés et Concessions de 2014 ont permis d'engager une simplification et une sécurisation du droit français de la commande publique.

Ainsi, le marché de partenariat est plus encadré, en amont de la procédure avec, au-delà de l'évaluation préalable, une étude de soutenabilité budgétaire rendue obligatoire pour les collectivités territoriales. Les conditions de recours sont rationalisées avec un critère unique, celui du Bilan Coût-Avantage, apprécié de manière plus qualitative (par exemple, par l'intérêt de recourir à la maîtrise d'ouvrage privée, ou la valeur ajoutée du recours au pré-financement privé) que l'analyse comparative précédemment requise. Un seuil plancher est institué afin d'inciter les porteurs publics de projet à une meilleure mutualisation des projets (via par exemple la création des accords-cadres en marché de partenariat). Le marché de partenariat comporte des missions obligatoires (Construction, Financement) et des missions complémentaires (telles que l'entretien-maintenance, l'aménagement, la valorisation foncière, ou la gestion d'un service public), au porteur public de projet de déterminer « à la carte » le périmètre en fonction des caractéristiques de son projet.

Pour accompagner cette évolution, succédant à l'organisme-expert des PPP (Mapp), mais avec un périmètre élargi, la Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) constituera dès la mi-2016 « un pôle d'expertise public de la structuration juridique et financière – et plus largement du financement public ou privé – des opérations d'investissement dans les infrastructures ». Ses missions reprennent celles de la Mapp sur les partenariats public-privé, mais vont bien au-delà : il s'agit de « favoriser le financement des projets d'investissement

décidés par les acteurs publics, d'optimiser la valeur et le coût global des projets, et de sécuriser les opérations ». Les collectivités locales pourront notamment faire appel à Fin Infra pour se faire conseiller sur la structuration de leurs opérations d'investissement.

2.2.2 Lois relatives aux PPP

Certains pays font le choix d'adopter une législation spécifique aux PPP. Ces lois peuvent être utilisées comme un moyen d'adapter un cadre juridique existant, si celui-ci n'est pas clairement défini, exhaustif, ou encore s'il limite la capacité du gouvernement à structurer et gérer les PPP. Il est également possible d'amender les lois existantes afin de tenir compte des PPP. Une loi spécifique aux PPP permet d'accroître la visibilité du programme de PPP, et d'en démontrer l'engagement politique. Il convient toutefois de faire preuve de prudence afin d'éviter tout conflit avec une autre législation pertinente en vigueur. Les lois relatives aux PPP permettent d'établir des principes directeurs, des procédures et responsabilités institutionnelles (telles que celles liées à la passation et à la résolution de différends), et des politiques telles que les règles de gestion des finances publiques. En règle générale, une loi spécifique aux PPP bien structurée énonce des principes pouvant être développés par des réglementations plus détaillées, et ce de manière flexible et en permettant au programme de PPP de s'adapter progressivement dans le temps.

Dans les pays de droit civil, les concessions ou autres délégations de service public étaient régies par les principes du droit administratif et/ou des dispositions légales peu développées. Ces pays ont dû recourir à des textes spécifiques pour valider et généraliser l'usage des contrats de type PFI, ou contrat de partenariat. Un nombre croissant de pays, notamment en Afrique, adopte des lois et réglementations qui régissent l'ensemble des PPP, y compris les concessions ou autres modes de délégations de service public. Tous les pays d'Amérique latine mettant en œuvre des PPP le font en vertu d'une loi spécifique aux PPP ou aux concessions (ou les deux). Certains pays de tradition de *common law* adoptent aussi des lois relatives aux PPP, comme engagement plus contraignant qu'une politique de PPP.

Le Tableau 2.3 : *Exemples de lois régissant les PPP* ci-dessous offre des exemples de lois et réglementations relatives aux PPP dans plusieurs pays. Yong [n° 324, page 33] résume le contenu suggéré d'une loi consacrée aux PPP, alors que la **Commission des Nations unies pour le droit commercial international** a publié des recommandations générales et des dispositions législatives types pour faciliter les projets liés à aux infrastructures financées par le secteur privé [n° 317, n° 318]. Le **Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale pour les contrats, la législation, et le règlement** [n° 59, Législation] fournit de plus amples informations, notamment une synthèse des différents types de législation (tels que les lois générales relatives aux PPP, ou les lois relatives aux concessions), des exemples de clauses et des exemples de législation de PPP en provenance de plus de 30 pays.

Tableau 2.3 : Exemples de lois régissant les PPP

| Juridiction | Lois et règlements spécifiques aux PPP |
|---------------|---|
| Brésil | <p>Au niveau fédéral, le cadre juridique des PPP au Brésil diffère en ce qui concerne les concessions (projets d'« autofinancement » qui n'exigent aucune subvention du gouvernement) et les PPP :</p> <ul style="list-style-type: none"> La loi 8987 (1995) correspond à la loi fédérale régissant les concessions. Cet acte établit les organismes gouvernementaux autorisés à accorder des concessions, et définit les types de concessions. Il fixe également les critères de sélection des soumissionnaires pendant la phase d'appel d'offres, le contenu requis des contrats de concession, les droits et responsabilités de l'organisme contractant, le concessionnaire et les usagers, la politique tarifaire, et les raisons justifiant une intervention et la résiliation d'un contrat. La loi 9648 (1998) met à jour cette loi. La loi 11079 (2004) correspond à la loi fédérale régissant les PPP. Cet acte définit les PPP dans le contexte brésilien ; établit la portée du programme de PPP ; définit le contenu des contrats de PPP ; fixe les règles d'octroi de garanties, d'établissement d'une société <i>ad hoc</i>, et de lancement d'un appel d'offre ; et définit les droits et responsabilités de l'organisme contractant. <p>Chaque État ayant recours à un PPP dispose également de son propre cadre juridique.</p> |
| Burkina Faso | La loi du 23 mai 2013 régit à la fois les délégations de service public et les contrats de type « contrats de partenariat ». Un décret d'application (n° 2014-024) précise la mission confiée à l'opérateur économique privé, les modalités de sa rémunération, les procédures de sélection, et le contenu général du contrat. |
| Cameroun | La loi du 29 décembre 2006 régit les contrats de partenariat. Un décret d'application du 24 janvier 2008 précise le régime général des contrats de partenariat. |
| Chili | La loi 20410 (2010) correspond à la loi régissant les concessions actuellement en vigueur . Cet acte a mis à jour le décret 900 (1996), instrument juridique régissant auparavant les concessions qui avait modifié le règlement du ministère des Travaux publics 164 (1991), instrument juridique régissant à l'origine les PPP au Chili. La loi énonce le cadre institutionnel pour les PPP, les règles d'appel d'offres, les droits et obligations du concessionnaire, les exigences en matière d'inspection et de surveillance, et les procédures de résolution des différends. |
| Colombie | <p>La loi 1508 (2011) correspond à la loi nationale régissant les PPP. Cet acte définit la portée du programme de PPP dans le pays et les principes directeurs, et établit les procédures ainsi que le cadre institutionnel des PPP. Il énonce les approches spécifiques de passation dans le cadre d'un PPP, la conception du contrat de PPP, et l'approche budgétaire pour les PPP. Les lois suivantes contribuent également au cadre juridique des PPP :</p> <ul style="list-style-type: none"> La loi 80 (1993) établit les normes et les principes pour la passation d'un marché public. Cet acte établit aussi les normes régissant la relation juridique entre les partenaires des secteurs public et privé. La loi 1150 (2007) modifie certaines parties de la loi 80. Cet acte incorpore certains éléments visant à rendre l'appel d'offres plus efficace et plus transparent. Le décret présidentiel 4165 (2011), à l'article 4, établit l'agence d'infrastructure nationale (<i>ANI, Agencia Nacional de Infraestructura</i>) chargée d'identifier, d'évaluer la viabilité, et de proposer des concessions et autres formes de PPP dans le secteur des transports et autres services y afférant, ainsi que d'élaborer et mettre en œuvre les projets de PPP en résultant. |
| Côte d'Ivoire | Le décret présidentiel du 19 décembre 2012 détermine le régime des PPP y compris les contrats de type « contrats de partenariat » ou PFI. Les délégations de service public sont réglementées par le code des marchés publics. |
| France | <p>L'ordonnance 2004-559 sur les contrats de partenariat énonce le cadre juridique et institutionnel des PPP en France. L'ordonnance 2008-735 incorpore les amendements à l'ordonnance 2004-559, ainsi que les dispositions relatives aux collectivités territoriales, à l'urbanisme, à la fiscalité générale, à la politique monétaire et financière, afin d'améliorer le cadre de PPP en France.</p> <p>Par ailleurs, le parlement a adopté des lois sectorielles pour faciliter les PPP dans les systèmes judiciaires et pénitentiaires (Ordonnance 2002-1094 et Ordonnance 2002-1138), et le service hospitalier du secteur public (Ordonnance 2003-850).</p> |
| Maroc | La Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé promulguée le 24 décembre 2014 régit les contrats de type PFI et de délégation de services publics octroyés par l'Etat et les sociétés à capitaux d'Etat. En revanche, les PPP concernant les collectivités locales sont régis par la Loi n° 54-05 du 14 février 2006 qui concerne exclusivement les délégations de service public. Par ailleurs, des lois sectorielles existent dans les domaines de l'énergie et des transports. |
| Maurice | La loi relative aux PPP de 2004 (Gazette of Mauritius n° 113, Loi n° 37 de 2004) établit l'unité consacrée aux PPP, définit les responsabilités des organismes chargés de la mise en œuvre, et définit les éléments clés des accords et études liés aux PPP. |

| Juridiction | Lois et règlements spécifiques aux PPP |
|----------------|---|
| Mexique | La Loi relative aux PPP (Ley de Asociaciones Publico Privadas, 2012) énonce les principes, la portée, le cadre institutionnel, les mécanismes de passation de contrats, les études nécessaires, les procédures d’approbation, le registre de PPP, la gestion fiscale, et autres questions instituant la politique fédérale en matière de PPP au Mexique. |
| Pérou | Le décret législatif n° 1012 (2008) établit les principes, les processus, et le rôle du secteur public en ce qui concerne l’évaluation, la mise en œuvre, et l’exploitation des infrastructures publiques et du service public auxquelles participe le secteur privé. |
| Porto Rico | La loi relative aux PPP n° 29 (2009) définit le cadre des PPP à Porto Rico. La régulation pour la passation de marchés, l’évaluation, la sélection, la négociation, et l’attribution de contrats de PPP émise par l’autorité chargée des PPP à Porto Rico prévoit des règles pour la procédure de passation dans le cadre de PPP. |
| Philippines | La loi relative aux contrats BOT (Loi de la République 7718, 1994) autorise le recours aux PPP visant à développer les infrastructures aux Philippines. La loi établit les règles concernant la procédure d’appel d’offres, le financement, l’aide du gouvernement, et les autorités de régulation. Le décret-loi n° 8 (Président des Philippines, 2010) promulgué par le Président Aquino III modifie la loi relative aux contrats BOT, réorganise le service BOT de l’autorité nationale de développement économique (NEDA) en un centre de PPP, et définit ses fonctions et responsabilités. |
| Sénégal | La loi du 1 ^{er} mars 2004 sur les contrats de « Construction-Exploitation-Transfert », qui n’a pas rencontré le succès escompté, a été remplacée par la loi du 20 février 2014 qui régit tous les PPP y compris les délégations de service public et les contrats de type « contrats de partenariat » ou PFI. |
| Afrique du Sud | La Loi relative à la gestion des finances publiques (N°. 1, 1999) est la législation habilitant les PPP. Conformément à cette loi, le Trésor public a promulgué le Règlement relatif au Trésor 16 (Gazette #25915, 2004) dans le cadre de la loi relative aux « Partenariats public-privé » qui établit les règles du programme de PPP du pays. |
| Tanzanie | La loi relative aux PPP (Gazette of the United Republic of Tanzania N°. 13 Vol. 91, 2010) énonce les responsabilités des secteurs privé et public, les fonctions, et les pouvoirs des unités consacrées aux PPP, et le processus d’approbation des PPP. |

2.3 Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP

Les gouvernements ont besoin de compétences, capacités, et coordination afin de mettre en œuvre les PPP avec succès. L’entité privée se chargera de la conception, du financement, de la construction, et de la maintenance des infrastructures, et livrera les services. Cependant, le gouvernement doit s’assurer que le service public est fourni au niveau de qualité escompté et de manière rentable. Le gouvernement doit choisir le projet qui convient, sélectionner un partenaire compétent, et établir et appliquer les paramètres dans le cadre desquels le partenaire exerce ses activités.

À cette fin, de nombreux gouvernements définissent les processus et les responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP, c’est à dire les étapes à suivre lors de l’élaboration et de la mise en œuvre d’un projet de PPP, et les entités responsables pour chaque étape. Cette section offre aux professionnels des exemples et des références bibliographiques sur les sujets suivants :

- Établissement du **processus de PPP**. Il existe plusieurs étapes qu’un gouvernement doit entreprendre afin de mettre en œuvre avec succès un projet de PPP. Définir un processus standard de PPP, y compris les approbations requises aux moments clés, aide à s’assurer que ces étapes nécessaires soient suivies de façon cohérente et efficace. La section 2.3.1 : *Processus de PPP* décrit un processus type de PPP et fournit des exemples portant sur des programmes de PPP en provenance de divers pays.

- Définition des **responsabilités institutionnelles** pour les PPP, c'est à dire quelle entité jouera quel rôle à chaque étape. Les dispositifs institutionnels et l'attribution des fonctions diffèrent d'un endroit à l'autre, selon les besoins particuliers du programme de PPP et des responsabilités et capacités institutionnelles existantes. Les sections [2.3.2](#) et [2.3.3](#) décrivent les responsabilités institutionnelles, et fournissent des exemples pour les fonctions suivantes :
 - **Mise en œuvre des PPP**, c'est-à-dire le travail quotidien qui fait avancer le procédé de PPP au moyen des étapes suivantes : identification de projets potentiels, évaluation, structuration, rédaction du contrat, appel d'offres, et gestion du contrat après la signature.
 - **Examen et approbation des PPP**, c'est à dire la surveillance du processus de PPP, en général, au moyen d'un examen et d'approbations aux étapes clés, pour s'assurer que le projet représente une bonne décision d'investissement pour le gouvernement.
- Établissement d'**unités consacrées aux PPP**. Certains gouvernements mettent en place des équipes regroupant un personnel possédant des connaissances particulières sur les PPP. Les fonctions de ces unités consacrées aux PPP varient grandement, de même que leur niveau au sein du gouvernement et leur structure, reflétant les diverses priorités et contraintes auxquelles font face les programmes de PPP au sein d'un gouvernement et au fil du temps à mesure que le programme de PPP évolue. La section [2.3.4](#) décrit brièvement les différents rôles joués par ces unités, et offre des exemples en provenance de divers pays.

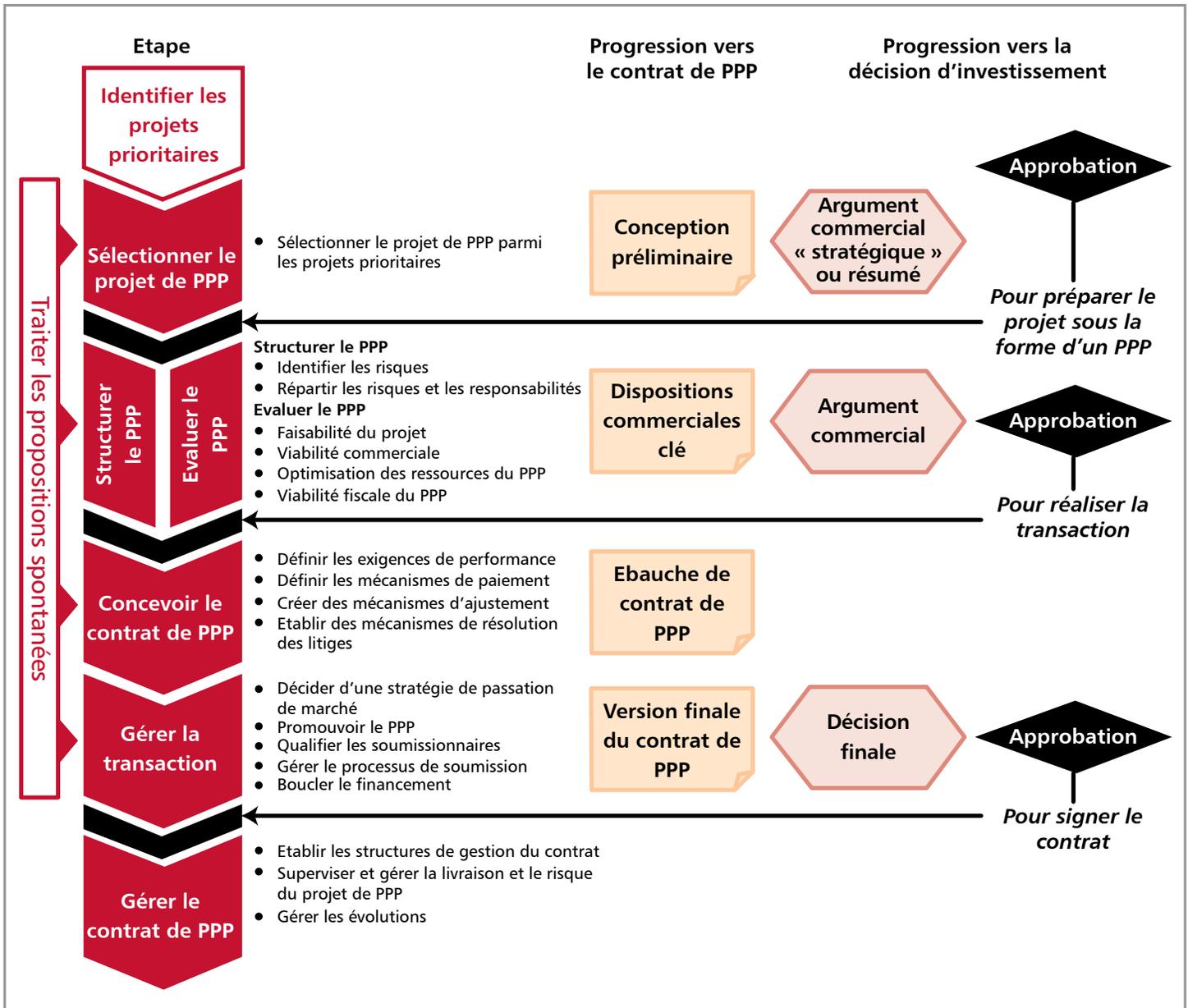
Cette section met l'accent sur le processus et les responsabilités au sein des organes exécutifs d'un gouvernement pour mettre en œuvre les PPP. La section 2.5 : *Contexte plus large de gouvernance du programme de PPP* fournit des conseils supplémentaires sur la façon dont les entités peuvent participer au processus de PPP, et obliger les responsables de la mise en œuvre des PPP à rendre compte de leurs décisions et actions.

2.3.1 Processus de PPP

De nombreux gouvernements mettent en place un processus qui doit être suivi lors de l'élaboration et la mise en œuvre de chaque projet de PPP. Normaliser le processus de PPP permet de s'assurer que tous les PPP sont élaborés conformément aux objectifs du gouvernement. Ceci aide également à faciliter la coordination entre les diverses parties impliquées dans le projet.

L'illustration 2.2 : *Processus typique de PPP* présente un exemple d'un processus de PPP bien défini. Le processus est divisé en plusieurs étapes ; le PPP est par la suite élaboré et évalué selon un mode itératif. À chaque étape, une approbation est requise avant de passer à l'étape suivante. Deux raisons principales expliquent le recours à une approche itérative lors de l'élaboration d'un projet de PPP. Tout d'abord, ceci permet une intervention opportune des organismes de surveillance lors de l'approbation des projets, comme décrit ci-après à la section [2.3.3](#). Deuxièmement, ceci permet d'éviter de gaspiller des ressources, en abandonnant des projets médiocres. L'élaboration d'un projet de PPP est coûteuse ; des contrôles durant les premières étapes du projet pour s'assurer qu'un projet aboutira aident donc à garantir que les budgets sont utilisés à bon escient.

Illustration 2.2 : Processus typique de PPP



Comme indiqué ci-dessus, l'étape d'**identification d'un projet d'investissement public prioritaire** précède le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un PPP. Le PPP représente une façon parmi d'autres de lancer un investissement public, une approche qui en outre « fige » le cahier des charges du projet sur une longue période de temps. Par conséquent, d'éventuels projets de PPP émanent d'un processus plus large de planification de l'investissement public et de sélection de projets. À un moment donné, tout ou partie des projets d'investissement public proposés peuvent faire l'objet d'un **examen analytique**, afin de déterminer s'ils peuvent permettre d'optimiser davantage les ressources s'ils sont mis en œuvre sous forme de PPP.

L'élaboration et la mise en œuvre du projet de PPP comprennent alors plusieurs étapes :

- **Structuration et évaluation du PPP** : une fois un projet d'investissement public identifié comme étant prioritaire et approuvé au préalable en tant que PPP, il convient par la suite de préparer la structure de PPP, c'est à dire les « principales conditions commerciales », notamment le type de contrat proposé, la répartition des risques, et les mécanismes de paiement. Cette structure proposée de PPP peut par la suite être évaluée. L'Encadré 3.3 : *Critères d'évaluation d'un projet de PPP* décrit les critères d'évaluation types et comment sont évaluées l'optimisation des ressources et l'accessibilité financière, l'éventuelle possibilité de commercialisation, sans oublier la viabilité technique et économique du projet sous-jacent (qui peut avoir déjà été évaluée avant d'identifier le projet en tant que PPP, comme indiqué à l'Encadré 2.6). La structure proposée de PPP et l'analyse d'évaluation sont souvent regroupées et une « analyse de rentabilité » est alors menée pour décider si le PPP constitue un investissement judicieux. Une approbation est en général requise à ce point, en fonction de l'analyse de rentabilité, avant de poursuivre les préparatifs de la passation de PPP et sa mise en œuvre.
- **Conception du contrat de PPP** : la dernière étape de préparation du projet de PPP en vue d'une passation consiste à rédiger une ébauche de contrat de PPP et autres accords. Ceci implique de formuler les principes commerciaux sous forme de clauses contractuelles, de définir les dispositions en cas de changement, et d'administrer le contrat, notamment les mécanismes de résolution des différends. Souvent, un projet de contrat est rédigé durant les premières étapes du processus de passation, pour consultation avec les soumissionnaires potentiels.
- **Mise en œuvre de la passation de PPP** : durant l'étape de transaction, le gouvernement sélectionne l'entité privée qui mettra en œuvre le PPP. Ceci consiste habituellement à préparer puis à entreprendre une mise en concurrence, ou dialogue compétitif. Les soumissionnaires présentent des informations détaillant leurs qualifications, ainsi qu'une offre technique et financière détaillée, qui sont évaluées selon des critères fixés, souvent dans le cadre d'un appel d'offres en plusieurs étapes, afin de sélectionner un soumissionnaire retenu. Comme l'appel d'offres établit aussi certains des paramètres clés du contrat, en particulier son coût, la plupart des processus comportent à ce point une approbation finale. L'étape de transaction est terminée lors du bouclage financier.

Une fois l'étape de bouclage financier atteinte, le gouvernement doit **gérer le contrat de PPP** sur toute la durée de ce dernier. Ceci implique de surveiller et appliquer les obligations contractuelles du PPP et de gérer la relation entre les partenaires des secteurs public et privé.

Une alternative à toutes ces étapes consiste à permettre aux entreprises privées d'identifier et de proposer des projets de PPP. Certains gouvernements ont introduit des exigences et des processus spécifiques pour s'assurer que ces propositions spontanées soient évaluées de la même manière et soient mises au point selon les mêmes principes que les PPP sollicités par le gouvernement. La section 3.6 : *Gestion des propositions spontanées* fournit de plus amples détails et offre des exemples.

Le module 3 du présent *Guide de référence* décrit le processus de PPP en détail, définit les options, et fournit des informations et des conseils à l'intention des professionnels, à chaque étape. Les exemples suivants indiquent comment le processus de PPP est défini dans divers pays :

- Au **Chili**, la loi relative aux concessions (2010) décrit en profondeur le processus de PPP, y compris l'offre préliminaire par l'organisme contractant, et l'appel d'offres [n° 104, chapitres II et III, Articles 2-14].
- En **Égypte**, le ministère des Finances a publié un guide par étapes détaillant l'élaboration de PPP (non daté—accédé en 2011) [n° 129]. Cet ouvrage guide les ministères compétents tout au long du processus de PPP, que ce soit l'identification d'un projet, l'analyse de rentabilité, ou le processus de passation.
- Une **publication de la BAD sur les projets de PPP en Corée** (2011) [n° 218, pages 61-72] comprend une description détaillée du processus de mise en œuvre des PPP pour divers types de PPP, y compris les propositions spontanées.
- Les **directives relatives à un PPP publiées par le gouvernement malais** (2005) [n° 232, page 11] fournissent un aperçu du processus de PPP de ce pays.
- Au Mexique, la **loi relative aux PPP** (2012) décrit toutes les études qui doivent être menées afin d'évaluer la viabilité d'un projet de PPP ; définit le processus d'approbation d'un PPP ; établit les activités et les responsabilités institutionnelles liées à l'appel d'offres dans le cadre d'un PPP ; et décrit le processus d'évaluation des offres et la sélection de l'offre retenue [n° 235, articles 14, 21-25, 38-51, et 52-59].
- Au Pérou, le **décret législatif n° 1012** (2008) présente le processus nécessaire afin d'entreprendre un PPP, établit les critères de sélection des projets et de modalité du PPP, et définit les étapes et les responsabilités en matière de conception et d'approbation du projet [n° 254, Titre III, Articles 7-9].
- Aux Philippines, les **règles et règlements de mise en œuvre de la loi relative aux contrats BOT** définit le processus de PPP dans ce pays [n° 258, pages 11-51 et annexes].
- À Porto Rico, la **loi relative aux PPP** (2009) [n° 265, sections 7-10], décrit en détail le processus de PPP, notamment l'analyse initiale d'opportunité et de praticité, la mise en place d'un comité de partenariat pour mettre en œuvre le processus d'appel d'offres et le contrat de PPP, ainsi que la sélection des promoteurs et l'attribution des partenariats.
- Le **manuel de PPP de l'Afrique du Sud** (2004) [n° 5] comporte une introduction qui offre un bref aperçu du processus de PPP. Le processus y est décrit en détail, et un module est consacré à chaque étape.
- En Espagne, la **loi relative à la passation de marchés publics** (2011) [n° 135] présente une description détaillée du processus de PPP, notamment les conditions d'évaluation du projet, les exigences en matière d'information à chaque étape, le processus d'approbation, et les options d'appel d'offres.

2.3.2 Responsabilités institutionnelles : mise en œuvre

Une mise en œuvre réussie d'un PPP exige un large éventail de compétences et d'expertise. Les organismes gouvernementaux et les personnes responsables de la mise en œuvre des projets doivent être en mesure de bien comprendre les besoins d'un secteur particulier, doivent être compétents dans le domaine de l'analyse économique et financière de projets et de PPP, doivent posséder une expertise dans la structuration de contrats de projets liés à l'infrastructure financés par le secteur privé, doivent être compétents en matière de passation de marchés publics et de gestion de contrats, et doivent savoir négocier avec le secteur privé. Garantir que toutes ces compétences soient présentes afin de mettre en œuvre les projets de PPP avec succès représente le principal défi posé lors de la détermination des dispositifs institutionnels dans le cadre de PPP.

Par défaut, la responsabilité de la mise en œuvre d'un PPP incombe habituellement au ministère, service, ou agence en charge de s'assurer que le bien ou service considéré est fourni. Cependant, lors des premières étapes d'un programme de PPP, de telles entités peuvent ne pas posséder l'éventail complet de compétences et d'expérience requis ; d'autres organismes gouvernementaux peuvent alors intervenir. Cette section décrit brièvement la gamme de dispositifs institutionnels nécessaires afin d'identifier des projets de PPP, élaborer et mettre en œuvre ces projets, et gérer des contrats de PPP.

Identification des projets de PPP

Comme indiqué à la section 2.3.1 : *Processus de PPP* ci-dessus, les projets de PPP sont issus du processus habituel de planification de l'investissement public et de sélection de projets. La responsabilité d'identification de PPP potentiels parmi d'autres projets d'investissement public prioritaires incombe en principe par conséquent à l'agence ou à l'entité du secteur correspondant, sous la surveillance des organismes chargés de la gestion et de la planification des finances publiques. Pour en savoir plus sur les responsabilités en matière d'examen et d'approbation des PPP, se reporter à la section 2.3.3 *Responsabilités institutionnelles : examen et approbation* ci-après.

Parfois, une équipe spécialisée de PPP peut participer au processus d'identification des projets de PPP, comme décrit à la section 2.3.4 : *Unités dédiées aux PPP*. Par exemple, une unité consacrée aux PPP peut fournir un appui aux organismes en charge d'un secteur donné en sélectionnant les projets potentiels de PPP, en particulier au début d'un programme de PPP, lorsque les organismes du secteur peuvent ne pas parfaitement comprendre le fonctionnement d'un PPP. Parfois, les unités PPP sont chargées tout particulièrement de promouvoir l'utilisation des PPP. Ceci peut contribuer à surmonter le sentiment négatif éprouvé au départ à l'encontre des PPP lors du lancement de nouveaux programmes de PPP. Cependant, une telle promotion risque aussi de fausser le processus d'investissement public, encourageant des projets parce qu'ils semblent faisables sous forme de PPP et non pas parce qu'ils sont des priorités d'investissement public. Instituer un processus clairement défini de PPP doté d'approbations appropriées, comme décrit à la section 2.3.1 : *Processus de PPP* et à la section 2.3.3: *Responsabilités institutionnelles : examen et approbation*, aide à surmonter ce risque.

Élaboration et mise en place de projets de PPP

La responsabilité en matière d'élaboration et de mise en œuvre du projet de PPP, c'est-à-dire structurer le PPP, concevoir le contrat de PPP, et mener la passation de PPP, incombe aussi en général à l'entité chargée de s'assurer que le bien ou le service concerné est fourni. Cette entité est souvent appelée, dans le cadre de PPP, l'autorité contractante, puisqu'elle sera en général la partie représentant le secteur public dans le contrat de PPP. La loi ou la politique relative aux PPP peut définir les types d'entités gouvernementales pouvant agir en qualité d'autorité contractante, et préciser que ces autorités sont chargées de la mise en œuvre des PPP. Par exemple :

- Aux **Philippines**, la loi relative aux contrats BOT (1993) délègue la responsabilité en matière d'élaboration et de mise en œuvre des PPP aux agences, unités, ou autorités gouvernementales admissibles. Ces dernières comprennent les sociétés détenues ou contrôlées par l'État, les institutions financières publiques, les universités ou établissements universitaires publics, et les unités gouvernementales locales. Ces agences sont tenues de créer un comité de pré-qualification, d'appels d'offres, et d'adjudication qui surveillera le processus de PPP pour chaque projet [n° 257, Règles et règlements de la mise en œuvre].
- Conformément à la **loi relative aux PPP de Tanzanie** (2010), l'autorité contractante peut être toute partie admissible au sein du gouvernement. L'autorité contractante est chargée de faciliter le développement du projet, y compris l'identification de ce dernier, une étude de faisabilité, une évaluation des impacts environnementaux, et la conception et la mise en œuvre du contrat de PPP [n° 311].
- En **Colombie**, le **Manuel relatif aux procédures de PPP** (2010) permet aux ministères, à d'autres institutions spécifiques à un secteur, et aux institutions locales et régionales d'agir en qualité d'autorités contractantes. Ces dernières sont chargées de mener des analyses d'éligibilité et de rentabilité, et doivent soumettre les résultats à l'unité dédiée aux PPP, l'UPAPP. Les autorités contractantes gèrent aussi le processus de passation [n° 113, chapitre 4.2, page 34].

Cependant, il est possible que les agences sectorielles ne disposent pas des compétences nécessaires à une identification et une mise en œuvre réussies de projets de PPP. En particulier, lors des premières étapes d'un programme de PPP, les agences de secteur peuvent avoir peu, voire aucune expérience concernant les transactions avec des entreprises privées dans le cadre de projets financés par le secteur privé. Pour cette raison, souvent, d'autres organismes d'État interviennent, afin de fournir des compétences ou perspectives supplémentaires. Une telle intervention peut prendre diverses formes, notamment :

- Formation de comités interministériels visant à surveiller chaque passation de PPP, en incluant souvent les représentants du ministère du secteur, ainsi que celui des finances et de la planification, et des représentants légaux.
- Participation d'organismes spécialisés à divers échelons de l'exécution. C'est le cas au Pérou, par exemple, où l'organisme chargé de la passation est responsable de l'exécution de la passation de PPP, et les agences de réglementation sectorielle sont responsables de surveiller le respect du contrat de PPP par les entités privées. **L'ouvrage de Zevallos Ugarte sur les leçons tirées dans le domaine des concessions au Pérou** [n° 325] présente de plus amples détails sur le cadre institutionnel de la mise en œuvre des PPP.

- Participation d'unités dédiées aux PPP, comme décrit à la section 2.3.4. Ces unités forment un corpus de compétences et d'expériences dans le domaine de l'élaboration des PPP. Elles soutiennent souvent les autorités contractantes dans le cadre de la mise en œuvre des projets de PPP. Dans quelques cas, l'unité dédiée aux PPP peut assumer la responsabilité principale en tant qu'organisme d'exécution. Par exemple, la loi relative aux PPP au Chili (2010) habilite le ministère des Travaux publics en tant qu'organisme d'exécution pour les PPP, par le biais de son unité dédiée aux concessions [n° 104, Article 1-3, 6-9, 15-21, 25, 27-30, 35-36, 39-41]. La section 2.3.4 offre plusieurs autres exemples d'unités de PPP, et décrit la portée du rôle de ces dernières dans la mise en œuvre des PPP.

Les gouvernements bénéficiant d'une grande expérience dans les PPP ont également recours à des conseillers extérieurs afin d'appuyer une préparation et une évaluation détaillées d'une proposition de PPP. Les conseillers extérieurs peuvent être utilisés pour des tâches spécifiques, comme au Maroc ; ces deux points sont décrits à l'Encadré 2.6 : *Recours à des conseillers extérieurs* ci-après.

Encadré 2.6 : Recours à des conseillers extérieurs et exemple de montée en compétence au Maroc

Même les gouvernements avec une longue expérience des PPP n'ont pas toujours en interne toutes l'expertise et les compétences requises pour développer des projets de PPP. Tous emploient des consultants spécialisés pour des tâches techniques précises, comme la conduite d'études de faisabilité, ou l'établissement de projets de contrats.

Le champ et la nature de cet appui consultatif externe nécessaire peuvent changer quand le gouvernement et le pays acquièrent de l'expérience dans le domaine des PPP. Au départ, les gouvernements peuvent dépendre fortement de consultants, et engager des conseillers en transaction assurant le « service complet » et fournissant la totalité des compétences nécessaires, ainsi que l'appui stratégique complet. Avec le temps et l'expérience, les équipes gouvernementales en charge peuvent être mieux à même de jouer un rôle d'intégration, et recruter des consultants pour des prestations techniques et juridiques spécifiques.

Cependant, même en travaillant avec des conseillers expérimentés, il est important pour l'autorité contractante de développer une capacité interne pour gérer effectivement le processus, en supervisant le travail des conseillers et en gardant les décisions structurantes. Trop faire confiance à des consultants extérieurs pour conduire le processus de passation peut mettre l'autorité contractante dans une position faible pour gérer le contrat pendant sa durée.

L'exemple de la passation de délégation et de gestion des services urbains au Maroc (eau, assainissement liquide et solide, électricité, transport) montre comment la Direction Centrale des Régies et Services Concédées du ministère de l'Intérieur s'est progressivement étoffée, et ne dépend aujourd'hui plus que de manière limitée de consultants externes. La Direction Centrale a acquis une réelle expertise pour non seulement conduire le montage des opérations, mais aussi pour optimiser la gestion des contrats correspondants.

Au départ, le Royaume a décidé de négocier en direct avec des groupements d'opérateurs, les contrats de concession eau-assainissement-électricité de Casablanca (LYDEC), puis de Rabat (REDAL). Cette décision politique forte a obligé l'administration à se doter en interne de compétences techniques, financières, et juridiques complètes. Ces compétences ont été largement utilisées pour monter par la suite des appels d'offres très compétitifs, comme celui de l'eau, de l'assainissement, et de l'électricité à Tanger et à Tétouan (AMENDIS). Les consultants extérieurs ne sont utilisés que de manière ponctuelle et pour des prestations spécialisées, les services de l'administration disposant des compétences et des données pour mener l'essentiel des étapes de montage et de gestion des contrats, avec des équipes centrales à Rabat et des équipes locales dans les villes concernées.

Sources : Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, *Secteur des déchets solides au Maroc* [Présentation]

Gestion des contrats de PPP

De manière générale, la surveillance de la performance du projet et la gestion du contrat relèvent de la compétence de l'autorité contractante. Qu'il s'agisse de routes, de ponts, de l'approvisionnement en eau, ou de services hospitaliers, les ministères et agences compétents disposent généralement des connaissances techniques et de l'orientation politique requises pour surveiller la livraison. Certains pays réduisent les conflits d'intérêts au niveau de la gestion du contrat en confiant certaines activités spécialisées de surveillance à des entités externes crédibles, telles que des sociétés d'ingénierie ou des institutions de recherche. Par exemple, au Brésil, le gouvernement de l'État de Minas Gerais engage des « vérificateurs indépendants » pour contrôler la performance des PPP ; en France, des sociétés d'ingénierie sont recrutées pour surveiller la performance des PPP dans le secteur de l'infrastructure hospitalière.

Cependant, la gestion des contrats de PPP peut s'avérer complexe, en particulier lorsqu'il s'agit de faire face au changement qui se produit inévitablement pendant toute la durée du contrat (comme décrit à la section 3.7.3 : *Réponse au changement*). Certains pays font donc intervenir des entités spécialisées dans la fonction de gestion du contrat. De telles interventions peuvent prendre les formes suivantes :

- **Créer une fonction centralisée de soutien à la gestion du contrat.** Par exemple, le Royaume-Uni, pays pionnier de l'utilisation à grande échelle des contrats de PPP, a été l'une des premières nations à avoir recours à une telle fonction. En 2006, le Trésor britannique a invité Partnerships UK, qui faisait alors office d'unité de PPP, à créer un groupe de travail opérationnel lié au PFI, opérant au nom du Trésor [n° 275, page 3]. Ce groupe de travail a apporté son soutien à des centaines de gestionnaires de contrat et a publié un guide. L'unité centrale de PPP pour les gouvernements locaux britanniques, 4Ps (désormais appelée Local Partnerships, une société codétenue par le Trésor de Sa Majesté et l'association des gouvernements locaux) joue aussi un rôle de soutien aux gouvernements locaux en se chargeant de la gestion des contrats, et a publié en 2007 un **Guide relatif à la gestion de contrats pour les projets de PFI et PPP** [n° 272].

- **Confier la responsabilité de certains aspects de la gestion de contrats à une unité consacrée aux PPP**, comme décrit ci-après. Par exemple, l'unité consacrée aux concessions du ministère chilien des Travaux publics surveille la performance et gère les contrats de PPP au nom de plusieurs ministères. Souvent, cette participation peut se limiter à des événements « non-routiniers » ou à des tâches de gestion du contrat particulièrement difficiles. En Corée, l'unité de PPP PIMAC gère les contrats de PPP durant la phase critique de construction.
- **Attribuer la responsabilité de gestion du contrat à un régulateur indépendant** : une solution lorsque les variables pertinentes, telles que le mécanisme déterminant les frais à imposer à l'avenir, ne sont pas clairement définies dans le contrat. Cependant, les fonctions d'un « régulateur » et d'un « gestionnaire de contrat » peuvent entrer en collision, le gestionnaire de contrat étant censé protéger l'intérêt du public et les deniers publics, alors que le régulateur peut avoir un ensemble distinct d'intérêts prescrits par la loi à préserver.

2.3.3 Responsabilités institutionnelles : examen et approbation

Un projet de PPP est une forme d'investissement public. La plupart des gouvernements disposent de systèmes d'examen et d'approbation des projets d'investissement en capitaux afin de s'assurer que tous les projets atteignent efficacement les objectifs fixés, soient rentables, et correspondent aux priorités budgétaires. Comme les PPP ne nécessitent pas toujours d'investissement en capitaux par le gouvernement, ils peuvent ne pas être soumis automatiquement aux règles d'approbation. Par conséquent, de nombreux gouvernements définissent un examen et des conditions d'approbation similaires pour les PPP. Voir le Tableau 2.4 ci-dessous pour consulter quelques exemples à ce sujet.

Souvent, plusieurs points de décision sont créés, permettant d'interrompre des projets médiocres avant que des ressources trop importantes n'y soient consacrées, ou avant qu'ils ne développent un processus irréversible. Ceci est illustré par l'illustration 2.2 : *Processus typique de PPP*. Ces revues itératives sont souvent appelées « gateway processes » ou processus de passerelle décisionnelle. L'article de **Monteiro dans l'ouvrage sur les PPP publié par le FMI [n° 303]** décrit un procédé type de « passerelle décisionnelle » et le fonctionnement de ce dernier au Portugal. À minima, une approbation est en général requise avant de conclure une passation de PPP. Comme le coût final d'un projet n'est pas connu avant que le contrat ne soit conclu, une approbation finale peut être nécessaire avant que le contrat ne soit signé.

Habituellement, les ministères des Finances jouent un rôle prépondérant dans ce processus, étant donné les responsabilités qu'ils assument dans la gestion des ressources gouvernementales et (souvent) la politique économique et fiscale. Le FMI met en valeur l'importance du rôle du ministère des Finances dans son **livre sur l'investissement public et les PPP [n° 303, page 10]**. Dans quelques pays, une autre entité assume l'entière responsabilité de supervision du programme d'investissement public et, par conséquent, peut jouer le même rôle pour les PPP, comme l'agence nationale de développement économique (NEDA) aux Philippines. De nombreux ministères des Finances ont créé des unités dédiées aux PPP qui sont chargées des fonctions de sélection et de surveillance, comme décrit ci-après.

D'autres organismes de surveillance peuvent aussi jouer un rôle en vérifiant les approbations de projets de PPP et en y contribuant, jouant leurs rôles dans tout projet important d'investissement en capital. Ces

organismes sont les suivants :

- **Agences de planification.** Certains systèmes séparent la responsabilité pour la planification et l'évaluation du projet de la surveillance financière, cette dernière fonction étant prise en charge par un organisme consacré à la planification. Par exemple, au Chili, l'agence nationale de planification doit passer en revue et approuver l'analyse économique des propositions de PPP, comme c'est le cas pour tous les projets d'investissement public.
- Il peut être demandé aux **procureurs** d'approuver d'importants contrats du secteur public, y compris les PPP, dans le cadre de leur fonction en tant que conseiller juridique du gouvernement. Par exemple, la loi relative aux PPP de Tanzanie (2010) exige que l'organisme d'exécution soumette au procureur la version finale du contrat de PPP pour approbation avant que le contrat ne soit signé [n° 311, pages 15-16].
- **Institutions supérieures de contrôle financier.** De nombreux pays d'Amérique latine exigent une approbation d'organismes de vérification qui sont indépendants du pouvoir exécutif du gouvernement, comme décrit plus à fond à la section 2.5 : *Contexte plus large de gouvernance du programme de PPP*. Par exemple, au Brésil, les Cours des comptes (le Tribunal de Contas da União fédéral, ou TCU, et les tribunaux régionaux) sont tenues de vérifier chaque projet de PPP et les documents juridiques y afférant avant que le projet ne soit signé.

Ces examens supplémentaires peuvent constituer des vérifications importantes de la qualité et de la légalité du processus d'évaluation et de développement du projet. Cependant, ils risquent aussi d'introduire des retards à des moments cruciaux. Des mécanismes en vue d'établir une coordination peuvent être utiles, comme indiqué ci-après. Le renforcement des capacités peut aussi être nécessaire pour s'assurer que ces institutions soient en mesure de remplir leurs rôles en relation avec les PPP.

Au final, l'approbation peut avoir lieu au niveau du « Cabinet » (ministres) ou du « Parlement » (élus nationaux) ; en général, conformément aux exigences requises pour d'autres projets d'investissement. Les juridictions varient, eu égard à l'entité autorisée à approuver un PPP. Quelques pays exigent une approbation des projets par le pouvoir législatif. Plus souvent, l'approbation provient d'un cabinet (ministre) ou d'un comité au niveau du cabinet (ministère), du ministère des Finances ou d'une combinaison des deux. Comme décrit dans l'**article d'Irwin sur le contrôle des engagements financiers souscrits dans le cadre de PPP** [n° 207, pages 113-114], l'autorité d'approbation peut varier en fonction de la taille du projet, comme c'est habituellement le cas pour d'autres investissements en capitaux.

Coordination

La prise de décision en matière de projets d'investissement public est généralement coordonnée au même moment que l'établissement du budget annuel. Cependant, comme les PPP ne comportent pas toujours de répercussions budgétaires immédiates, des mécanismes spécifiques de coordination peuvent être nécessaires afin de s'assurer que les examens et les approbations se déroulent sans heurts et ne retardent pas le processus de développement du projet. Dans certains cas, les unités PPP sont chargées de la coordination, comme décrit ci-après à la section 2.3.4. Certains gouvernements forment également

des comités interministériels pour superviser chaque passation de PPP, afin de garantir que les points de vue des organismes de supervision soient pris en compte tout au long du processus de développement du projet plutôt que lors des examens uniquement.

Tableau 2.4: Exemples de conditions d'approbation d'un PPP

| Pays | Référence | Conditions d'approbation |
|-----------------------------|---|--|
| État de Victoria, Australie | Directives nationales en matière de PPP - Conditions régissant le partenariat de l'État de Victoria Version 2 (2010) [n° 18, page 5] | Tous les projets de « forte valeur ou à risque élevé », y compris les PPP, sont soumis à un processus d'approbation de « passerelle décisionnelle » établi par le ministère du Trésor et des Finances. Un panel d'experts qui ne sont pas directement impliqués dans le projet conduit des vérifications à des étapes clés de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet, appelées des « passerelles ». Pour les PPP, il existe cinq passerelles : évaluation stratégique, analyse de rentabilité (avant que des demandes de déclaration d'intérêt ne soient diffusées), potentiel de commercialisation (avant que les descriptions de projets ou contrats ne soient rédigés), aptitude fonctionnelle (avant que le contrat ne soit signé), et évaluation des avantages [n° 18, pages 5-6]. |
| Chili | Loi relative aux concessions (Loi 20410, 2010) [n° 104, Article 7, 20 et 28] | Le président et le ministre des Finances, ensemble, se chargent de l'approbation finale d'un PPP, en ratifiant le décret formalisant la concession. Les contrats ne peuvent faire l'objet d'un appel d'offres qu'une fois les documents y afférant approuvés par le ministre des Finances. Celui-ci doit aussi approuver toutes les modifications des aspects économiques des documents de l'appel d'offres, ainsi que certains changements intervenant lors de la mise en œuvre. |
| Colombie | Règles de mise en œuvre des PPP (2010) [n° 113, Section 3.2.3] Énoncé également la loi nationale relative aux PPP (Loi 1508, 2011) [n° 110, article 26] | Les PPP doivent être approuvés par : <ul style="list-style-type: none"> • CONFIS : le Conseil fiscal national, en charge de la politique fiscale nationale, coordonne le système budgétaire, et approuve les dotations budgétaires futures (<i>vigencias futuras</i>) des projets de PPP. CONFIS est constitué du ministère des Finances, du directeur du service administratif de l'agence nationale de planification, des principaux conseillers économiques à la présidence, du vice-ministre des finances et des directeurs du Trésor national, du Crédit public, et de l'administration fiscale et douanière. Avant d'être soumis au CONFIS, le projet doit avoir été approuvé par le ministère du secteur et le service de la planification nationale. • CONPES : le Conseil national pour la politique économique et sociale, la plus haute instance de planification de Colombie, conseille le gouvernement concernant tous les aspects liés au développement économique et social du pays, et certifie l'importance stratégique du projet. Une telle certification est requise pour que le projet puisse faire l'objet à l'avenir de dotations budgétaires. Par ailleurs, ceci limite le nombre de dotations budgétaires futures pouvant être approuvées par CONFIS au cours d'une année donnée. CONPES comprend le président, le vice-président, le cabinet, le directeur du service administratif de la présidence, le directeur du département de planification nationale, et le directeur de Colciencias. |
| Philippines | La loi relative aux contrats BOT des Philippines (1994) [n° 257, règle 2, pages 16-19] | Tous les projets nationaux et les projets d'une valeur supérieure à 200 millions PHP (4,6 millions US\$) doivent obtenir l'approbation du Comité de coordination de l'investissement (ICC) au sein du conseil de l'Autorité nationale économique et de développement (NEDA). Les membres du conseil de la NEDA sont des membres du Gouvernement à la tête de principaux ministères liés à l'infrastructure, à l'économie, et aux finances. Les projets de PPP doivent également être approuvés par le conseil de la NEDA et le président, sur recommandation de l'ICC. Un examen entrepris par le personnel technique de la NEDA permet de renseigner cette recommandation de l'ICC, de vérifier que la soumission du projet est complète, et de démontrer adéquatement que le projet est conforme aux exigences en matière d'impacts financiers, économiques, sociaux, et environnementaux. |
| Afrique du Sud | Loi relative à la gestion des finances publiques et Règlement du Trésor 16 (2004) [n° 5, pages 8-10] | Le Trésor approuve les PPP, par le biais de son unité PPP. Les projets sont soumis pour approbation à quatre moments, une fois : (1) l'étude de faisabilité terminée, (2) les documents de l'appel d'offres préparés, (3) les appels d'offres reçus et évalués, et (4) les négociations achevées et le contrat de PPP rédigé dans sa version définitive. |

2.3.4 Unités dédiées aux PPP

Les équipes gouvernementales regroupant un effectif doté de connaissances spécifiques en matière de PPP sont souvent appelées des « unités PPP ». Les fonctions de ces unités varient grandement, de même que les organismes dont ils dépendent au sein du gouvernement et la structure de l'équipe, reflétant les diverses priorités et contraintes auxquelles font face les programmes de PPP au sein d'un gouvernement et à mesure que le programme de PPP évolue.

Ces unités peuvent se voir attribuer les fonctions suivantes :

- **L'orientation politique et le renforcement des capacités** : définition des politiques et processus de PPP, et renforcement des capacités des organismes d'exécution pour leur permettre de suivre ces processus. Ceci comprend souvent la préparation de documents de référence et d'une documentation standard ayant trait aux PPP. Le Tableau 2.1 : *Exemples d'objectifs d'un programme de PPP* et la section des « références clés » du module 3 fournissent des exemples de tels documents de référence.
- **La promotion du schéma PPP**, à la fois au sein du gouvernement et en dehors, ce qui correspond à encourager les agences sectorielles à envisager le recours aux PPP ou à promouvoir les opportunités présentées par le programme de PPP auprès d'investisseurs éventuels.
- Le **soutien technique** lors de la mise en œuvre des projets de PPP. Comme indiqué à la section 2.3.2 : *Responsabilités institutionnelles : mise en œuvre* ci-dessus, ceci peut se traduire par un accompagnement des équipes responsables de l'exécution du projet au sein des ministères ou des organismes ; ou une prise en charge directe de certains aspects de la mise en œuvre du PPP.
- Le **contrôle**, ou examen et surveillance, de la gestion des projets de PPP pour vérifier l'efficacité et l'accessibilité financière ; et approbation des projets de PPP ou conseil eu égard au processus d'approbation. Comme indiqué à la section 2.3.3 : *Responsabilités institutionnelles : examen et approbation*, de telles vérifications peuvent avoir lieu en plusieurs étapes au cours de l'élaboration du projet ; alors que la fonction de supervision de telles équipes consacrées aux PPP peut s'étendre à la mise en œuvre du PPP et la gestion du portefeuille.

Les unités PPP peuvent réaliser plus d'une de ces fonctions, alors qu'un seul programme de PPP peut comprendre plus d'une unité PPP jouant divers rôles.

La structure et l'emplacement au sein du gouvernement, ainsi que la structure des unités PPP dépendent de leurs diverses fonctions, de leurs rôles institutionnels et de leur expérience au sein du gouvernement. Les unités PPP peuvent désigner des services au sein de ministères ou d'organismes, des unités jouissant d'une certaine forme de statut spécial tout en rendant compte à des ministères, des entités gouvernementales autonomes, voire même des sociétés détenues par l'État ou codétenues par les secteurs public et privé. Les unités de contrôle sont plus souvent situées au sein des ministères des Finances ou autres organismes de surveillance ; alors que les unités de support technique peuvent se situer au sein même du gouvernement central, parfois aux côtés d'autres fonctions pertinentes, comme la passation de marchés publics, ou peuvent être établies au niveau sous-national ou sectoriel lorsqu'un programme important de PPP est lié au dit secteur. Les unités spécialisées dans la promotion des PPP peuvent faire partie d'organismes plus importants de promotion de l'investissement.

Les fonctions des unités de PPP, et par là même leur structure, peuvent aussi évoluer à mesure que le programme de PPP progresse. Par exemple, au Royaume-Uni, le groupe de travail initial du Trésor (la première unité consacrée aux PPP du pays) a été partiellement convertie en une co-entreprise publique-privée (Partnerships UK ou PUK, détenue à 51 % par des entités privées) et portait une attention plus particulière à la promotion des PPP et au support technique. Cependant, à mesure que le programme de PPP s’est développé et que les ministères et les organismes ont acquis une plus grande expérience, l’accent s’est déplacé vers la supervision et l’intégration des PPP à la fonction plus large d’investissement public. Finalement, le PUK a été réintégré au gouvernement sous le nom de « Infrastructure UK ».

Les études suivantes fournissent de plus amples informations sur les fonctions et la structure des unités PPP, des études de cas détaillées, et des analyses portant sur l’efficacité de ces unités dans la réalisation de leurs objectifs :

- Une étude de l’**OCDE sur les unités consacrées aux PPP** [n° 250] décrit l’éventail des fonctions de l’unité de PPP semblables à celles figurant dans la liste susmentionnée, et présente des études de cas détaillées sur les unités PPP en Allemagne, en Corée, en Afrique du Sud, au Royaume-Uni, et dans l’État de Victoria en Australie.
- Un **rapport publié par la Brookings Institution** [n° 209] fournit un classement similaire des fonctions des unités PPP réparties en trois catégories : organismes de vérification ou de contrôle ; agences offrant un service complet, y compris une assistance technique aux organismes de vérification ; et centres d’excellence agissant en qualité de dépositaire des meilleures pratiques.
- Une **série de rapports publiés par le centre européen d’expertise sur les PPP**, situé au Luxembourg, portant sur les unités PPP des pays membres, et les cadres institutionnels des PPP [n° 95, n° 97].

| Références clés : Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP | |
|---|--|
| Référence | Description |
| Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i>, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford | Cet ouvrage présente un examen approfondi des PPP, avec notamment des conseils à l’intention des professionnels sur des aspects fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre de la politique et des projets de PPP. Le chapitre 5 propose des lignes directrices pour une évaluation par le secteur public des projets de PPP. |
| Chili, Ministerio de Obras Públicas (2010) <i>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</i>, Santiago | Définit les processus de réponse aux propositions spontanées, d’appel d’offres, de suivi, et de résolution des différends. |
| Egypte, Ministère des Finances (2007) <i>National Program for Private Partnership</i> (2nd ed.) Caire | Directives et politiques détaillées en matière de PPP publiées par le gouvernement égyptien, y compris les règlements pour la passation liée aux PPP. Ce document présente également les grandes lignes concernant les responsabilités institutionnelles au sein du gouvernement, ainsi que le processus d’approbation. |
| Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Volume 1)</i>, Manille, Philippines: Banque Asiatique de Développement | Ce rapport examine le programme de PPP en Corée, notamment des études de cas portant sur des projets de PPP intéressants. |
| Malaisie, Jabatan Perdana Menteri (2009) <i>Garis Panduan: Kerjasama Awam-Swasta</i>, Kuala Lumpur | Le cadre politique et le processus de passation pour les PPP du gouvernement malais sont expliqués dans ce document. |

| | |
|--|--|
| <p>Mexique, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2012) <u><i>Ley de Asociaciones Público Privadas</i></u>, Ciudad de México</p> | <p>Décrit en détail le processus et les responsabilités institutionnelles d'élaboration et de mise en œuvre des projets de PPP au Mexique.</p> |
| <p>Pérou, Congreso de la República (2008) <u><i>Lei N° 1012</i></u>, Lima</p> | <p>Énonce le processus de PPP dans son intégralité (que ce soit l'évaluation, l'appel d'offres, ou la mise en œuvre du contrat) et définit également le cadre institutionnel des PPP dans le secteur de l'infrastructure, notamment la définition du rôle du ministère des Finances et de l'agence de promotion des PPP, PROINVERSION).</p> |
| <p>Philippines, Congress (1994) <u><i>Republic Act No. 7718</i></u>, Manille</p> | <p>Ensemble de lois régissant les PPP aux Philippines, y compris la mise en œuvre de règles et réglementations du processus de PPP.</p> |
| <p>Puerto Rico, Legislature (2009) <u><i>No. 29 (S. B. 469)</i></u> San Juan</p> | <p>Définit les processus permettant d'évaluer l'opportunité et la commodité du projet de PPP, l'appel d'offres, la conception du contrat, et le suivi de la mise en œuvre. Cette législation établit également l'autorité de PPP et attribue les responsabilités à cette autorité et aux autres organismes gouvernementaux.</p> |
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u><i>PPP Manual: National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act</i></u>, Johannesburg</p> | <p>Le manuel complet de PPP souligne la procédure de passation dans le cadre d'un PPP en Afrique du Sud, y compris le processus d'approbation.</p> |
| <p>Espagne, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) <u><i>Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado, 276, I, pages 117729-117914</i></u></p> | <p>Décrit les différentes étapes devant être suivies et les études menées dans le cadre d'une passation de marché au moyen d'un PPP. Les PPP régis par un cadre juridique privé et public-privé devront tenir compte des principes de transparence, d'ouverture, et de non-discrimination du secteur public.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i></u>, Luxembourg</p> | <p>Un guide et une bibliographie portant sur les politiques de PPP et la mise en œuvre de projets. Le chapitre 1 présente un petit guide sur l'identification de projets.</p> |
| <p>Banque mondiale (2011) <u><i>PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation</i></u></p> | <p>La section « Législation » comprend des informations et des questions sur l'évaluation des environnements juridiques des PPP, des informations sur les types de législation, et un exemple de législations de PPP dans plus de 30 pays.</p> |
| <p>Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <u><i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i></u>, Banque mondiale/PPIAF</p> | <p>Ce guide à l'intention des professionnels du secteur public explique comment élaborer et mettre en œuvre de façon fructueuse un PPP, en développant un projet commercialisable et en attirant les partenaires privés qui conviennent. Le chapitre 4 propose des lignes directrices sur la sélection d'un projet de PPP.</p> |
| <p>Banque mondiale (2009) <u><i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u></p> | <p>Un produit en ligne. Le module 4 de la section sur la législation et les contrats de la boîte à outils en ligne portant sur le « cadre législatif » décrivent les divers types de lois formant le cadre relatif aux PPP dans le secteur routier.</p> |
| <p>Nations Unies (2004) <u><i>Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects</i></u>, New York</p> | <p>Ce rapport publié par les Nations Unies offre des recommandations en matière de législation et des exemples de clauses pour la législation des PPP qui sont favorables à des projets liés à l'infrastructure financés par le secteur privé.</p> |
| <p>Yong, H. K. (Ed.) (2010) <u><i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i></u>. Londres, RU: Commonwealth Secretariat</p> | <p>Ce rapport présente un examen approfondi des politiques de PPP à travers le monde, avec notamment des conseils à l'intention des professionnels sur des aspects fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre de la politique et des projets de PPP. Le chapitre 4.1 met en valeur les éléments essentiels d'un cadre juridique de PPP et les principes d'une législation des PPP.</p> |
| <p>République de Corée, Ministère de la Stratégie et des Finances (2010) <u><i>Basic Plan for Public-Private Partnerships (Avis Public 2010-141)</i></u> Séoul</p> | <p>Établit le processus de PPP et les responsabilités institutionnelles des diverses parties impliquées dans les processus de PPP.</p> |
| <p>Etats-Unis, Federal Highway Administration (2009) <u><i>Public Policy Considerations in Public-Private Partnership (PPP) Arrangements</i></u>, Department of Transportation, Washington, DC</p> | <p>Ce rapport examine comment différents États des États-Unis ont résolu les 14 problèmes les plus souvent rencontrés dans le cadre de PPP. Des dispositions législatives et contractuelles sont étudiées afin d'identifier les différentes réponses des États aux questions de politique publique dans le cadre d'accords de PPP.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2011) <i>Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book</i>, Londres</p> | <p>S'appuyant sur des entretiens menés au sein de dix ministères du Royaume-Uni, le rapport met au point un modèle d'évaluation des performances qui peut être utilisé pour comparer la performance de la gestion des programmes de PFI et de PPP.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2012) <i>France : PPP Units and Related Institutional Framework</i>, Luxembourg</p> | <p>Le rapport examine l'évolution de la législation en matière de PPP et les institutions en France. Il décrit le rôle de l'unité PPP centrale (MAPP) en relation à d'autres unités dédiées aux PPP au sein des ministères de tutelle respectifs.</p> |
| <p>Tanzanie (2010) <i>Public Private Partnership Act</i></p> | <p>Loi relative aux PPP de Tanzanie qui crée et expose la responsabilité pour une nouvelle unité PPP. La loi décrit également les conditions requises pour les projets de PPP dans le pays et la responsabilité de chaque intervenant et partie prenante.</p> |
| <p>Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público-Privadas</i>, Bogotá</p> | <p>Manuel expliquant, de manière détaillée, le processus de passation dans le cadre d'un PPP en Colombie.</p> |
| <p>Zevallos Ugarte, J. C. (2011) <i>Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas</i>, Lima, Perú: Fondo Editorial de la USMP</p> | <p>Décrit les leçons tirées du programme de PPP au Pérou, y compris la description des dispositifs institutionnels pour la mise en œuvre de PPP.</p> |
| <p>Bernardin Akitoby, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i>, Economic Issues 40, FMI</p> | <p>Livret décrivant les répercussions des PPP pour l'investissement public, notamment la manière dont les engagements souscrits dans le cadre de PPP peuvent être gérés et contrôlés.</p> |
| <p>Australie, Department of Treasury & Finance (2010) <i>National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements (Version 3)</i>, Melbourne</p> | <p>Ces directives décrivent l'objectif, la portée, et les principes du programme de PPP dans l'État de Victoria en Australie. Les directives comprennent aussi une révision du processus de passation de marché dans le cadre de PPP afin de se conformer aux modifications apportées aux directives nationales.</p> |
| <p>Philippines, National Economic and Development Authority (2004) <i>ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines</i>, Manille</p> | <p>Directives en vertu desquelles les projets sont évalués par le Comité de coordination de l'investissement (ICC) aux Philippines, notamment la divulgation des exigences de l'organisme d'exécution.</p> |
| <p>Tim Irwin (2007) <i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i>, Banque mondiale</p> | <p>Ce rapport couvre des sujets liés aux impacts budgétaires des projets de PPP, et fournit un cadre servant de guide aux responsables politiques. Ce document offre des leçons sur la gestion des passifs réels ou hors bilan et présente des études de cas.</p> |
| <p>Colombie, Congreso (2012) <i>Law 1508</i>, Bogotá</p> | <p>Énonce les responsabilités et les processus institutionnels pour les PPP en Colombie. En particulier, cet acte définit les rôles du ministère des Finances et du service de planification nationale, du Comité de politique économique et sociale (CONPES), et du Comité de politique fiscale (CONFIS).</p> |
| <p>Royaume-Uni, National Audit Office (2006) <i>A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects</i>, Londres</p> | <p>Le rapport décrit le cadre d'évaluation qui tient compte de toute la durée de vie du projet, depuis l'analyse stratégique initiale jusqu'à la phase opérationnelle finale. La matrice couvre six thèmes clés de gestion commerciale sur six étapes de la durée de vie du projet.</p> |
| <p>Patricia Leahy (2008) <i>Framework for PPP Audits in the Royaume-Uni</i>, in Schwartz, Corbacho & Funke (eds.), <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i> (269-278) Fonds Monétaire International</p> | <p>Le chapitre de cet ouvrage examine comment trois rapports d'évaluation de PPP ont influencé et amélioré le processus de PPP au Royaume-Uni.</p> |
| <p>Banque mondiale (2013) <i>Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments</i>, Note Opérationnelle</p> | <p>Présente un guide pratique sur la mise en œuvre de ce cadre.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Bougrain, F. Carassus, J. & Colombar-Prout, M. (2005) <i>Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France</i>, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées</p> | <p>Cet ouvrage est essentiellement une suite d'étude de cas qui présente d'une façon détaillée les contrats, la chronologie de leur passation, et les leçons tirées.</p> |
| <p>Institut de la gestion déléguée et Dexia (2006) <i>Partenariats public-privé : recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux collectivités territoriales</i>, Paris</p> | <p>Cet ouvrage est un recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux PPP passés par les collectivités locales en France.</p> |
| <p>Lyonnet du Moutier, M. Fourchy, C. (2012) <i>Financement de projet et partenariat public-privé</i>, Editions EMS, 2^o édition</p> | <p>Ouvrage complet abordant l'ensemble des problématiques sur les PPP du point de vue des différents acteurs impliqués : organisationnelle, juridique, gestion comptable, fiscale, et des risques.</p> |

| Références clés : Unités de PPP | |
|---|--|
| Référence | Description |
| <p>Banque mondiale (2007) <i>Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure</i></p> | <p>Ce rapport présente une évaluation complète de l'efficacité des unités dédiées aux PPP dans les pays développés et en développement. Il offre des leçons sur le contexte dans lequel les unités dédiées aux PPP ont été le plus efficaces.</p> |
| <p>Mark Dutz, Clive Harris, Inderbir Dhingra & Chris Shugart (2006) <i>Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? Public Policy for the Private Sector Note</i>, 311</p> | <p>Une courte note examinant les expériences acquises dans plusieurs pays dans le domaine des unités consacrées aux PPP fournit des recommandations de haut niveau afin d'améliorer la gouvernance.</p> |
| <p>Edward Farquharson & Javier Encinas (2010) <i>The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis</i>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit l'unité de financement de l'infrastructure du Trésor britannique créée en réponse à la pénurie de prêts du secteur privé suite à la crise financière mondiale de 2008.</p> |
| <p>Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) <i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Volume 1)</i>, Manila, Philippines: Asian Development Bank</p> | <p>Ce rapport examine le programme de PPP en Corée, avec notamment des études de cas portant sur des contrats de PPP de type Construction-Transfert-Exploitation et Construction-Transfert-Location.</p> |
| <p>Banque mondiale (2006) <i>India: Building Capacities for Public-Private Partnerships</i></p> | <p>De plus amples détails sur des études de cas, notamment leur applicabilité en Inde.</p> |
| <p>Farrugia, Reynolds & Orr (2008) <i>Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective</i>, Working Paper #39, Stanford, USA: Collaboratory for Research on Global Projects</p> | <p>Un examen des unités PPP en mettant en avant l'expérience acquise dans les pays développés. Le rapport comprend des études de cas et examine les aspects clés de huit agences différentes.</p> |
| <p>Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2010) <i>Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures</i>, Paris, France Version française : <i>Les Unités Consacrées aux Partenariats public-privé : une étude des structures institutionnelles et de gouvernance</i></p> | <p>Présente une vue d'ensemble des unités PPP dans les pays de l'OCDE, avec notamment des études de cas sur les expériences acquises dans cinq juridictions (État de Victoria en Australie, Allemagne, Corée, Royaume-Uni, et Afrique du Sud).</p> |
| <p>Burger (2006) <i>The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury</i>, Document présenté lors du symposium sur les agences et les partenariats public-privé, Madrid</p> | <p>Ce document présente une revue du programme de PPP en Afrique du Sud et son unité dédiée aux PPP.</p> |
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <i>National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act</i>, Johannesburg</p> | <p>Le manuel complet de PPP souligne la procédure de passation dans le cadre d'un PPP en Afrique du Sud, y compris le processus d'approbation.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2012) France : PPP Units and Related Institutional Framework, Luxembourg</p> | <p>Le rapport examine l'évolution de la législation en matière de PPP et les institutions en France. Il décrit le rôle de l'unité centrale de PPP (MAPPP) en relation à d'autres unités PPP au sein des ministères de tutelle respectifs.</p> |
| <p>Istrate & Puentes (2011) Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units, Washington, DC: Brookings Institution</p> | <p>Ce rapport passe en revue les unités PPP internationales et les unités PPP aux Etats-Unis. Ce document cherche à savoir si une unité PPP fédérale américaine est désirable.</p> |

2.4 Cadres de gestion des finances publiques pour les PPP

Les contrats de PPP ont souvent des répercussions financières pour les gouvernements. Les engagements de paiement souscrits en vertu de contrats de PPP ont souvent un caractère à long terme et peuvent être subordonnés à un ou plusieurs risques, comme décrit à l'Encadré 2.7 : *Types d'engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP*. Ceci peut créer des difficultés particulières pour la gestion des finances publiques qui repose généralement sur des dotations budgétaires annuelles en vue de dépenses. Pour cette raison, des approches de gestion des finances publiques spécifiques aux PPP ont été mises sur pied.

Encadré 2.7 : Types d'engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP

Les engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP peuvent prendre la forme de paiements périodiques constituant tout ou partie de la rémunération de l'entité privée, un moyen de partager les risques, ou une combinaison de ces deux méthodes. Les types courants d'engagements budgétaires souscrits par les gouvernements sont les suivants :

Engagements directs

Les passifs réels constituent des engagements de paiement qui ne dépendent pas de la survenue d'un événement futur incertain (bien qu'il puisse y avoir un certain niveau d'incertitude concernant la valeur). Les passifs réels résultant des contrats de PPP peuvent comprendre les engagements suivants :

- **Paiements compensatoires** : une subvention de capital dont les versements peuvent être échelonnés tout au long de la phase de construction en fonction de l'atteinte de certains objectifs ou proportionnellement aux investissements en capital.
- **Frais de mise à disposition** : un paiement ou une subvention versé(e) régulièrement sur toute la durée du projet, habituellement subordonné(e) à la mise à disposition du service ou de l'actif selon un niveau de qualité défini au contrat. Le versement peut être ajusté à l'aide de primes ou de sanctions en fonction de la performance.
- **Péages fictifs ou paiements axés sur les résultats** : un paiement ou une subvention par unité ou usager de service, par exemple, par kilomètre parcouru sur une route à péage.

Engagements hors-bilan

Les engagements hors-bilan (ou passif éventuel) sont des engagements de paiement dont le déclenchement et la magnitude dépendent d'un événement futur incertain, en dehors du contrôle du gouvernement. Les passifs éventuels souscrits dans le cadre des contrats de PPP peuvent comprendre les engagements suivants :

- **Garanties sur des variables de risque données** : un accord visant à compenser l'entité privée d'une perte de revenu si une variable de risque particulière venait à dévier du niveau spécifié au contrat. Le risque associé est alors partagé entre le gouvernement et l'entité privée. Par exemple, ceci peut comprendre des garanties liées à la demande en fonction du maintien d'un plafond spécifié, ou des taux de change maintenus selon une certaine fourchette.
- **Clauses d'indemnisation** : par exemple, un engagement visant à indemniser une entité privée pour les dommages et la perte dus à des événements de force majeure certains, clairement définis, et non assurables.
- **Obligations de compenser lors de la résiliation d'un contrat** : un engagement visant à verser un montant convenu au préalable, si le contrat était résilié suite à un manquement de la part de l'entité publique ou privée, le montant dû dépendra alors des circonstances du manquement en question.
- **Garanties de la dette ou autres rehaussements de crédit** : un engagement visant à rembourser tout ou partie de la dette contractée afin de financer un projet. La garantie devrait couvrir un risque ou événement spécifique. Il est fait recours aux garanties afin d'assurer un bailleur de fonds que le prêt sera remboursé.

L'article de **Polackova sur les engagements conditionnels d'un gouvernement** [n° 261] définit les passifs réels et engagements hors-bilan, et décrit les risques budgétaires posés d'une manière générale par les engagements hors-bilan.

La section 1.3 : *Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP* décrit certains des problèmes couramment rencontrés lorsque les répercussions budgétaires des PPP ne sont pas correctement prises en compte et gérées. Sans règles spécifiques permettant de prévenir cette situation, les PPP peuvent être utilisés pour contourner les limites budgétaires ou d'emprunt. Souvent, les gouvernements sous-estiment le coût du risque associé aux PPP, ce qui peut se traduire en des niveaux insoutenables d'exposition aux risques liés aux PPP.

Ce chapitre présente des conseils pour les professionnels de la gestion des finances publiques dans le cadre de PPP pour les aider à éviter de tels écueils. Les sections suivantes décrivent comment les gouvernements peuvent :

- Évaluer les répercussions budgétaires d'un projet proposé de PPP.

- Contrôler le risque global dans le cadre de PPP.
- Établir des budgets tenant compte des engagements budgétaires souscrits dans le cadre d'un PPP.
- Refléter les engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP dans les comptes et les rapports du gouvernement.

Les sources bibliographiques suivantes fournissent des conseils utiles portant sur les questions liées à la gestion des finances publiques dans le cadre de PPP :

- Une **publication du FMI sur l'investissement public et les partenariats public-privé** [n° 303] fournit un recueil utile d'articles portant sur la gestion des finances publiques dans le cadre de PPP, notamment des sections décrivant les risques budgétaires liés aux PPP et la comptabilité, l'établissement de rapports, et le contrôle financier des PPP. Ces articles sont cités en référence dans les sections pertinentes ci-après.
- **L'article de Funke, Irwin, et Rial sur la budgétisation et la déclaration financière dans le cadre de partenariats public-privé** [n° 162] décrit comment des approches bien définies de comptabilité, de déclaration financière, et de budgétisation dans le cadre de projets de PPP peuvent contribuer à garantir que la prise de décision liée aux PPP soit soumise à une analyse de l'optimisation des ressources et non pas à des subterfuges comptables.
- Le **rapport de Posner, Ryu, et Tkachenko sur les répercussions budgétaires des PPP** [n° 262] examine les problèmes posés par les PPP pour les services centraux de préparation de budgets, y compris l'impact des PPP sur les cibles budgétaires et les priorités à moyen ou long terme, les pratiques budgétaires actuelles des PPP, et d'éventuelles stratégies afin de promouvoir une plus grande prise en compte de la rentabilité à court et à long terme des PPP étant donné les manœuvres budgétaires et les priorités.
- Une **note de la Banque mondiale portant sur la mise en œuvre d'un cadre de gestion des engagements financiers souscrits dans le cadre de PPP** [n° 65] fournit des conseils et des exemples sur tous ces aspects de la gestion des finances publiques dans le cadre des PPP ; **une étude connexe de la Banque mondiale sur la gestion des engagements financiers souscrits dans le cadre de PPP au Ghana** [n° 63] offre des recommandations plus détaillées, comme par exemple des modèles de rapports financiers.

2.4.1 Évaluation des répercussions budgétaires d'un projet de PPP

Les projets d'investissement public doivent en principe être soumis à une procédure d'évaluation et d'approbation (pour déterminer s'il s'agit d'un projet intéressant ou non), habituellement étroitement intégrée au processus budgétaire (pour déterminer si et à quel moment le budget est abordable). Le ministère des Finances joue habituellement un rôle central tout au long de ce processus. Comme les PPP ne comportent souvent aucun investissement en capitaux ni autres dépenses à court terme, ces projets peuvent ne pas être inclus dans ces mécanismes de contrôle.

La section 2.3 : *Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP* décrit comment les gouvernements créent une procédure d'approbation pour les PPP reflétant la démarche utilisée pour leurs

projets d'investissement à grande échelle. Généralement, le ministère des Finances joue un rôle central tout au long de ces processus. Cette section offre des conseils sur la façon dont le ministère des Finances peut décider d'approuver ou non les engagements financiers souscrits dans le cadre du projet proposé de PPP. Ce faisant, un ministère doit prendre en compte deux questions : le projet sera-t-il rentable ; et est-il abordable.

Évaluer si un PPP sera rentable

Pour la plupart des projets, l'évaluation de l'optimisation des ressources sert à déterminer si les avantages offerts par le projet justifient le coût et si le projet représente le moyen le moins onéreux de réaliser ces avantages. Lors de l'évaluation d'un PPP, une analyse supplémentaire peut être requise afin de vérifier si les PPP ont été structurés comme il convient, et s'ils fourniront un meilleur rapport qualité-prix qu'une passation de marché public traditionnelle. La section 3.2 : *Évaluation des projets de PPP* décrit cette analyse et fournit des liens vers des exemples et des conseils.

Évaluer si un PPP est accessible financièrement

Il est encore plus difficile de répondre à la seconde question : le projet de PPP est-il accessible d'un point de vue financier ? Il existe deux difficultés principales lorsque l'on tente de répondre à cette question dans le contexte d'un projet de PPP.

Tout d'abord, le coût du projet n'est pas toujours connu à l'avance. Les engagements budgétaires directs sont souscrits à long terme et peuvent dépendre de certaines variables, telles que la demande (dans le cas des péages virtuels) ou les taux de change (lorsque les paiements sont versés en devise étrangère). Par ailleurs, de nombreux engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP prennent la forme d'engagements hors-bilan, dont le déclenchement, la temporalité, et la valeur dépendent de certains événements futurs. La section 3.2 : *Évaluation des projets de PPP* fournit des conseils et des exemples sur la façon dont le coût des engagements budgétaires souscrits dans le cadre d'une proposition de PPP peut être calculé. Il faut alors tenir compte de la valeur modale ou « meilleure estimation » (en corrigeant dans la mesure du possible pour compenser la tendance à l'optimisme), et de scénarios sur la variation éventuelle de la valeur.

Deuxièmement, comme les coûts sont à long terme et ne sont pas forcément connus, il est difficile de savoir s'ils sont accessibles ou non. Une **publication de l'OCDE sur les PPP** [n° 250, page 21] définit l'accessibilité financière comme étant la « capacité à respecter la contrainte budgétaire inter-temporelle du gouvernement ». Pour la plupart des dépenses du gouvernement, l'accessibilité financière est évaluée en tenant compte de la contrainte budgétaire annuelle, et dans certains cas, du cadre des dépenses à moyen terme (trois ans, typiquement). Le Tableau 2.5: *Options permettant d'évaluer l'accessibilité financière des engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP* décrit deux alternatives pour les PPP. Cette approche peut différer selon le type d'engagements budgétaires. Les limites quant au stock total d'engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP, comme décrit ci-après, peuvent aussi affecter la prise de décision pour des projets particuliers.

Tableau 2.5: Options permettant d'évaluer l'accessibilité financière des engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP

| Option | Références bibliographiques et exemples |
|---|---|
| <p>Prévision de limites budgétaires : avancer des hypothèses prudentes sur la façon dont les limites budgétaires globales évolueront et envisager si les paiements annuels estimés pour un PPP (selon divers scénarios raisonnables) pourraient être versés selon ces limites.</p> | <p>Une étude de l'OCDE publiée en 2008 [décrite au [n° 248], pages 42-43] a trouvé que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au Brésil, les études de projet doivent comporter une analyse budgétaire pour les dix prochaines années. • Au Royaume-Uni, l'autorité adjudicatrice doit démontrer l'accessibilité financière d'un projet de PPP en fonction de dépenses ministérielles convenues, pour les années disponibles, et par la suite, en fonction d'hypothèses prudentes de l'enveloppe ministérielle. • En France, l'accessibilité financière d'un PPP est démontrée par référence à un « programme ministériel », un exercice de budgétisation indicatif pluriannuel. <p>La section portant sur l'accessibilité financière du Manuel de PPP de l'Afrique du Sud (2004) [n° 5, Module 2] décrit aussi une approche similaire.</p> |
| <p>Introduction de règles budgétaires signifiant que l'accessibilité financière des engagements souscrits dans le cadre de PPP est prise en compte dans le budget annuel.</p> | <p>Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans l'État de Victoria en Australie, un ministère envisageant un PPP doit tout d'abord obtenir la même approbation pour les dépenses en capital qui seraient nécessaires si le projet était financé par des fonds publics, comme requis dans les directives relatives aux PPP de 2010 [n° 25, Module 2] et comme décrit dans la revue d'Irwin portant sur la gestion des engagements hors-bilan dans le cadre de PPP [n° 208, pages 10-11]. • La loi relative aux engagements hors-bilan de Colombie (1998) exige que les organismes d'exécution effectuent un virement en espèces sur un fonds destiné à couvrir les engagements hors bilan, une fois le projet de PPP conclu. Ces transferts de fonds doivent correspondre à la valeur escomptée des programmes en vertu de toutes garanties de revenu fournies (ces paiements peuvent s'échelonner sur plusieurs années). Ceci signifie que la décision d'accepter un engagement hors-bilan a un impact budgétaire immédiat qui doit être pris en compte [n° 107, Article 6]. |

2.4.2 Contrôle du risque global dans le cadre de PPP

Tout en envisageant l'exposition au risque budgétaire projet par projet, certains gouvernements introduisent aussi des cibles ou des règles limitant le risque global. Le défi consiste à définir quels types d'engagements budgétaires devraient être inclus. Par exemple, la règle s'applique-t-elle uniquement aux passifs réels ou bien les engagements hors-bilan sont-ils également compris ?

Une option consiste à introduire des limites spécifiques à l'exposition au risque du PPP. Cette approche est décrite dans l'**article d'Irwin sur le contrôle des engagements financiers souscrits dans le cadre de PPP** [n° 207, p.114-115]. Par exemple :

- Au **Pérou**, le décret législatif no 1012 (2008) [n° 254, Article 13] stipule que la valeur actualisée du total des engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP, engagements fermes, et hors-bilan mesurables ne doivent pas excéder 7 % du PIB. Cependant, tous les trois ans le président peut, avec l'accord du ministère de l'Économie et des Finances, promulguer un décret augmentant ou réduisant cette limite, selon les besoins en infrastructures du pays.
- En **Hongrie**, la loi relative au financement public limite la valeur nominale globale des engagements pluriannuels souscrits dans le cadre de PPP à 3 % des recettes du gouvernement (Loi 38 de 1992, Article 12, cité dans l'article publié par Irwin dans [n° 207]).

- Au **Brésil**, la loi fédérale relative aux PPP (Loi 11079, 2004) [n° 75] limitait au départ le montant total des engagements financiers souscrits à 1 % maximum de la valeur actualisée des recettes nettes annuelles, en vertu de contrats de PPP. En 2009, la loi 12024 a augmenté cette limite et l'a portée à 3 %, puis en 2012 la loi 12766 l'a haussée de nouveau à 5 %.

Comme **Irwin** l'indique, la création de limites réservées aux PPP, distinctes d'autres contraintes imposées aux dépenses publiques, peut simplement inciter les organismes à préférer une procédure de passation de marchés publics à un PPP, même lorsque le PPP est mieux à même d'optimiser les ressources (ou vice versa). Néanmoins, étant donné les difficultés à décider si un engagement de PPP donné est abordable, limiter le risque global peut s'avérer un moyen utile afin de s'assurer que l'exposition totale du gouvernement aux coûts et aux risques liés aux PPP demeure dans des limites acceptables.

Une alternative consiste à incorporer les limites des engagements souscrits dans le cadre de PPP à d'autres cibles budgétaires. Par exemple, certains gouvernements fixent des cibles ou des limites à l'endettement public. Certains types d'engagements de PPP peuvent être inclus dans les mesures de la dette publique, conformément à des normes internationales ou des règles nationales. Cependant, ceci habituellement ne s'applique qu'à un nombre de cas limités et réservés au niveau national, comme indiqué par **Liu et Pradelli** [n° 224]. L'article propose un cadre de surveillance plus rigoureux des risques budgétaires imposés par l'endettement des PPP en utilisant un ensemble minimum de cinq indicateurs sous-nationaux de l'endettement qui tient compte également de l'endettement de la société de projet. **Irwin** [n° 207] décrit également un moyen alternatif consistant à établir une limite sur « l'endettement plus les engagements souscrits dans le cadre de PPP ».

2.4.3 Établissement de budgets pour les engagements souscrits par les gouvernements dans le cadre de PPP

Prévoir un budget pour les PPP signifie s'assurer que les fonds sont alloués et disponibles pour couvrir n'importe quel coût que le gouvernement a convenu d'assumer dans le cadre de ses projets de PPP. Comme il peut s'agir de coûts éventuels ou de dépenses à venir, la budgétisation des PPP peut s'avérer difficile à gérer dans les cycles budgétaires annuels traditionnels. Cela dit, des approches crédibles et pratiques de budgétisation sont nécessaires pour assurer une bonne gestion des finances publiques et pour garantir que les partenaires privés seront payés. Cette section décrit comment certains pays ont introduit des systèmes particuliers pour faciliter la budgétisation des paiements à effectuer dans le cadre de PPP, qu'ils soient réels ou éventuels.

Établissement de budgets pour des engagements directs souscrits dans le cadre de PPP

Les engagements directs souscrits dans le cadre de PPP comprennent des subventions de capital durant la phase de construction du projet, ainsi que des paiements périodiques, tels que des péages virtuels ou des frais de mise à disposition.

Lorsque les gouvernements accordent des **subventions de capital** aux PPP, les paiements requis sont similaires à ceux effectués pour les projets conclus dans le cadre de procédures traditionnelles de passation

de marchés publics. Ces paiements étant habituellement versés au cours des premières années d'un projet, ils peuvent être relativement facilement intégrés aux budgets annuels et aux cadres de dépenses à moyen terme. Néanmoins, certains gouvernements ont introduit des fonds particuliers (appelés fonds de financement compensatoire). Le 3^e pont d'Abidjan, en Côte d'Ivoire, fournit un bon exemple de succès de PPP grâce à une combinaison de subventions et de garanties de l'Etat, comme décrit à l'Encadré 2.8.

Encadré 2.8 : Subvention et garanties de l'État au PPP du 3^e pont d'Abidjan

Le pont Henri-Konan-Bédié est un pont autoroutier à péage reliant les communes de Cocody et de Marcory à Abidjan, en Côte d'Ivoire. Cet ouvrage est le premier à être financé grâce à un partenariat public-privé dans le domaine des transports en Afrique subsaharienne, et le premier investissement majeur de l'Etat après dix ans d'instabilité politique. La construction du pont a été achevée en 2014.

La construction du pont répond à une forte demande d'infrastructures de transport à Abidjan. Une étude d'impact a en effet montré que le pont contribue à un gain de temps de 18 millions d'heures de transport par an, et une réduction des émissions de CO₂ de 90 000 tonnes par an.

Le projet a connu un premier démarrage dans les années 1990, mais a été brutalement mis à l'arrêt suite au coup d'Etat de décembre 1999. En 2011, sous l'impulsion de la Banque Africaine de Développement (BAfD), et après l'échec des tentatives de relance de 2001, 2003, et 2008 le projet a été réactivé, en collaboration avec d'autres partenaires internationaux.

Le projet est conduit sous forme de contrat de concession entre l'Etat ivoirien et la société Société Concessionnaire du Pont Riviera-Marcory (SOCOPRIM). Afin de soutenir l'investissement élevé (308 M€, incluant le pont, l'autoroute, et les échangeurs), l'Etat ivoirien a accordé une subvention de 28% du coût du projet, et une garantie de revenu à la SOCOPRIM. Le montant de la subvention est levé grâce à une taxe sur le carburant, une initiative que le vice-président de la BAfD considère comme un résultat majeur de ce PPP. Cette forte participation de l'Etat a été une raison majeure pour le réengagement des bailleurs en 2011.

La garantie de revenu est assortie d'un mécanisme de partage du profit en cas de surperformance. Le Gouvernement garantit un trafic minimum sur le pont, qu'il devra compenser si le trafic est plus faible que prévu. En échange, l'Etat bénéficie du surplus de dividendes si celui-ci dépasse les attentes : le Gouvernement obtient 25% des dividendes si le projet réalise un taux de rentabilité interne (TRI) de 15%, et 50% des dividendes si le TRI dépasse 25%.

L'Etat ivoirien a aussi dû créer une cellule spéciale, le Bureau national des études techniques et de développement, afin de veiller sur l'impact environnemental, notamment le déplacement de populations, dans un effort pour se conformer aux exigences des partenaires de développement, et pour étendre les structures PPP à d'autres projets futurs.

La réussite de la construction du pont Henri-Konan-Bédié a conduit le gouvernement ivoirien à lancer en 2015 un appel d'offre pour la construction du 4^{ème} pont d'Abidjan. Un 5^{ème} pont est également en projet.

Sources : Bouygues (2010) Présentation PPP 3^{ème} pont d'Abidjan ; Grisot, M. (2015) « Le troisième pont d'Abidjan, symbole du rebond économique ivoirien » Le Monde (ed. 22 Janvier 2015), Banque Africaine de développement (2014) *Le pont HKB révolutionne la mobilité urbaine à Abidjan*, Abidjan

Établir un budget pour des **engagements directs à long terme**, tels que les frais de mise à disposition, est plus problématique. Le décalage entre le cycle de dotation budgétaire annuelle et les engagements de paiement pluriannuels expose l'entité privée au risque que les fonds ne soient pas alloués lorsque les paiements arrivent à échéance. Ce problème n'est pas propre aux PPP ; d'autres types d'engagements de paiement contractuels peuvent en effet s'étendre au-delà de l'année budgétaire. Dans de nombreuses juridictions, les gouvernements n'introduisent aucune approche particulière de budgétisation pour des engagements directs à long terme souscrits dans le cadre de PPP, en partant du principe qu'un pouvoir législateur responsable approuvera toujours les dotations budgétaires qui respectent les engagements juridiquement contraignants souscrits par le gouvernement.

Lorsque le risque lié aux dotations budgétaires est élevé, habituellement dans les systèmes où existe une véritable séparation entre la législature et le pouvoir exécutif, des mécanismes visant à réduire le risque peuvent s'avérer nécessaires. Au **Brésil**, au niveau fédéral, la loi no 101 de 2000 exige que les subventions versées aux PPP soient traitées de la même façon que s'il s'agissait de paiements du service de la dette—ces versements sont donc automatiquement alloués. Par conséquent, une fois la subvention approuvée, les dotations budgétaires nécessaires ne sont pas soumises à une approbation législative. Bien que les subventions fédérales n'aient pas été déboursées, cette politique devrait permettre de réduire la probabilité que des fonds alloués soient annulés et fournit ainsi aux investisseurs une plus grande certitude.

Pour en savoir plus sur la budgétisation des engagements directs souscrits dans le cadre de PPP, se reporter au **rapport de la Banque mondiale sur les subventions budgétaires pour les PPP** [n° 60]. L'étude présente les mécanismes de dotation budgétaire pour le Brésil au niveau fédéral et des États fédérés (pages 15-16), la Colombie (page 31), le Mexique (page 46), et l'Inde (page 59).

Établissement d'un budget pour les engagements hors-bilan dans le cadre d'un PPP

La budgétisation des engagements conditionnels peut être particulièrement difficile car les paiements arrivent à échéance de façon inattendue. Si des économies ne peuvent être réalisées au niveau des dotations existantes, le gouvernement peut devoir s'adresser de nouveau à la législature pour demander une dotation supplémentaire, une démarche souvent difficile et litigieuse.

Pour surmonter ces difficultés, certains gouvernements introduisent des mécanismes particuliers pour la budgétisation des engagements hors-bilan souscrits dans le cadre de projets de PPP. Comme décrit dans

l'article de **Cebotari sur la gestion des engagements hors-bilan** [n° 86, pages 26-28], la première option consiste à créer une plus grande souplesse budgétaire. Cela peut se traduire par la création dans le budget d'un poste distinct pour éventualités à partir duquel les paiements imprévus seront effectués. Un poste consacré aux éventualités peut se rapporter à des passifs particuliers, comme par exemple des passifs considérés comme ayant un risque élevé, ou couvrir une gamme d'engagements hors-bilan. Cebotari note également que certains pays, dans certains cas bien définis, permettent un dépassement des dépenses prévues, sans toutefois nécessiter d'approbation supplémentaire.

Une seconde option, comme décrite en détail par **Cebotari** [n° 86, pages 27-29], consiste à créer un fonds destiné à couvrir les engagements hors-bilan. Un tel fonds (ou un fonds de garantie) est un compte (qui peut faire partie du bilan du gouvernement ou se trouver hors bilan) sur lequel des fonds sont transférés au préalable et utilisés pour effectuer des paiements pour des engagements hors-bilan réalisés lorsque ces derniers arrivent à échéance. Les exemples ci-après illustrent des cas de fonds destiné à couvrir le passif éventuel dans le cadre de PPP.

- **Colombie** : La Colombie a mis sur pied un système sophistiqué de gestion des engagements hors-bilan résultant de garanties accordées aux concessions de routes à péage. Ce système comprend une évaluation de l'impact budgétaire des garanties avant que celles-ci ne soient accordées, et la mise en place d'une réserve de fonds pour couvrir les paiements attendus de ces garanties [n° 60, pages 32-33]. Un fonds destiné à couvrir le passif éventuel d'entités gouvernementales, établi en 1998, dispose d'un compte spécial qui est géré par La Previsora, une société fiduciaire. Ce fonds est financé par des contributions versées par les entités gouvernementales, des contributions en provenance du budget national et les rendements générés par ses dernières. Les entités gouvernementales se chargent de l'estimation des engagements hors-bilan, qui est par la suite approuvée par la division du crédit public du ministère des Finances. Une fois le PPP approuvé et mis en œuvre, la division entreprend des évaluations continues de la valeur des engagements hors-bilan associés [n° 107, Articles 3-8].
- **São Paulo, Brésil** : Dans l'État de São Paulo, la Société des Partenariats de São Paulo (Companhia Paulista de Parcerias—CPP) a été établie en 2004 en utilisant des ressources obtenues de la vente des parts que détenait le gouvernement dans des entreprises publiques [n° 78, Articles 12-23]. La section 5 du décret du gouverneur de l'État [n° 77, Articles 11-12] décrit les obligations de la CPP. La CPP gère ses ressources comme le ferait un fonds fiduciaire et fournit des garanties réelles et fiduciaires aux projets de PPP [n° 77, Article 15]. La CPP est gérée par un organisme de direction composé de trois membres sélectionnés par le gouverneur de l'État, un conseil de gestion composé de cinq membres sélectionnés par le gouverneur de l'État, et un conseil budgétaire. La CPP est une entité juridique indépendante. Le gouvernement de l'État peut ajouter des capitaux au fonds en utilisant des ressources tirées de la vente de titres dans des sociétés ou des bâtiments publics, de titres de la dette publique, ou d'autres biens ou droits directement ou indirectement détenus par le gouvernement. L'examen de la Banque mondiale des fonds de subvention pour les PPP dans LAC [n° 60, page 16] offre de plus amples informations sur la CPP.
- **Indonésie** : L'Indonesia Infrastructure Guarantee Fund, ou IIGF, est une entreprise détenue par l'État établie par le décret de réglementation gouvernementale et du ministère des Finances en 2009. En tant que l'un des outils budgétaires du gouvernement, l'IIGF est placé sous la surveillance directe du ministère des Finances et a comme mandat de fournir des garanties pour les projets liés aux infrastructures dans

le cadre de contrats de PPP. L'IIGF s'inscrit dans le cadre des efforts du gouvernement visant à accélérer le développement de l'infrastructure en Indonésie, en fournissant des crédits/une garantie d'appoint pour couvrir les risques engendrés par l'action ou l'inaction du gouvernement. Le fonds fonctionne comme un guichet unique permettant d'évaluer, structurer, et fournir des garanties pour les projets de PPP liés à aux infrastructures. Ce format de guichet unique assure une plus grande certitude car il représente une politique uniforme d'évaluation des garanties, un seul processus pour le traitement des demandes, et introduit une plus grande transparence et cohérence, ce qui est essentiel pour assurer la confiance du marché. L'IIGF fournit des garanties contre certains risques spécifiques fondés sur la demande du secteur privé dans divers secteurs, notamment l'électricité, l'eau, les routes à péages, les lignes de chemin de fer, les ports, et autres [n° 196].

- **Corée du Sud** : L'Infrastructure Credit Guarantee Fund (ICGF) a été établi en 1994 et est géré par une institution de financement public. L'ICGF garantit chaque projet à hauteur de 300 milliards de won, pour une prime de garantie annuelle plafonnée à 1,5 % du montant total de la garantie [n° 268]. Habituellement, les primes de garanties annuelles s'élèvent entre 0,3 % et 1,3 %. La garantie fonctionne comme une subrogation, c'est-à-dire que ICGF rembourse aux institutions financières les prêts souscrits par la société de projet, dans l'éventualité où celle-ci viendrait à manquer au remboursement de la dette ; si les fonds ne sont pas suffisants, le gouvernement peut fournir des contributions supplémentaires [n° 218].

Tout en fournissant un mécanisme clairement défini de budgétisation, et par là même améliorant la crédibilité, la création d'un fonds peut aussi aider à contrôler les engagements financiers souscrits par le gouvernement dans le cadre de PPP, selon la conception du fonds. Par exemple, l'approche adoptée par la Colombie encourage la discipline lorsqu'il est temps de décider quels engagements accepter, comme décrit à la section 2.4.1 : *Évaluation des répercussions budgétaires d'un projet de PPP*. Exiger, au moment où un engagement hors-bilan est contracté, un transfert de fonds en provenance du budget de l'organisme d'exécution signifie que la décision d'accepter un engagement hors-bilan a un impact budgétaire immédiat qui doit être pris en compte. En Indonésie, la politique gouvernementale exige que l'IIGF accepte des engagements hors-bilan suite à une évaluation approfondie du risque par les gestionnaires du fonds.

2.4.4 Comptabilité budgétaire et reporting financier dans le cadre de PPP

Les gouvernements doivent rendre des comptes et rapporter leurs engagements financiers, y compris ceux souscrits dans le cadre de contrats de PPP. Lorsque le reporting financier est effectué correctement, cette pratique encourage les gouvernements à examiner attentivement leur propre situation budgétaire. Une divulgation publique des rapports financiers permet à d'autres intervenants, tels que les bailleurs de fonds, les agences de notation, et le public, de se faire une opinion raisonnée de la performance en matière de gestion des finances publiques du gouvernement.

L'Encadré 2.9 : *Types de rapports financiers établis par les gouvernements* décrit brièvement les trois types de comptabilité financière et de reporting financier dont dispose un gouvernement (statistiques financières gouvernementales, états financiers d'un gouvernement, et documentation budgétaire et rapports financiers) et les normes et directives reconnues à l'échelle internationale s'appliquant pour chacun. En général, ces normes établissent des règles et des directives sur la façon dont différents types de passifs et de dépenses doivent être reconnus, formellement inscrits aux états financiers et statistiques, ou bien mentionnés aux

notes ou détaillés dans le rapport. Cette section décrit brièvement comment ces normes s'appliquent aux PPP, et offre quelques exemples sur la façon dont divers pays les ont interprétées dans la pratique.

Encadré 2.9 : Types de rapports financiers établis par les gouvernements

La plupart des gouvernements documentent et déclarent les informations financières sous la forme de trois mécanismes liés :

- **Statistiques financières gouvernementales** : il s'agit de résumés statistiques illustrant les finances d'un État ou d'un gouvernement et sont censés être comparables à l'échelle internationale. Ces statistiques peuvent être conformes à des normes régionales ou internationales, telles que celles établies par Eurostat pour les pays de l'Union européenne ou le Manuel de statistiques de finances publiques (GFSM, Government Finance Statistics Manual) publié en 2001 par le FMI et contenant des mises à jour régulières depuis cette date [n° 154].
- **États financiers du gouvernement** : la majorité des gouvernements publient également des états financiers vérifiés. Il s'agit de normes reconnues à l'échelle internationale définissant le contenu des états financiers bien que dans la pratique peu de gouvernements remplissent ces normes. Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards [n° 202]) sont une version modifiée des normes internationales d'information financière (IFRS, International Financial Reporting Standards). Les normes IPSAS s'adressent au secteur public alors que les normes IFRS visent les sociétés privées. Certains gouvernements adoptent des normes locales de comptabilité qui sont une version simplifiée des normes IPSAS.
- **Documentation budgétaire et rapports financiers** : la plupart des gouvernements préparent des rapports rendant compte des performances financières dans le cadre de la préparation budgétaire et de la déclaration financière. Ces documents ne sont pas soumis aux normes internationales bien qu'il existe des documents d'orientation internationaux promouvant la transparence, par exemple, le Manuel sur la transparence des finances publiques publié par le FMI (2007) [n° 155] et le guide publié par l'OCDE Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE (2002) [n° 245].

Des sources bibliographiques utiles portant sur la déclaration financière et la comptabilité dans le cadre de PPP figurent ci-après :

- Le **document de Funke, Irwin, et Rial sur la budgétisation et la déclaration financière dans le cadre de PPP** comprend une section sur la comptabilité et la déclaration financière des passations de PPP, qui décrit en détail les implications des normes comptables et statistiques pour les PPP [n° 162, pages 9-19].
- La 4^{ème} partie intitulée « PPP Accounting, Reporting, and Auditing » (Comptabilité, déclaration financière, et vérification financière des PPP) dans le **recueil d'articles publié par le FMI** portant sur l'investissement public et les partenariats privés [n° 303].

- Un **rapport publié par l'OCDE sur les PPP, l'optimisation des ressources et le risque budgétaire**, qui comprend une section sur la budgétisation et le traitement comptable des PPP [n° 81, pages 90-105].
- Le **rapport de Cebotari sur les engagements hors-bilan** comprend une section sur la divulgation des passifs éventuels [n° 86, pages 32-41] et offre des exemples pratiques illustrant les approches adoptées par divers pays et une annexe sur les normes internationales pertinentes.

Comptabiliser les passifs contractés par les PPP dans les comptes du gouvernement

Les gouvernements doivent décider si les engagements souscrits dans le cadre de PPP doivent être comptabilisés et, le cas échéant, s'il convient de les inscrire formellement aux états financiers sous forme d'actifs, de passifs, ou de dépenses publiques. Ceci est important car des limites ou des cibles sont souvent fixées en ce qui concerne les passifs et les dépenses du gouvernement. Comptabiliser les engagements souscrits dans le cadre de PPP en tant que dépenses ou passifs peut par conséquent influencer la décision d'un gouvernement quant à poursuivre ou non un PPP, ainsi que la structure de ces projets, d'une façon qui n'est pas influencée par l'optimisation des ressources. La section 1.3.1 décrit comment certains gouvernements ont utilisé les PPP pour contourner les limites sur les passifs.

Les normes financières mentionnées à l'Encadré 2.9 : *Types de rapports financiers établis par les gouvernements* traitent les engagements budgétaires souscrits par les PPP différemment. Quelques normes abordent spécifiquement le moment et la façon dont les passifs et actifs des projets de PPP doivent être comptabilisés par les organismes contractants :

- **Normes comptables internationales pour le secteur public 32** : introduites en 2011, les normes IPSAS-32 définissent à quel moment les actifs et passifs d'un PPP doivent être comptabilisés, en supposant qu'un gouvernement se conforme aux normes de comptabilité d'exercice IPSAS. Conformément aux normes IPSAS-32, les actifs et passifs d'un PPP apparaissent au bilan du gouvernement, à condition que (i) le gouvernement contrôle ou régule les services que l'opérateur doit fournir dans le cadre du projet de PPP, pour quels bénéficiaires, et le tarif de ces services ; et (ii) le gouvernement contrôle tout intérêt résiduel important dans l'actif à l'issue du contrat. Selon cette définition, les PPP de type « gouvernement payeur » figurent au bilan du gouvernement ; le traitement des PPP de type « usager payeur » est moins évident et dépend des détails contenus dans le contrat [n° 202, n° 203]. Par ailleurs, les normes IPSAS et les notes d'orientation y afférant assument une comptabilité d'exercice à part entière (par exemple, de telle sorte que le gouvernement prépare un bilan complet indiquant à la fois les actifs et les passifs), il est moins clair comment ces principes peuvent être appliqués lorsque les gouvernements utilisent la méthode de comptabilité de trésorerie.
- **Des mises à jour récentes apportées au Manuel de statistiques de finances publiques du FMI** établissent les critères de classement des actifs et passifs des PPP à des fins de déclaration statistique. Selon ces critères, les actifs et passifs du PPP sont comptabilisés au bilan du gouvernement si ce dernier assume la majorité des risques et avantages inhérents au projet (en tenant compte, par exemple, du degré selon lequel le gouvernement contrôle la conception, la qualité, la taille, et la maintenance de l'actif, et assume le risque lié à la construction), ainsi que la répartition du risque lié à la demande, la

valeur résiduelle, le risque d'obsolescence, et le risque lié à la mise à disposition.

- **Directives d'Eurostat** : Eurostat exige de la part des gouvernements européens qu'ils comptabilisent les passifs liés aux PPP dans les statistiques relatives à l'endettement lorsque le gouvernement assume toujours le risque lié à la construction, à la demande, ou à la mise à disposition. L'**article de Rougemont sur la comptabilité des PPP** [n° 303, pages 256-268] offre de plus amples détails. Étant donné que les PPPs transfèrent ces risques à l'entité privée, selon cette règle, la plupart des PPP ne figurent pas au bilan du gouvernement.

La majorité des normes de comptabilité et de reporting financier n'exigent pas que les gouvernements comptabilisent les engagements hors-bilan, notamment ceux résultant de l'acceptation d'un risque dans le cadre de contrats de PPP. Le **rapport de Cebotari sur les passifs éventuels** [n° 86, Annexe I] décrit une exception limitée : les normes IPSAS pour les gouvernements mettant en œuvre une comptabilité d'exercice exigent que les passifs éventuels soient comptabilisés, uniquement s'il est plus probable que l'événement sous-jacent se produise et si le montant de l'obligation puisse être mesurée de façon suffisamment fiable. Dans ce cas, la valeur actualisée nette du coût prévu du passif éventuel devrait être comptabilisée comme un passif et une dépense (une provision) lors de la signature du contrat.

Divulguer les passifs résultant des PPP

Selon la majorité des normes internationales de reporting financier et statistiques, même si les engagements souscrits dans le cadre d'un PPP ne sont pas constatés comme passifs, ils doivent être mentionnés aux notes accompagnant les comptes et les rapports. Par exemple, un **livret publié par le FMI sur l'investissement public et les PPP** [n° 303, pages 14-17] décrit les informations devant être divulguées dans le cadre de PPP en général, et les exigences particulières en matière de divulgation pour les garanties. Un **rapport de la Banque mondiale intitulé *Disclosure of Project and Contract Information in PPP*** (Divulgation des informations relatives au projet et au contrat dans le cadre de PPP) se penche sur les pratiques dans plusieurs juridictions et présente les bonnes pratiques dans ce domaine.

La divulgation des engagements hors-bilan peut s'avérer particulièrement ardue car il peut être difficile d'en estimer la valeur. La section 3.2 : *Évaluation des projets de PPP* offre des conseils sur l'estimation de la valeur des passifs éventuels. Le **document de Cebotari sur les passifs éventuels du gouvernement** [n° 86, pages 32-41] décrit les directives internationales en matière de divulgation de l'exposition au passif éventuel, y compris dans le cadre de programmes de PPP, et offre des exemples en provenance de plusieurs pays.

Le **document de Cebotari** décrit aussi comment certains pays ont interprété ces normes dans la pratique. Par exemple, la Nouvelle-Zélande et l'Australie divulguent les engagements hors-bilan, y compris les PPP, aux notes accompagnant les états financiers, disponibles en ligne. Depuis 2007, la **Direction générale du budget du ministère chilien des Finances** publie un rapport relatif aux passifs éventuels annuels [n° 104], qui initialement présentait des informations portant sur les engagements hors-bilan résultant de garanties de recettes et de taux de change accordées aux PPP. Ce rapport a depuis été étendu pour couvrir d'autres types d'engagements hors-bilan souscrits par le gouvernement.

| Références clés : Gestion des finances publiques dans le cadre de PPP | |
|---|--|
| Référence | Description |
| Polackova, H. (1998) <u><i>Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, Policy Research Working Paper 1989</i></u> , Banque mondiale | Ce document décrit la structure conceptuelle utilisée par de nombreux articles subséquents pour décrire différents types d'engagements souscrits par un gouvernement, faisant la distinction entre les passifs hors-bilan et réels, et entre les passifs explicites et implicites. |
| Schwartz, Corbacho & Funke (eds.) (2008) <u><i>Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks</i></u> , Fonds Monétaire International | Un recueil d'articles portant sur la gestion de l'impact budgétaire des PPP s'inspirant d'une conférence du FMI qui s'est tenue à Budapest en 2007. La deuxième partie, portant sur les risques budgétaires liés aux PPP, et la quatrième partie, portant sur la comptabilité, le reporting financier, et la vérification financière des PPP, revêtent un intérêt tout particulier pour la gestion des finances publiques des PPP. |
| Organisation pour la coopération et le développement économiques (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i></u> , Paris | L'ouvrage identifie les bonnes pratiques permettant d'optimiser les ressources des projets de PPP, notamment la comptabilité de l'impact budgétaire et l'accessibilité financière. L'ouvrage aborde aussi les problèmes liés à la réforme réglementaire, la gouvernance, et le renforcement des capacités institutionnelles. |
| Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) <u><i>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</i></u> , Banque mondiale | Décrit l'approche suivie dans l'État de Victoria en Australie, au Chili, et en Afrique du Sud concernant l'approbation, l'analyse, et la déclaration financière des passifs éventuels (et autres obligations budgétaires) dans le cadre de projets de PPP, et tire des leçons pour d'autres pays. |
| Tim Irwin (2007) <u><i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i></u> , Banque mondiale | Ce rapport couvre des sujets liés aux impacts budgétaires des projets de PPP, et fournit un cadre servant de guide aux responsables politiques. Ce document offre des leçons sur la gestion des passifs réels ou hors-bilan, et présente des études de cas. |
| Liu, L. & Pradelli, J. (2012) <u><i>Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level</i></u> , Banque mondiale, Policy Research Working Paper 6069 | L'article propose un cadre de surveillance plus rigoureux des risques budgétaires imposés par l'endettement des PPP en utilisant un ensemble minimum de cinq indicateurs sous-nationaux de l'endettement qui tient compte également de l'endettement de la société de projet. |
| Posner, Ryu & Tkechenko (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting</i></u> , 29 TH Annual Meeting of Senior Budget Officials, Organization for Economic Development and Cooperation, Vienna, Austria | Le rapport examine le traitement budgétaire et les questions soulevées par les PPP. Il examine les enjeux uniques en termes de budget et de comptabilité posés par les services de capitaux financés par le secteur privé. |
| Banque mondiale (2012) <u><i>Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms</i></u> | Ce rapport fournit un cadre expliquant pourquoi les subventions sont parfois requises pour les PPP. Ce document présente des études de cas illustrant des programmes de PPP bénéficiant de subventions au Brésil, en Colombie, au Mexique, et en Inde. |
| Cebotari, A. (2008) <u><i>Contingent Liabilities: Issues and Practice</i></u> , Working Paper WP/08/245, Fonds Monétaire International | Un document fondamental sur la gestion des engagements hors-bilan, y compris les projets de PPP. Présente des études de cas pour illustrer les défis, les problèmes, et les pratiques rencontrés dans divers pays. Ces études de cas mettent aussi en valeur les meilleures pratiques. |
| Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) <u><i>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea</i></u> , Asian Development Bank | Ce rapport examine le programme de PPP en Corée, notamment des études de cas portant sur des contrats de PPP de type Construction-Transfert-Exploitation et Construction-Transfert-Location. |
| Fonds Monétaire International (2001) <u><i>Government Finance Statistics Manual</i></u> | Directives du FMI sur la déclaration des statistiques budgétaires des gouvernements. |
| Fonds Monétaire International (2007) <u><i>Manual on Fiscal Transparency</i></u> | Manuel sur la divulgation par le secteur public des rapports financiers. Cet ouvrage fournit un cadre pour les responsabilités en matière de transparence, de transparence du processus budgétaire, de libre partage, et d'intégrité des informations. |
| Organization for Economic Cooperation and Development (2002) <u><i>Best Practices in Budget Transparency</i></u> , Paris | Un outil conçu pour aider les pays à améliorer la transparence de leur processus budgétaire, en fonction des meilleures pratiques. |

| | |
|--|--|
| <p>Bernardin Akitoby, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) <u>Public Investment and Public-Private Partnerships</u>, Economic Issues 40, Fonds Monétaire International</p> | <p>Un livret décrivant les répercussions des PPP pour l'investissement public, notamment la manière dont les engagements souscrits dans le cadre de PPP peuvent être gérés et contrôlés.</p> |
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u>National Treasury PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study</u>, Johannesburg</p> | <p>La sixième partie intitulée « Demonstrate Affordability » (Démontrer l'accessibilité financière) décrit la méthodologie et les conditions nécessaires permettant de démontrer l'accessibilité financière d'un projet de PPP.</p> |
| <p>Australie, Department of Treasury & Finance (2010) <u>National PPP Guidelines: Partnerships Victoria Requirements (Version 3)</u>, Melbourne, State of Victoria</p> | <p>Ces directives énoncent les objectifs, les principes, et les procédés du programme de PPP dans l'État de Victoria en Australie. Les directives mettent en valeur le besoin de test approfondi de l'accessibilité financière avant que le projet ne puisse être pris en compte.</p> |
| <p>Colombie, El Congreso (1998) <u>Ley 448 de 1998</u>, Bogotá</p> | <p>Établit le Fonds destiné à couvrir les engagements hors-bilan, définit l'origine des ressources, indique comment les coûts opérationnels seront couverts, et décrit comment le Fonds surveillera les engagements hors-bilan sur toute la durée du projet.</p> |
| <p>Pérou, Congreso de la República (2008) <u>Decreto Legislativo N° 1012</u>, Lima</p> | <p>Énonce le processus de PPP dans son intégralité (que ce soit l'évaluation, l'appel d'offres, ou la mise en œuvre du contrat) et définit également le cadre institutionnel des PPP dans le secteur des infrastructures, notamment la définition du rôle du ministère des Finances et de l'agence de promotion des PPP PROINVERSION).</p> |
| <p>Brésil, Congresso Nacional (2004) Lei N° 11079, Brasília</p> | <p>Définit la procédure d'appel d'offres, attribue les rôles remplis par le ministère des Finances et le ministère de la Planification, et établit le Conseil fédéral de gestion des PPP. La loi établit également des limites aux engagements financiers du gouvernement.</p> |
| <p>Brésil, São Paulo Assembléia Legislativa (2004) <u>Lei 11688/04</u>, São Paulo</p> | <p>Établit le mode de financement de la CPP, sa composition, sa structure organisationnelle, et son rôle.</p> |
| <p>Brésil, Governador do Estado de São Paulo (2004) <u>Decreto 48867/04</u> <u>Decreto N° 48.867</u>, São Paulo</p> | <p>Définit en détail les fonctions spécifiques de la CPP, y compris la gestion du fonds de la CPP.</p> |
| <p>République de Corée, Ministry of Strategy and Finance (2011) <u>Basic Plan for Public Private Partnerships</u>, Seoul</p> | <p>Établit la politique en matière de PPP, identifie les domaines de développement de projets de PPP, et précise le cadre juridique régissant la procédure de passation dans le cadre d'un PPP.</p> |
| <p>International Federation of Accountants (2011) <u>International Public Sector Accounting Standard 32 - Service Concession Agreements: Grantor</u>, New York</p> | <p>Établit les exigences en termes de comptabilité pour le gouvernement participant à un contrat de PPP. Précise quand et comment les actifs et passifs du PPP doivent être comptabilisés sous forme d'actifs et de passifs du gouvernement.</p> |
| <p>International Federation of Accountants (2011) <u>International Public Sector Accounting Standard 32 At a Glance—Service Concession Agreements: Grantor</u>, New York</p> | <p>Offre une vue d'ensemble de la norme IPSAS 32 décrite précédemment.</p> |
| <p>Chili, Ministerio de Hacienda (2010) <u>Informe de Pasivos Contingentes 2010</u>, Santiago</p> | <p>Décrit le cadre conceptuel permettant d'évaluer les passifs éventuels et l'exposition aux engagements hors-bilan du gouvernement au cours de l'année en question. Ceci comprend des informations quantitatives (valeur maximum et coût prévu) concernant les garanties gouvernementales accordées aux projets de PPP (concessions).</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2010) <u>Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends</u>, Luxembourg</p> | <p>Clarifie la démarche servant à déterminer l'impact des PPP sur l'endettement des gouvernements et le déficit, dans les pays de l'UE.</p> |
| <p>Lichère, F. Martor, B. Pédini, G. & Thouvenot, S. (2009) <u>Pratique des partenariats public-privé (choisir, évaluer, monter et suivre son PPP)</u>, Editions LexisNexis LITEC</p> | <p>Rédigé par un professeur de droits, deux avocats, et un expert-comptable, cet ouvrage soucieux d'efficacité opérationnelle développe particulièrement les principes de comptabilisations du contrat de partenariat.</p> |

2.5 Contexte plus large de gouvernance du programme de PPP

Le pouvoir exécutif du gouvernement est largement responsable de la mise en œuvre des projets de PPP. Les processus et responsabilités institutionnelles décrits à la section 2.3 : *Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP* cherchent principalement à créer des freins et contrepoids sur la façon dont ces décisions sont prises. Cette section décrit le contexte plus large de gouvernance du programme de PPP : comment d'autres entités et le grand public participent au programme de PPP et obligent le pouvoir exécutif de rendre compte de ses décisions et actes.

La **divulgation** opportune et complète d'informations relatives au programme de PPP est la pierre angulaire de ces mécanismes de reddition des comptes. Les entités et les groupes en dehors du pouvoir exécutif ayant un rôle à jouer pour assurer une bonne gouvernance du programme peuvent comprendre ce qui suit :

- **Institutions supérieures de contrôle financier** : de nombreux pays disposent d'organismes indépendants de contrôle financier (Cour des Comptes en France, ou National Audit Office au Royaume-Uni) qui peuvent avoir un rôle à jouer afin de veiller à la bonne gouvernance des programmes de PPP. Les engagements souscrits par les PPP peuvent tout simplement s'inscrire dans le cadre de leurs responsabilités habituelles de contrôle, comme par exemple le contrôle des états financiers du gouvernement. Ces entités peuvent aussi vérifier la performance du projet de PPP, effectuer des recherches sur des sujets de préoccupation précis ou procéder à une vérification de l'optimisation des ressources de l'ensemble du programme. Ces analyses par la suite permettent au pouvoir législatif et au public de vérifier la performance du programme de PPP.
- **Le pouvoir législatif** : souvent, l'organe législatif d'un gouvernement définit le cadre d'un PPP, en promulguant une législation relative aux PPP. Dans certains cas, le pouvoir législatif peut être directement impliqué au processus, en approuvant les projets de PPP. Plus communément, il exerce une surveillance a posteriori, en examinant avec soin les rapports relatifs aux engagements souscrits par le gouvernement dans le cadre d'un PPP.
- **Le public** : le public peut participer directement à la conception du projet de PPP, par le biais d'une consultation et d'un suivi de la qualité du service, en faisant connaître son opinion. La transparence du processus global de PPP, ainsi que des médias actifs, peuvent informer le public et, si les problèmes soulevés sont suffisamment sérieux, influencer les élections.

La création de mécanismes permettant au pouvoir législatif, aux organismes de contrôle financier, et au public de participer au processus de PPP renforce la reddition de comptes et accroît le caractère participatif, la transparence, et la légitimité du programme de PPP. On retrouve au Royaume-Uni un exemple d'un mécanisme bien établi de commentaires comprenant les trois organismes de surveillance : les rapports d'audit des PPP sont souvent utilisés lors des audiences parlementaires et tous les enregistrements écrits sont mis à la disposition du public sur le site Internet du National Audit Office.

2.5.1 Divulgence des informations relatives au projet et au programme de PPP

La transparence est en soi un principe fondamental de gouvernance, comme décrit à l'Encadré 2.1 : *Bonne gouvernance des PPP*, bien qu'un accès opportun aux informations représente aussi un aspect crucial des mécanismes de reddition des comptes, y compris ceux décrits aux sections suivantes. À cette fin, de nombreux pays divulguent les informations relatives aux projets et programmes de PPP.

De nombreux gouvernements **divulguent de manière proactive** les informations relatives au projet et au contrat de PPP, en les publiant dans le domaine public, sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande, de sorte que toute personne intéressée puisse y accéder librement. Une telle divulgation proactive peut prendre diverses formes, notamment une base de données en ligne relative au projet où figurent certains éléments importants des informations contractuelles, ou une bibliothèque en ligne de contrats de PPP accompagnée de synthèses de projets. Une divulgation proactive des informations relatives aux projets ou aux programmes relève souvent de la responsabilité de l'unité PPP ; par exemple, au Chili, l'unité PPP située au sein du ministère des Travaux publics communique des informations sur les contrats, les modifications apportées aux contrats, et des rapports mensuels portant sur la performance.

Divers pays imposent une divulgation proactive obligatoire des contrats de projets de PPP, conformément aux lois relatives à la transparence, sur la liberté de l'information, ou relatives aux PPP. Les pratiques de divulgation ne sont pas uniformes et diffèrent d'un pays à l'autre, sur le moment et le type d'informations divulguées. Par exemple, au Chili, au Pérou, et dans l'État de Minas Gerais au Brésil le contrat est divulgué dans son intégralité. Dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni, une version expurgée des contrats de PPP est mise à disposition du public, dans le but de protéger les informations commercialement sensibles, bien que la définition de l'expression « information sensible » varie. Même dans les pays où n'existe aucune obligation de divulgation proactive, les contrats de PPP peuvent être divulgués de manière proactive par les ministères ou organismes en charge ; par exemple, en Inde, les contrats routiers sont divulgués.

D'autres pays, comme l'Afrique du Sud, pratiquent une **divulgation réactive**, c'est-à-dire que les informations sont mises à disposition uniquement en réponse à une demande spécifique d'un membre du public. Les procédures de dépôt de telles demandes sont indiquées dans la législation ou les règles établies conformément à cette législation. Les conditions d'une telle divulgation réactive peuvent varier d'un pays à l'autre, y compris le coût (peu de frais ou frais substantiels) et le délai requis, qui peut être d'un mois ou plus dans certains cas.

La divulgation peut ne pas être suffisante en elle-même pour permettre au public de comprendre les contrats de PPP ; quelques informations supplémentaires sur les projets et une description en langage simple des principales dispositions du contrat peuvent s'avérer utiles. Par exemple, la **loi sur la liberté de l'information de l'État de Victoria de 1982** exige que, outre la publication de tous les contrats de PPP sur le site Internet du Victorian Government Purchasing Board [n° 29], une synthèse de projet soit publiée afin de fournir des informations sur les principales caractéristiques et les clauses commerciales du projet [n° 29, Section 19, page 10].

Le **rapport de la Banque mondiale publié en 2013** et intitulé *Disclosure of Project and Contract Information in PPPs* (Divulgence de renseignements relatifs au projet et au contrat dans le cadre de PPP) présente les diverses pratiques en matière de divulgation susmentionnées. Ce rapport identifie une tendance graduelle vers une divulgation plus importante, et mentionne plusieurs pays qui communiquent également des synthèses de projet présentant les principales dispositions contractuelles et des informations supplémentaires sur le projet, son origine, et la passation.

2.5.2 Rôle des institutions supérieures de contrôle financier

Les institutions supérieures de contrôle financier représentent un maillon essentiel dans la chaîne de reddition des comptes en matière de décisions de dépenses publiques, fournissant au pouvoir législatif et au public des examens indépendants des finances et de la performance du gouvernement. L'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) offre une liste en ligne des institutions supérieures de contrôle financier faisant partie de cette organisation.

Le mandat des institutions supérieures de contrôle financier varie selon la juridiction, mais comprend souvent deux types de vérification. Le premier consiste en un contrôle de régularité, qui peut comprendre une vérification des états financiers des entités gouvernementales ou d'un gouvernement pris dans l'ensemble, et un contrôle des processus décisionnels pour vérifier la conformité et la probité. Le second est un contrôle des performances ou de l'optimisation des ressources, soit une vérification de l'efficacité et de l'efficience du gouvernement. D'autres entités peuvent jouer un rôle similaire : par exemple, les organismes gouvernementaux de passation de marché peuvent se charger de vérifier que les procédures de passation aient été respectées, comme c'est le cas notamment du « *Contractor General* » (contractant général) en Jamaïque.

Les institutions supérieures de contrôle financier peuvent aussi jouer un rôle au niveau des programmes de PPP. Dans certaines juridictions, les organismes de vérification doivent autoriser les contrats de PPP avant que ces derniers ne puissent être mis en œuvre. Ces organismes peuvent ensuite devoir tenir compte des engagements et des processus de PPP dans le cadre de contrôles réguliers des autorités contractantes et du gouvernement dans l'ensemble. Les organismes de vérification peuvent aussi contrôler la performance des projets de PPP ou vérifier l'optimisation des ressources du programme tout entier. Cette section décrit chacun de ces éléments du contrôle des programmes de PPP. Les organismes de vérification jouant ces rôles peuvent contribuer à l'amélioration de la gouvernance des programmes de PPP. Cependant, pour être efficaces, pour ne pas retarder le projet ou imposer aux programmes de PPP des conditions qui ne correspondent pas aux besoins spécifiques de ce dernier, les membres des organismes de vérification peuvent avoir besoin de formation et de soutien. L'INTOSAI, soutenue par la Banque mondiale et plusieurs autres cours des comptes, propose aux vérificateurs des activités de formation et a publié plusieurs manuels ayant trait aux PPP.

Pour des exemples supplémentaires sur le fonctionnement dans la pratique du contrôle financier des PPP, se reporter aux articles sur le contrôle financier des PPP au Portugal et l'expérience hongroise dans ce domaine, dans le **livret publié par le FMI sur l'investissement public et les PPP** [n° 303, chapitres 17 et 18].

Encadré 2.10 : Accès de l'organisme de vérification aux informations de la société du PPP

Bien que l'autorité des institutions supérieures de contrôle financier varie, une telle autorité ne s'applique pas au-delà des agences gouvernementales et des entités détenues entièrement ou partiellement par le gouvernement. Elles n'ont donc ni le droit ni l'autorité de vérifier les sociétés de PPP. Néanmoins, la société privée détient souvent un grand nombre d'informations pertinentes. L'accès de l'organisme de vérification à ces informations peut éventuellement créer des conflits.

Les directives en matière de vérification publique des PPP (**Public Auditing Guidelines for PPPs**) publiées par le **contrôleur et vérificateur général (CAG) de l'Inde** (2009) abordent ce problème à la section III intitulée « Scope and Objectives of PPP Audit » (Portée et objectifs de la vérification financière des PPP). Les directives laissent à penser que les droits d'accès du CAG eu égard aux projets de PPP peuvent devoir être définies dans la loi relative à la vérification publique. Dans l'intervalle, les directives notent que l'organisme de vérification n'aura probablement accès qu'aux informations détenues par l'autorité contractante étant donné son rôle en matière de surveillance du contrat [n° 180, Section 3, pages 29 à 38]. Au Royaume-Uni, ce type d'accès est fourni par le biais de mécanismes stipulés dans le contrat de PPP.

L'INTOSAI a publié des **directives pour le contrôle financier des projets de PPP** (2007) qui font remarquer que l'organisme de vérification doit définir clairement ses droits d'accès et les communiquer à la société privée associée au PPP [n° 204, Section 1, Directive 1, page 9].

Contrôle de régularité pour les PPP

Dans le cadre des contrôles de régularité des autorités contractantes, les organismes de vérification peuvent devoir vérifier que les engagements souscrits par les PPP figurent correctement aux bilans et que les processus propres aux PPP ont été suivis.

Par exemple, le module 7 du **Manuel de PPP de l'Afrique du Sud**, intitulé « *Auditing PPPs* » (Contrôle financier des PPP) [n° 5] décrit comment les contrôles annuels de régularité du contrôleur général s'appliquent aux PPP. Ces contrôles comprennent :

- Un contrôle de conformité : le contrôleur général est tenu de vérifier que les exigences prescrites par les règlements relatifs aux PPP aient été respectés. Par exemple, une demande doit avoir été déposée auprès du trésor public et les approbations pertinentes doivent avoir été obtenues.
- Une vérification des rapports financiers : le contrôleur général doit aussi vérifier les répercussions financières du PPP pour l'institution. Ceci veut dire vérifier que les informations relatives aux PPP figurant aux « notes accompagnant les états financiers » soient correctes et que les engagements pris envers les PPP aient été comptabilisés comme il se doit. Pour en savoir plus sur les exigences comptables dans

le cadre de PPP, se reporter à la section 2.4.4 : *Comptabilité budgétaire et reporting financier dans le cadre de PPP*.

Conformément aux directives, le contrôleur général en Afrique du Sud peut également se charger de vérifications judiciaires (si des contrôles réguliers soulèvent des soupçons de fraude ou de corruption) ou de contrôles de performance, comme décrit plus à fond à la section suivante.

Contrôle de la performance pour les projets de PPP

Les organismes de vérification peuvent aussi mener des contrôles de performance, ou des vérifications de l'optimisation des ressources, de certains projets de PPP. L'**INTOSAI a publié en 2007 des directives relatives au contrôle financier des projets de PPP** [n° 204] dans le but d'aider les organismes de vérification à mener des contrôles approfondis de performances des projets de PPP, créant des recommandations pour une meilleure performance et le renforcement des meilleures pratiques.

Les **directives de l'INTOSAI** recommandent que l'organisme de vérification procède à un examen d'un projet de PPP juste après la passation de marché et entreprenne d'autres vérifications tout au long de la durée du projet. Les directives recommandent que cet examen couvre tous les principaux aspects de la transaction influant l'optimisation des ressources. Ce document fournit des conseils sur la méthode à suivre afin de vérifier la sélection du projet de PPP, la gestion de la transaction, le choix de la méthode d'appel d'offres, la conclusion du contrat, et la gestion continue du contrat de PPP.

Les vérificateurs et autres organismes similaires peuvent notamment examiner des projets particuliers s'ils soupçonnent que les procédures n'ont pas été suivies correctement ou que le projet n'est pas efficient.

Les exemples qui suivent se rapportent à des contrôles de performance de projets de PPP :

- Dans l'État de New South Wales en Australie, le vérificateur général a procédé à un contrôle du projet de construction du tunnel traversant la ville de Sydney. Le rapport de 2006 comprenait une analyse du procédé d'adjudication du contrat de PPP et de la modification éventuelle du contrat, et a cherché à déterminer si les frais imposés aux citoyens étaient justifiés. Le projet a fait l'objet de critiques en raison de frais de péage élevés, de niveaux de trafic plus bas que prévu, et d'un manque de transparence concernant la modification apportée au contrat initial. Le vérificateur général a publié des opinions sur chacun de ces problèmes en fonction de l'analyse [n° 16].
- L'État de Victoria en Australie a accordé des contrats de concession (appelés « franchises ») pour le système de tramway et de rail de la ville de Melbourne. Lorsque ces entreprises ont rencontré des difficultés financières, le gouvernement a décidé de renégocier avec les entreprises privées déjà contractualisées, plutôt que de lancer un nouvel appel d'offres. Du fait des questions soulevées par une telle décision, le gouvernement s'est engagé à mener à posteriori une vérification de l'optimisation des ressources des concessions et des renégociations. Ce rapport, publié en 2005, a porté l'accent sur l'efficacité de l'organisme responsable, la transparence du processus, la répartition appropriée des risques liés au projet, le développement de normes de référence du secteur public, et de systèmes adéquats de surveillance.

Contrôle financier du programme de PPP

Dans certains pays bénéficiant de programmes de PPP bien définis, les organismes de vérification ont entrepris des contrôles de l'optimisation des ressources pour l'ensemble du programme de PPP. Par exemple, au Royaume-Uni, ces organismes ont comparé les PPP aux projets faisant l'objet de passations de marchés publics traditionnelles, afin d'évaluer si les PPP fournissaient une meilleure optimisation des ressources et, le cas échéant, de quelle manière ; et ont pris en compte cette analyse dans la prise de décision liée aux PPP.

En 2011, le National Audit Office (NAO) a publié un **examen approfondi du programme de PFI et d'autres vastes projets liés aux infrastructures** et a tiré des leçons essentielles de l'expérience britannique [n° 297]. Le NAO a évalué divers aspects du programme, notamment l'optimisation des ressources, la préparation et la mise en œuvre du projet, ainsi que la reddition de comptes. Selon cette analyse, le NAO a émis des recommandations en vue de futures améliorations à apporter au programme de PFI [n° 297]. Ces résultats ont été discutés au module 1.

2.5.3 Rôle des organes législatifs

Le pouvoir législatif d'un gouvernement, c'est-à-dire les membres dûment élus du parlement ou de l'assemblée chargés de promulguer des lois, peut participer au processus de diverses manières. Cette participation peut se traduire des façons suivantes :

- **Définition du cadre de PPP** : le cadre de PPP est souvent établi conformément à un texte législatif spécifique aux PPP. Comme indiqué à la section 2.2 : *Cadre juridique d'un PPP*, permettre au pouvoir législatif d'un gouvernement d'établir des règles définissant l'élaboration et la mise en œuvre de PPP, que les responsables seront tenus de respecter, est une raison expliquant l'introduction d'une loi relative aux PPP.
- **Définition de limites aux engagements souscrits dans le cadre de PPP** : comme décrit à la section 2.4.2 : *Contrôle du risque global dans le cadre de PPP*, le pouvoir législatif peut limiter l'ensemble des engagements souscrits dans le cadre d'un PPP, ou le montant engagé au cours d'une année donnée, ou bien régir les problèmes liés au risque et à l'équité intergénérationnelle créés par les PPP.
- **Approbaton des projets de PPP** : les projets de PPP peuvent nécessiter une approbation parlementaire, comme décrit à la section 2.3.3 : *Responsabilités institutionnelles : examen et approbation*. Cette exigence peut se limiter à des projets de PPP au-delà d'un certain montant. Par exemple, la **loi hongroise relative aux PPP** (1992) stipule que le gouvernement doit obtenir l'approbation du parlement avant de signer un contrat créant des obligations de paiement pluriannuelles ayant une valeur actuelle supérieure à 230 millions US\$. Par contre, au Guatemala tous les contrats de PPP nécessitent l'approbation du congrès. Aux États-Unis, en 2010, neuf États exigent que certains projets pris individuellement soient approuvés par l'assemblée législative de l'État.
- **Réception et vérification des rapports relatifs au programme de PPP**, comme décrit à la section 2.4 : *Cadres de gestion des finances publiques pour les PPP*, de nombreux gouvernements intègrent les

informations relatives au programme de PPP aux documents budgétaires et autres rapports financiers. Ceci permet au parlement d'examiner avec soin les engagements souscrits par le gouvernement dans le cadre de PPP et d'obliger les responsables à rendre compte une fois la décision prise. Les parlements peuvent aussi faire la demande et recevoir des rapports de vérificateurs à propos du programme et des processus de PPP, comme décrit plus à fond à la section 2.5.2 : *Rôle des institutions supérieures de contrôle financier*.

Des exemples d'examen des programmes de PPP par le pouvoir législatif sont décrits ci-après :

- Le comité des comptes et estimations publics (Public Accounts and Estimate Committee) du parlement de l'État de Victoria en Australie a examiné Partnerships Victoria, le programme de PPP, dans le contexte de la gouvernance, de la répartition des risques, de la reddition des comptes, de la protection de l'intérêt public, des avantages économiques, de l'optimisation des ressources, et des normes internationales de comptabilité pour les PPP. Des recommandations ont ensuite été émises afin d'améliorer les politiques relatives aux PPP et renforcer la gouvernance des projets [n° 24].

2.5.4 Rôle du public

Les PPP visent à offrir un avantage au public. Obtenir un niveau adéquat de participation du public au processus et au programme de PPP peut assurer la réussite ou vouer à l'échec la légitimité d'un programme de PPP, et contribuer directement à la bonne gouvernance, comme décrit à l'Encadré 2.1 : *Bonne gouvernance des PPP*. La participation directe du public, par les usagers du service et autres intervenants, à divers moments du processus de PPP peut contribuer à l'amélioration de la conception et de la performance du projet. Tout aussi important, s'assurer de la transparence des projets et du processus de PPP permet de tenir compte de la performance d'un PPP dans le débat de politique publique et dans la façon dont l'opinion publique perçoit la performance d'ensemble du gouvernement.

Participation du public au projet de PPP

Faire participer directement les usagers de services et autres intervenants à l'élaboration et à la surveillance d'un projet de PPP peut permettre d'améliorer la conception et la performance d'un projet.

Au cours des étapes de **développement d'un projet de PPP**, il est important de consulter les intervenants ; ceci permet en effet, lors de la structuration et de la mise en œuvre des PPP, de tenir compte des préoccupations que peuvent avoir des usagers potentiels du service et d'autres intervenants affectés par le projet. La section 3.3 : *Structuration des projets de PPP* offre des conseils supplémentaires sur les consultations auprès d'intervenants dans le cadre de l'élaboration d'un PPP.

Une fois le PPP en place, les commentaires des usagers sont un aspect important de la **surveillance de la performance du PPP**. Tout d'abord, certains projets utilisent un mécanisme de commentaires de la part des usagers, comme moyen efficace et décentralisé de recueil d'informations de surveillance des contrats. Deuxièmement, un mécanisme efficace de résolution des litiges peut constituer un aspect de la conception du projet. Finalement, un PPP vise à fournir des services aux usagers. À cet égard, la satisfaction des usagers,

ou la réponse des services aux attentes des usagers, est une mesure importante (bien que subjective) de la performance d'un projet de PPP, parallèlement à des attributs plus techniques ou fonctionnels.

Des mécanismes de commentaires des usagers peuvent être structurés de diverses manières, comme décrit ci-après à la section 3.7 : *Gestion des contrats de PPP*. Certains projets fournissent un portail Internet pour permettre des contributions des usagers en continu, d'autres mènent régulièrement des sondages auprès des usagers. Un mécanisme particulier peut aussi s'avérer nécessaire pour donner suite aux griefs exprimés par les usagers.

| Références clés : Transparence et le rôle du public | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Banque mondiale (2013) <i>Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships</i>, Washington, DC | Ce rapport examine les pratiques de divulgation pour les projets et contrats de PPP dans onze juridictions à l'échelle nationale et sous-nationale, représentant huit pays, et offre des recommandations sur la divulgation proactive. |

| Références clés : Cadres juridiques et de régulation des PPP | |
|---|---|
| Référence | Description |
| Yong, H. K. (ed.) (2010) <i>Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide</i>, Londres, Commonwealth Secretariat | Ce rapport offre un examen approfondi des politiques de PPP à travers le monde, notamment des conseils à l'intention des professionnels sur des aspects fondamentaux de la conception et de la mise en œuvre de la politique et des projets de PPP. Le chapitre 4.1 met en valeur les éléments essentiels d'un cadre juridique de PPP et les principes d'une législation des PPP. |
| Groom, E., J. Halpern & D. Ehrhardt (2006) <i>Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services</i>, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper No.6, Banque mondiale | Une série de notes couvrant des sujets liés à la gouvernance des infrastructures, avec une attention particulière portée au secteur de l'eau et de l'assainissement. Les sujets comprennent un cadre conceptuel pour la régulation, la conception de la régulation, des dispositifs institutionnels, la régulation par contrat, la régulation des services publics, et la régulation des eaux usées dans les pays en développement. |
| Anton Eberhard (2007) <i>Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models</i>, Working Paper No.4, Banque mondiale | Propose une vue d'ensemble de divers modèles réglementaires et les avantages et écueils potentiels de chaque modèle. Ce document offre également des recommandations sur la façon d'améliorer la performance des modèles réglementaires. |
| Alexander, I. (2008) <i>Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?</i> Document faisant suite à une présentation lors de la conférence du 5^e Forum annuel pour la régulation des services publics (AFUR) qui s'est tenu à Accra, au Ghana. | Met l'accent sur l'établissement de règles prédéterminées encourageant les régulateurs à adopter des mesures à l'avenir. |
| Alexander, I. (2007) <i>Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance</i>. Document préparé en vue de la conférence du 4^e Forum annuel pour la régulation des services publics (AFUR) qui s'est tenu à Livingstone, en Zambie. | Souligne l'importance de la confiance des investisseurs dans le régime réglementaire. |
| Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) <i>Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution?</i> Banque mondiale, Working paper 14 | Décrit les éléments essentiels d'une « régulation par contrat » ; la façon dont divers pays ont remédié à certains problèmes clés liés à la régulation au moyen de ce mécanisme ; décrit les points forts et les faiblesses de diverses approches, en s'appuyant sur une expérience internationale. |

| | |
|--|---|
| <p>Schwartz, Corbacho & Funke (eds, 2008) <i>Public Investment and Public-Private Partnerships</i>, FMI</p> | <p>Un recueil d'articles portant sur la gestion de l'impact budgétaire des PPP s'inspirant d'une conférence du FMI qui s'est tenue à Budapest en 2007. La quatrième partie intitulée « PPP Accounting, Reporting, and Auditing » (Comptabilité, information comptable, et vérification) examine le rôle de différentes institutions afin de garantir la reddition de comptes.</p> |
| <p>India, Comptroller and Auditor General (2009) <i>Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines</i>, New Delhi</p> | <p>Ce projet de directives souligne le cadre de régulation permettant au contrôleur et vérificateur général de l'Inde de vérifier les projets de PPP. Il fournit tout d'abord une justification pour les vérifications financières en vertu de la loi relative aux PPP, puis offre un aperçu de la méthodologie et des critères d'évaluation pour la vérification.</p> |
| <p>International Organization of Supreme Audit Institutions (2007) <i>Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions (revised)</i>, Vienna, Austria: General Secretariat</p> | <p>Fournit des directives sur les bonnes pratiques d'évaluation d'un projet de PPP sur toute la durée de celui-ci.</p> |
| <p>South Africa, National Treasury (2004) <i>PPP Manual Module 7: Auditing PPP Projects</i>, Johannesburg</p> | <p>Ce manuel complet décrit le processus de passation dans le cadre d'un PPP en Afrique du Sud, notamment la procédure d'approbation. Il fournit également des conseils techniques concernant l'analyse de l'optimisation des ressources et de l'accessibilité financière. Le module 7 offre des directives pour le contrôle financier des projets de PPP.</p> |
| <p>Australia, Audit Office of New South Wales (2006) <i>Auditor-General's Report Performance Audit: The Cross City Tunnel Project</i>, Sydney</p> | <p>Ce rapport préparé par le contrôleur général de l'État de New South Wales en Australie compare un projet de construction d'un tunnel dans Sydney aux critères énoncés dans les directives relatives à un PPP.</p> |
| <p>United Kingdom, National Audit Office (2010) <i>From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance</i>, Londres</p> | <p>Le National Audit Office, en partenariat avec Infrastructure UK, a identifié un modèle de bonnes pratiques à l'intention des services participant à des programmes de PPP/PFI.</p> |
| <p>United Kingdom, Comptroller and Auditor General (2011) <i>Lessons from PFI and other projects (HC 920)</i>; le contenu du rapport est commenté dans : House of Commons (2011) <i>Lessons from PFI and other projects</i>, HC 1201, Londres</p> | <p>Le National Audit Office a publié un examen approfondi du programme de PFI et d'autres vastes projets liés à l'infrastructure afin d'évaluer l'optimisation des ressources du programme et la performance des unités gouvernementales.</p> |
| <p>United Kingdom, National Audit Office (2010) <i>The Performance and Management of Hospital PFI Contracts</i>, Londres</p> | <p>Rapport du National Audit Office sur la performance et la gestion de contrats de PFI dans le secteur hospitalier.</p> |
| <p>United Kingdom, National Audit Office (2006) <i>A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1</i>, Londres</p> | <p>Ce rapport fournit une matrice plus spécialisée de la performance des projets pour les initiatives de la PFI.</p> |



MODULE 3

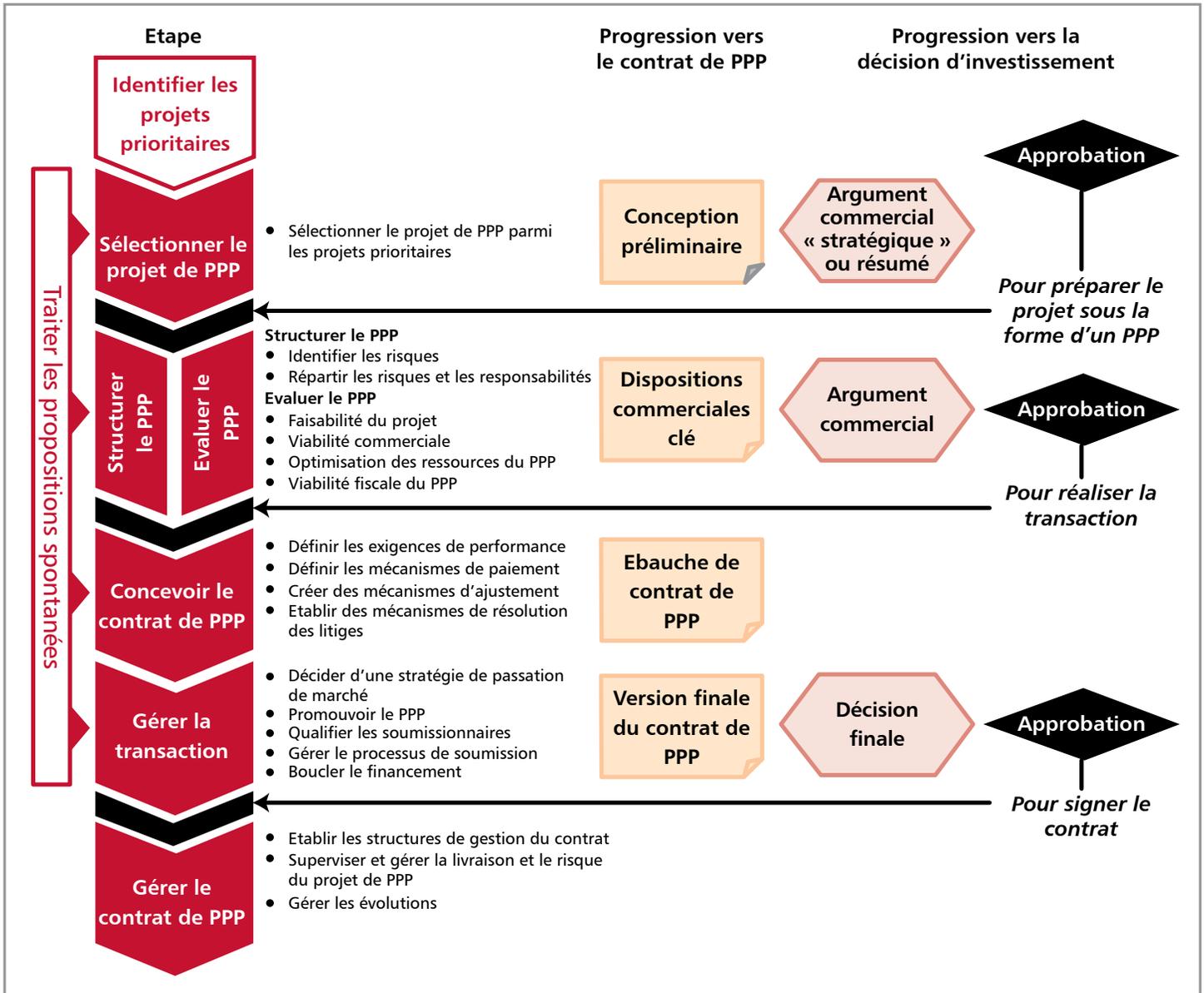
Mise en œuvre des projets de PPP

Ce module présente des lignes directrices portant sur chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de PPP, qu'il s'agisse de l'identification initiale de projets éventuels, ou de la gestion des contrats de PPP durant toute la durée du projet. La section 2.3.1 : *Processus de PPP* a présenté l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets de PPP, comme indiqué dans l'illustration 3.1 : *Processus d'élaboration et de mise en œuvre des PPP*. Ce module décrit chaque étape du processus de PPP de manière plus approfondie, en orientant le lecteur vers des sources bibliographiques, des outils et des conseils supplémentaires à l'intention des professionnels des PPP.

Les gouvernements ne veulent développer que de « bons » projets de PPP, c'est-à-dire des projets dont le rapport coût-bénéfice est justifié, qui permettent d'optimiser davantage les ressources que les procédures traditionnelles de passation de marchés publics, et qui sont gérés de manière responsable sur le plan budgétaire (voir Encadré 3.3 : *Critères d'évaluation d'un projet de PPP*). Cependant, il n'est possible de savoir si un projet remplit ou non tous ces critères que lorsque le projet est conçu et une fois que les offres ont été reçues. Ceci crée une impasse : le gouvernement ne veut pas engager de frais considérables lors de l'élaboration du PPP avant de s'assurer que le projet remplisse les critères fixés, mais ne peut savoir si ces critères sont remplis qu'une fois le projet mis au point.

Les programmes réussis de PPP abordent ce problème au moyen d'une approche itérative, c'est-à-dire une sélection de plus en plus rigoureuse aux étapes successives de l'élaboration du projet. Les projets doivent sembler convenir au développement sous forme de PPP avant que des fonds publics ne soient dépensés à cet égard. Les phases de préparation sont alors divisées en plusieurs étapes de plus en plus intensives et coûteuses, en s'assurant à chaque étape que le projet est susceptible de continuer à remplir les critères fixés pour tous les PPP réussis.

Illustration 3.1 : Processus d'élaboration et de mise en œuvre des PPP



Ce module décrit un tel processus itératif d'élaboration d'un PPP :

- **Identification et sélection préliminaires du projet** : l'élaboration et la mise en œuvre d'un PPP sont habituellement précédées par l'**identification d'un projet prioritaire d'investissement public**, en général au moyen d'un processus de planification de l'investissement public et de sélection de projet. Au cours de ce processus, certains ou l'ensemble des projets d'investissement publics proposés sont identifiés—de manière préliminaire à ce stade—comme ayant un potentiel pour être traités sous forme de PPP.

- Les projets soumis survivant à ce « tri » sont ensuite **mis au point** et **évalués**. Une fois de plus, il s'agit d'un processus itératif, en plusieurs étapes ; l'évaluation et la structuration sont donc présentées en parallèle, comme l'indique l'illustration 3.1 : *Processus d'élaboration et de mise en œuvre des PPP* ci-dessus. Comme l'évaluation et la structuration sont des fonctions distinctes du point de vue conceptuel, le *Guide de référence* présente tout d'abord l'évaluation (section 3.2), puis la structuration (section 3.3). En réalité, les projets seront en général partiellement structurés, puis partiellement évalués, puis structurés et évalués de manière plus approfondie. Les pays divisent ces étapes itératives différemment. La phase finale, souvent appelée « argument commercial », ou « business case », sert typiquement de base pour l'approbation permettant de lancer la passation de marché sous forme de PPP.
- Avant que la passation de PPP ne puisse être mise en œuvre, **une première version du contrat de PPP doit être préparée**. Celle-ci précise davantage la structure du PPP en définissant les détails, dans le langage juridique approprié. La section 3.4 définit certains des éléments clés de la conception du contrat de PPP.
- La **gestion d'une passation de PPP** est une démarche complexe. Une transaction bien conçue et mise en œuvre comme il se doit est essentielle afin d'optimiser les ressources du PPP. Comme indiqué à la section 3.5 : *Gestion de la passation des PPP*, ceci peut comprendre la commercialisation du PPP, la vérification des qualifications des soumissionnaires, le lancement d'un appel d'offres puis l'évaluation de ces offres, un échange avec les soumissionnaires tout au long de l'appel d'offres, et l'identification et la finalisation du contrat avec le soumissionnaire retenu. À l'issue de la transaction, une fois les offres reçues et le contrat signé, le gouvernement connaîtra enfin le coût et les risques liés au projet de PPP. À ce stade, il est possible de vérifier de nouveau le projet pour s'assurer qu'il remplit les critères d'un PPP.
- Au lieu de concevoir leurs propres concepts de projets de PPP, certains gouvernements tiennent compte de **propositions spontanées** soumises par des sociétés privées, comme décrit à la section 3.6.
- Une fois le contrat signé, le PPP entre dans la dernière phase, qui est aussi la plus longue : **la gestion du contrat** tout au long de la durée de ce dernier, comme décrit à la section 3.7.

Les conseils offerts dans ce module sont loin d'être une source complète : l'élaboration d'un projet de PPP est un processus complexe et chaque projet est soumis à des vicissitudes. Les représentants de la fonction publique devraient engager des conseillers expérimentés lors de la mise en œuvre d'un projet de PPP. La **boîte à outils de la Banque mondiale pour le recrutement de conseillers dans le cadre de PPP liés à l'infrastructure** fournit des conseils approfondis sur le recrutement et la direction de conseillers.

Orientations générales sur la mise en œuvre de projets de PPP

Comme décrit au module 2, certains gouvernements mettent au point des documents de référence ou manuels détaillés à l'intention des professionnels des PPP. La Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales ont aussi publié des documents de référence et des boîtes à outils abordant l'élaboration et la mise en œuvre des projets de PPP, y compris une documentation sectorielle.

Le tableau ci-dessous présente une liste de documents de référence utiles publiés par les gouvernements bénéficiant de programmes réussis de PPP et d'organisations multilatérales. Les sections pertinentes de

ces manuels sont présentées en tant que « ressources supplémentaires » pour chaque étape du PPP aux sections indiquées ci-dessous.

| Références clés : Orientations générales sur la mise en œuvre de projets de PPP | |
|--|---|
| Référence | Description |
| Documentation liée à un programme de PPP | |
| Australie, Infrastructure Australia (2008) <u>National PPP Guidelines: Practitioners' Guide</u> (Vol. 2) Canberra | Document de référence détaillé à l'intention des organismes d'exécution sur la mise en œuvre des projets de PPP en vertu d'une politique nationale de PPP, notamment l'identification de projets, l'évaluation, la structuration, l'appel d'offres, et la gestion du contrat. Comprend des conseils détaillés aux annexes sur des sujets techniques. |
| Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <u>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociaciones Público-Privadas (PPP Manual)</u> Bogotá | Guide à l'intention des fonctionnaires à l'échelle nationale, régionale, et locale. Définit en détail les processus et exigences en matière d'identification, d'évaluation, de préparation, et de mise en œuvre des contrats de PPP. |
| Inde, Ministry of Finance (2011) <u>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</u>, New Delhi | Boîte à outils en ligne décrivant le processus de PPP et présentant des lignes directrices et des outils spécifiques à un secteur durant toutes les étapes de la gestion des PPP. |
| Brésil, State of Rio de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGP (2008) <u>Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs</u> (PPP Manual) Rio de Janeiro | Guide à l'intention des fonctionnaires de l'État de Rio de Janeiro relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des PPP. Définit les PPP et offre des conseils sur la rédaction d'une offre préliminaire, la poursuite d'études techniques détaillées, la gestion de l'appel d'offres, et la gestion du contrat. |
| Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u>Public Private Partnership Manual</u>, Johannesburg | Manuel à l'intention des organismes d'exécution présentant en détail le processus et les exigences d'élaboration et de mise en œuvre des PPP, conformément à la réglementation nationale des PPP. Comprend des modules sur le lancement d'un PPP, l'étude de faisabilité d'un PPP, la passation dans le cadre d'un PPP, et la gestion de l'accord de PPP. Comprend des outils et des modèles aux annexes pour une utilisation à chaque étape. |
| France, Ministère de l'Economie, des Finances, et de l'Industrie (2011) <u>Les Contrats de Partenariat : Guide Méthodologique</u> | Guide méthodologique détaillé relatif aux PPP. Présente les raisons justifiant un PPP et le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un PPP, et fournit des lignes directrices détaillées pour chaque étape. |

| D'autres documents de référence et boîtes à outils. | |
|---|--|
| Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <u>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</u>, Banque mondiale, Technical paper 399 | Décrit et présente des exemples illustrant plusieurs des étapes importantes liées à l'élaboration et la mise en œuvre des PPP, met l'accent sur le PPP de type « usager payeur », les concessions. Comprend des sections sur la conception détaillée, l'appel d'offres, et la structure institutionnelle (de réglementation) pour la gestion du contrat. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <u>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</u>, Banque mondiale/PPIAF | Décrit et présente des lignes directrices sur l'ensemble du processus de PPP, mettant en valeur l'expérience acquise dans les pays en développement. Aborde brièvement la sélection de projets ; l'accent étant mis sur la préparation et la mise en marché du projet et la participation du secteur privé. |
| Banque mondiale (2009) <u>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</u> | Le module 5 intitulé « Implementation and Monitoring » (Mise en œuvre et surveillance) fournit des lignes directrices et des liens vers une documentation supplémentaire portant sur l'identification d'un projet, les études et analyses de faisabilité, la passation, l'attribution du contrat, et la gestion de celui-ci. |
| Banque mondiale (2006) <u>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</u> | Fournit des lignes directrices sur la procédure de PPP, qu'il s'agisse de la planification, de la politique en amont, des détails de la structuration d'un PPP, ou de la mise en œuvre d'une transaction. L'accent est mis sur les PPP de type usager payeur dans le secteur de l'eau. |

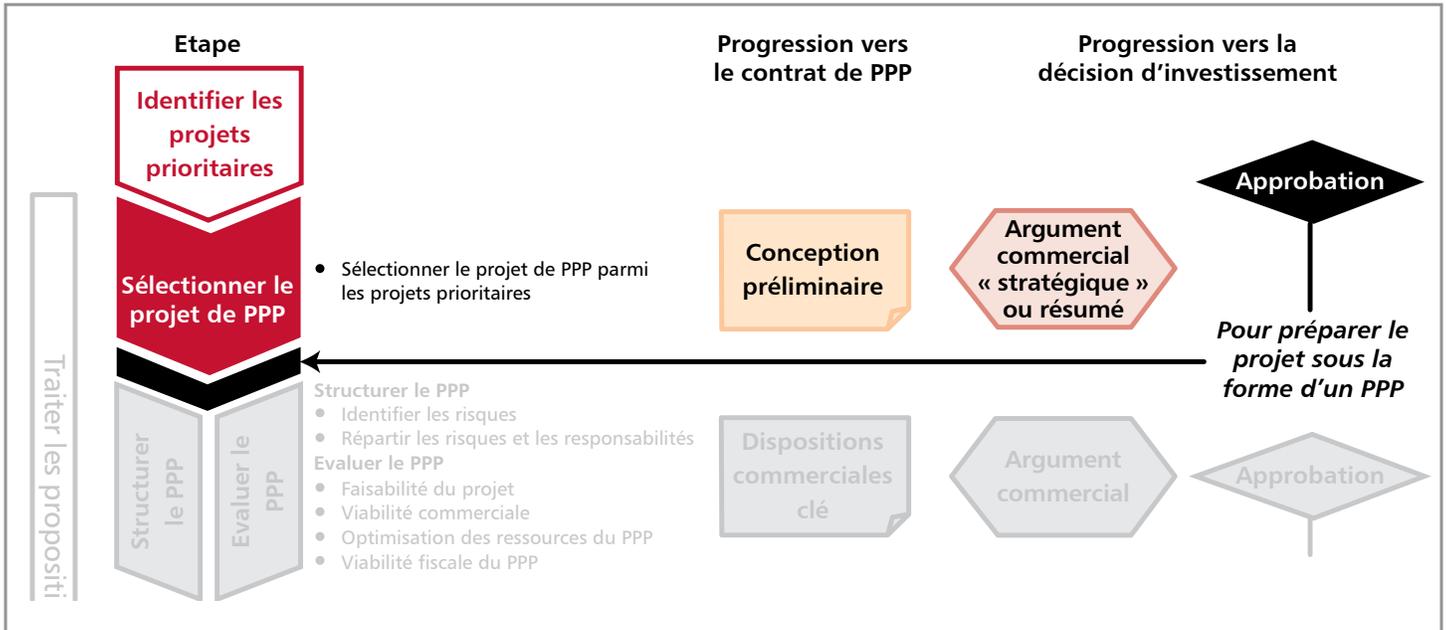
| | |
|--|---|
| <p>Banque mondiale (2007) <u>Port Reform Toolkit 2nd ed.</u> Washington, DC</p> | <p>Fournit des lignes directrices sur divers aspects des PPP dans le secteur portuaire, y compris l'identification des risques, l'analyse financière, la structuration, et la gestion de contrat.</p> |
| <p>Flanagan, J. & Nicholls, P. (n.d.) <i>Public Sector Business Cases using the Five Case Model: a Toolkit</i>, Londres</p> | <p>Présente des lignes directrices relatives à la rédaction d'arguments commerciaux. Cette boîte à outil est destinée à quiconque participant à un projet ou le surveillant et cherchant à comprendre le travail nécessaire pour établir le bien-fondé de l'investissement.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2008) <i>Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure</i>, Londres</p> | <p>Présente une vue d'ensemble de la structure générale applicable à la majorité des passations conclues au moyen de la procédure de « dialogue compétitif » en Angleterre, au Pays de Galles, et en Irlande du Nord.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2007) <u>Standardization of PFI Contracts: Version 4</u>, Londres</p> | <p>Le rapport sert trois objectifs principaux : 1) promouvoir une interprétation commune des principaux risques rencontrés dans le cadre d'un contrat standard de PFI ; 2) permettre une uniformité des prix entre divers projets similaires ; et 3) réduire la durée et les coûts de négociation en permettant à toutes les parties concernées de convenir d'une approche normalisée en évitant des négociations prolongées.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2010) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i>, New Delhi</p> | <p>Il s'agit d'une boîte à outils en ligne, à l'intention des professionnels des PPP en Inde, pour les aider à améliorer la prise de décision.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2008) <i>Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects</i>, New Delhi</p> | <p>Un recueil rassemblant les directives émises par le gouvernement central de l'Inde en matière de formulation et d'évaluation de projets de PPP du secteur central.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2007) <i>Model Request for Proposal for PPP Projects</i>, New Delhi</p> | <p>Ce rapport fournit un modèle de demande de propositions pour des projets de PPP, ainsi qu'un court mémorandum sur les directives relatives à l'invitation d'offres financières dans le cadre de projets de PPP.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2009) <u>Model Request for Qualification for PPP Projects</u>, New Delhi</p> | <p>Ce rapport présente une demande de qualification dans le cadre de projets types de PPP, ainsi qu'un court mémorandum sur la demande de qualifications (DDQ) modifiée relative à la pré-qualification des soumissionnaires dans le cadre de projets de PPP.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2006) <i>Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme</i>, New Delhi</p> | <p>Ce rapport fournit un modèle ainsi qu'une liste de vérifications afférant au soutien financier accordé aux partenariats public-privé dans le secteur de l'infrastructure, en vertu d'un mécanisme de financement compensatoire.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2008) <i>Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel</i>, New Delhi</p> | <p>Ce guide de l'utilisateur décrit les processus et les tâches ayant trait à la nomination d'un conseiller à l'aide d'un panel dans le cadre d'une passation de PPP.</p> |
| <p>Moura, P. Reynaud, T. (2012) <i>Réussir son contrat de partenariat – Le guide pratique</i>, Editions Formation Entreprise (EFE)</p> | <p>Présente le contrat de partenariat dans sa double dimension juridique et économique, afin de montrer comment mener à bien la conclusion et la vie du contrat : évaluation préalable, passation, et exécution.</p> |
| <p>Lichère, F. Martor, B. Pédini, G. & Thouvenot, S. (2009) <i>Pratique des partenariats public-privé (choisir, évaluer, monter et suivre son PPP)</i>, Editions LexisNexis LITEC</p> | <p>Rédigé par un professeur de droits, deux avocats, et un expert-comptable, cet ouvrage soucieux d'efficacité opérationnelle développe particulièrement les principes d'évolution du contrat de partenariat pendant son exécution.</p> |
| <p>Bréville, A. (2008) <i>Les contrats de partenariat public-privé, guide pratique</i>, Editions du secteur public</p> | <p>Ouvrage présentant de façon précise le contrat de partenariat, de son évaluation préalable jusqu'aux contentieux éventuel en passant par la phase de contractualisation.</p> |

3.1 Identification de projets de PPP

La première étape en vue d’élaborer un PPP réussi consiste à identifier un projet de PPP potentiel. Comme un PPP constitue avant tout un investissement public, la plupart des projets réussis de PPP proviennent d’une procédure plus générale de planification de l’investissement public, comme décrit à la section 2.3.1 : *Processus de PPP*. À un moment donné au cours de ce processus, les projets prioritaires d’investissement public peuvent être **présélectionnés** selon leur potentiel d’optimisation des ressources s’ils étaient mis en œuvre sous forme de PPP. Plusieurs gouvernements ont établi des outils et des listes de vérifications pour soutenir un tel tri. La **boîte à outils en ligne pour les PPP en Inde** [n° 188] fournit une vue d’ensemble détaillée du processus de sélection préliminaire d’un projet de PPP.

Comme indiqué à l’Illustration 3.2 : *Identification de projets de PPP*, le résultat de l’étape d’identification du projet correspond habituellement à un concept de PPP et une évaluation initiaux (parfois appelée argument commercial stratégique ou grandes lignes d’un argument commercial) de la justification d’un projet sous forme de PPP. Dans de nombreux pays, ce concept doit être formellement approuvé avant de pouvoir développer davantage le PPP.

Illustration 3.2 : Identification de projets de PPP



3.1.1 Identification de projets prioritaires d’investissement public

Le point de départ de l’étape d’identification d’un PPP potentiel consiste à identifier un projet d’investissement public prioritaire. De nombreux gouvernements disposent de processus et méthodologies bien définis de planification de l’investissement public, qu’il s’agisse de la définition de stratégies liées à un secteur ou à

l'infrastructure, de l'évaluation des options de projet afin de remplir les objectifs, d'analyses détaillées de faisabilité et du rapport coût-bénéfice, ou de l'établissement d'un ordre de priorité des projets dans le cadre d'un plan d'ensemble d'investissement public ou d'une enveloppe budgétaire.

Une planification et une gestion solides de l'investissement public sont essentielles au succès de projets de PPP. Un PPP bien structuré et correctement géré ne sera efficace que s'il porte des objectifs clairement identifiés qui sont essentiels aux besoins du secteur, ce qui est vrai surtout en raison du caractère à long terme des contrats de PPP qui bloque le programme fonctionnel sur une longue période de temps. Cependant, bien que la gestion de l'investissement public fournisse le contexte pour des PPP réussis, tel n'est pas le but du présent *Guide de référence*. La **section du site Internet de la Banque mondiale sur la gestion de l'investissement public** regorge de sources bibliographiques et d'exemples sur ce sujet.

Dans certains cas, les idées du projet de PPP peuvent aussi provenir de sources autres que le processus standard de planification de l'investissement public. Par exemple :

- **Des processus de réforme sectorielle.** Les gouvernements menant une réforme d'un secteur d'infrastructures peu performant peuvent envisager un PPP comme une option parmi d'autre permettant d'introduire le secteur privé afin d'améliorer la performance d'un secteur particulier lié à l'infrastructure, comme décrit à la section 1.1.2 : *Ce qu'un PPP n'est pas : autres types de participation du secteur privé*. Le chapitre sur l'analyse diagnostique du **Manuel relatif aux PPP publié par la Banque asiatique de développement** [n° 38, chapitre 3] décrit comment des PPP potentiels peuvent émerger de certains contextes.
- **Des propositions spontanées soumises par des entreprises.** Certains gouvernements permettent aux entreprises et autres entités non gouvernementales des moyens de soumettre des idées de projet de PPP, comme décrit à la section 3.6 : *Gestion des propositions spontanées*. Ceci peut permettre de tirer parti des idées du secteur privé afin de résoudre les défis posés par les infrastructures.

Cependant, lorsqu'un PPP est élaboré suite à une proposition spontanée, un tel projet risque de ne pas être bien intégré aux plans et priorités plus généraux du secteur et des infrastructures. Ces projets doivent donc faire l'objet des mêmes analyses et de la même démarche de sélection préliminaire que tout autre projet d'investissement public ou de proposition de PPP.

3.1.2 Sélection préliminaire de PPP potentiels

À un moment donné au cours de l'étape d'identification des investissements publics prioritaires, ou options de réforme sectorielle, les projets peuvent être **présélectionnés en fonction de leur potentiel de mise en œuvre en tant que PPP**. L'objectif de ce tri consiste à discerner, en fonction des informations disponibles, si le projet est à même d'optimiser davantage les ressources s'il était mis en œuvre sous forme de PPP.

Dans la pratique, différents gouvernements procèdent à ce tri à diverses étapes, comme décrit dans l'Encadré 3.1 : *Sélection d'un PPP dans le cadre de la procédure de planification de l'investissement public* ci-dessous. Certains peuvent présélectionner tous les projets, dans le cadre d'une analyse complète des options de passation, comme indiqué au [n° 81, pages 47-50]. D'autres peuvent envisager les PPP uniquement pour certains types de projets, comme il peut être établi dans la politique de PPP [voir la

section 2.1.2 : *Portée d'un programme de PPP*]. Dans de nombreux pays, l'impulsion initiale en faveur de l'élaboration d'un PPP est laissée à la discrétion de l'organisme d'exécution.

Encadré 3.1 : Sélection d'un PPP dans le cadre de la procédure de planification de l'investissement public

Le processus de PPP peut être envisagé comme une « branche » de la procédure plus générale de gestion de l'investissement public, c'est-à-dire, à un moment donné, un projet est sélectionné en tant que PPP potentiel et, par la suite, est régi selon une procédure spécifique aux PPP. Cependant, cette « ramification » peut survenir à différents moments de la procédure d'investissement public. Comme par exemple :

- **Après la budgétisation d'un projet d'investissement public**, comme c'est le cas en Australie et aux Pays-Bas, où les options de passation de marché (y compris le PPP) sont évaluées uniquement après qu'un projet a été approuvé et prévu au budget en tant que projet d'investissement public. Si le projet est par la suite mis en œuvre sous forme de PPP, les enveloppes budgétaires sont alors ajustées en conséquence.
- **Après l'évaluation et l'approbation d'un projet d'investissement public**. Par exemple, au Chili, tous les projets d'investissement public sont soumis à une analyse coût-bénéfice entreprise par la Commission nationale de planification, et doivent atteindre un taux de rendement social minimum pour être ajoutés à la liste des investissements publics. Les projets de PPP sont sélectionnés à partir de cette liste.
- **Après l'analyse de pré-faisabilité ou d'options stratégiques**. Par exemple, en République de Corée, un PPP potentiel est identifié en tant que tel après qu'une analyse de pré-faisabilité et une évaluation détaillée du projet (telles que les études de faisabilité techniques ou l'analyse coût-bénéfice) ont été effectuées dans le cadre de l'évaluation du PPP. Une approche similaire a été adoptée en Afrique du Sud, où la mise en œuvre du PPP est considérée comme partie intégrale d'une « analyse des besoins et une évaluation des options » initiales d'un projet potentiel d'investissement public.

Dans tous les cas, des processus bien définis de PPP reflètent généralement les procédures de gestion de l'investissement public. Elles sont soumises, par exemple, à des approbations des mêmes organismes, comme décrit ci-après à la section 2.3.3 : *Responsabilités institutionnelles : examen et approbation*.

Source : Document publié par Irwin et Moked sur la gestion des passifs éventuels (pour le Chili et l'Australie) [n° 208] ; Projets d'infrastructure de partenariats public-privé : Études de cas en provenance de la Corée [n° 218, page 63] ; **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, Module 4, pages 1-13]

Pour permettre ce processus de tri, de nombreux gouvernements introduisent des critères ou des listes de vérifications pour juger le potentiel des projets sous forme de PPP. L'Encadré 3.2 : *Facteurs de présélection*

de PPP potentiels en Afrique du Sud fournit un exemple d'une telle liste de contrôle, extraite du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5]. Des critères similaires peuvent également être utilisés pour une évaluation plus détaillée, comme décrit à la section 3.2.3 : *Évaluation de l'optimisation des ressources* ci-dessous. Lors de l'étape de sélection préliminaire, l'objectif consiste à vérifier si le projet est suffisamment susceptible de répondre aux critères afin de passer au niveau suivant de développement.

Encadré 3.2 : Facteurs de présélection de PPP potentiels en Afrique du Sud

Le Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud indique les facteurs suivants à prendre en compte lorsque l'on cherche à savoir si un projet peut permettre d'optimiser les ressources sous forme de PPP :

- **Portée du projet** : les coûts de transaction peuvent-ils être justifiés ? Au **Module 2** du présent *Guide de référence*, **Section 1** : La politique de **PPP** décrit comment certains gouvernements établissent une taille minimum pour leurs projets de PPP.
- **Résultats clairement définis** : existe-t-il une raison de penser qu'il est possible de rédiger un contrat qui obligera le fournisseur à rendre des comptes ?
- **Opportunités pour un transfert de risques** (et autres moteurs de création de valeur d'un PPP) : existe-t-il une raison valable de penser qu'un PPP permettra d'optimiser davantage les ressources qu'une procédure traditionnelle de passation de marchés publics ? C'est au travers d'une répartition des risques appropriée, dans laquelle les risques sont attribués à l'entité la mieux placée pour les contrôler ou les assumer, de sorte à tirer parti des moteurs de création de valeur d'un PPP, définis au **Module 1, Encadré 1.1 : Moteurs de création de valeur d'un PPP**.
- **Capacité et intérêt du marché** : existe-t-il un projet commercial potentiellement viable et un certain intérêt du marché vis-à-vis du projet ? Une évaluation de l'intérêt du marché peut exiger un sondage de marché initial auprès d'investisseurs potentiels.

Source : Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud [n° 5], Module 4, page 13]

Les ressources suivantes fournissent des suggestions et conseils supplémentaires sur les facteurs à prendre en compte lors de la sélection préliminaire des projets de PPP :

- **L'outil en ligne pour les PPP en Inde** [n° 190] comprend une « évaluation de la pertinence » qui guide l'utilisateur et lui permet de prendre en compte les facteurs décrits à l'Encadré 3.2 : *Facteurs de présélection de PPP potentiels en Afrique du Sud*, ainsi que la capacité de soutien du secteur public dans son ensemble (y compris une évaluation des capacités du secteur public à mettre en œuvre le projet sous forme de PPP) ; l'existence de barrières potentielles à la mise en œuvre du projet (en fonction des informations en provenance de l'étude de pré-faisabilité), et autres facteurs tels que l'effort attendu et les ressources nécessaires en vue d'élaborer le PPP (par exemple, des contrats types sont-ils déjà disponibles).

- En **Colombie**, l'organisme d'exécution doit présenter un rapport exécutif à l'unité consacrée aux PPP demandant l'autorisation de mettre en œuvre le projet sous forme de PPP. L'analyse dans ce rapport, telle que l'analyse de pré-faisabilité, est décrite dans le **Manuel de PPP** [n° 113, pages 34-38]. L'unité consacrée aux PPP évalue alors le rapport en appliquant un indice d'éligibilité du projet, comme décrit dans la **note technique du ministère des Finances sur l'analyse d'éligibilité** [n° 112]. L'indice mesure les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un projet sous forme de PPP et comprend les facteurs suivants : la capacité organisationnelle et fonctionnelle de l'organisme d'exécution en vue de structurer un projet de PPP ; la probabilité d'attirer des partenaires compétents ; le risque, la taille et la durée du projet ; et l'urgence et les perspectives des intervenants. Le document présente aussi les questions auxquelles l'organisme d'exécution doit répondre afin d'obtenir les informations dont l'unité consacrée aux PPP aura besoin pour appliquer l'indice d'éligibilité.
- Le **Guide relatif aux PPP du gouvernement de Hong Kong** [n° 179, pages 31-32] présente une liste de critères à remplir lors de l'étape initiale de sélection préliminaire (ou de « première étape de l'argument commercial ») pour pouvoir prétendre de manière recevable à être mis en œuvre sous forme de PPP.

Bien que la responsabilité de l'identification des PPP parmi les projets prioritaires d'investissement du secteur incombe habituellement au ministère, service, ou organisme pertinent, dans le cadre de nouveaux programmes de PPP, les organismes sectoriels ont souvent besoin d'une assistance afin de surmonter l'inexpérience ou la réticence initiale à adopter les PPP. Ceci peut faire partie des rôles d'une unité PPP, comme décrit à la section 2.3.4 : *Unités dédiées aux PPP*. L'élaboration d'un PPP et la poursuite d'une passation de PPP sont en général plus coûteuses que la procédure équivalente de projet traditionnel d'investissement public, ce qui peut aussi dissuader les organismes. Un financement supplémentaire pour l'élaboration d'un PPP peut aussi aider à uniformiser les règles de jeu. Par exemple, l'India Infrastructure Project Development Fund (Fonds indien de développement de projets liés aux infrastructures) [n° 186] a été établi comme un fonds renouvelable et est en mesure de financer jusqu'à 75 % des dépenses de développement d'un projet de PPP.

Le résultat de cette sélection préliminaire est un pipeline de projets de PPP, dans le contexte plus large des infrastructures en général et de planification stratégique du secteur. Faire connaître publiquement ces projets à l'étude peut s'avérer être un bon moyen de susciter l'intérêt du secteur privé en vue d'investir dans les PPP dans un pays. L'unité chilienne de PPP, appelée *Coordinación de Concesiones de Obra Pública*, divulgue toutes les informations pertinentes en matière de projets à l'étude sur son site Internet. **Farquharson et al** décrivent les avantages d'une définition du « cadre d'investissement » pour un programme de PPP, y compris le pipeline de projets de PPP, et les autres investissements complémentaires prévus [n° 144, pages 21-22].

3.1.3 Création d'un pipeline initial de projets de PPP

Dans les pays bénéficiant d'un nombre restreint de programmes de PPP, la sélection de projets signifie souvent examiner soigneusement les divers concepts de projet générés jusqu'alors par les organismes sectoriels, et trier ces projets selon leur potentiel en tant que PPP, à l'aide de l'approche décrite à la section 3.1.2 : *Sélection préliminaire de PPP potentiels*. Dans ce contexte, les gouvernements peuvent aussi tenir compte de critères supplémentaires lorsqu'ils décident quels projets potentiels de PPP auront la priorité. Souvent, à ce stade,

priorité est donnée à l'acquisition d'une expérience et à la création d'une dynamique au sein du programme de PPP, en atteignant certains objectifs du projet selon une période de temps relativement courte.

Plusieurs facteurs viennent renforcer cette dynamique. Par exemple, le **Centre des PPP des Philippines** note que les projets de son pipeline de projets de PPP (figurant sur sa « liste de PPP ») ont été sélectionnés selon les critères suivants :

- **Niveau de préparation du projet et étape de préparation** : certains projets ont été plus développés que d'autres avant d'être proposés sous forme de PPP, réduisant ainsi le coût de développement restant du projet.
- **Réactivité aux besoins du secteur** : l'ordre de mise en œuvre des projets de PPP doit s'inscrire dans les priorités générales du secteur au sein du plan stratégique ; en d'autres, les PPP doivent être au cœur du développement du secteur, et non pas prendre la forme de projets périphériques dont les avantages peuvent s'avérer être marginaux ou s'écarter des priorités stratégiques.
- **Forte possibilité de mise en œuvre** : priorité est donnée aux projets de PPP ayant une forte chance de succès, jugés comme étant les plus susceptibles d'attirer l'intérêt du secteur privé, et pour lesquels un précédent a été établi sur le marché local ou régional.

Lors d'un entretien avec le directeur de la Reason Foundation, organisme en charge des PPP à Porto Rico, celui-ci décrit comment son organisme a au départ donné un ordre de priorité aux projets de PPP qui faisaient preuve du niveau de préparation le plus élevé, et dont les objectifs étaient les plus susceptibles de correspondre aux priorités de politique d'ensemble (telles que les PPP « Brownfield » relatifs à des établissements scolaires existants).

| Références clés : Identifier des projets éventuels | |
|--|---|
| Référence | Description |
| Inde, Ministry of Finance (2011) <u><i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i></u> , New Delhi | Le Module 2 intitulé « Work through the PPP process, Phase 1: Identification » (Mise en œuvre du processus de PPP Phase 1 : Identification) fournit des lignes directrices exhaustives relatives à l'identification de projets de PPP. |
| Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <u><i>Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público-Privadas</i></u> , Bogotá | Ce <i>Manuel des processus et procédures pour les projets de PPP</i> décrit (aux pages 34 à 38) les informations devant figurer dans le rapport initial de l'organisme d'exécution à remettre à l'unité PPP dans le cadre d'une demande de mise en œuvre d'un projet sous forme de PPP. |
| Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u><i>Public Private Partnership Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i></u> , Johannesburg | Module 4 : L'étude de faisabilité d'un PPP décrit l'« analyse des besoins » et l'« analyse des options » lors des deux premières étapes d'une étude de faisabilité afin de « décider si une procédure conventionnelle de passation d'un PPP est le meilleur choix pour le projet proposé ». |
| Inde, Ministry of Finance (2008) <u><i>Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund</i></u> , New Delhi | Décrit les raisons justifiant l'établissement de l'IIPDF (Fonds indien de développement de projets d'infrastructure) afin de surmonter les barrières à l'identification de projets de PPP, ainsi que la structure et les dispositifs opérationnels du fonds. |
| Pérou, Ministerio de Economía y Finanzas, <u><i>Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil</i></u> , Lima | Le Module 2 intitulé « Identification » des <i>Directives relatives à l'identification, la formulation, et l'évaluation sociale des projets d'investissement public</i> décrit l'approche d'« analyse de l'écart » permettant d'identifier les besoins en investissement et les projets. |

| | |
|--|---|
| <p>Banque Asiatique de Développement (2008) <i>Public-Private Partnership (PPP) Handbook</i>, Manille, Philippines</p> | <p>Le chapitre 3 intitulé « Structuring a PPP: Sector Diagnostic and Sector Road Map » (Structuration d'un PPP : Diagnostic et feuille de route du secteur) décrit comment l'identification de PPP éventuels peut faire partie d'un examen stratégique d'ensemble d'un secteur.</p> |
| <p>Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) <i>Análisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP</i>, Bogotá</p> | <p>L'<i>Analyse d'éligibilité pour la présélection de projets de PPP</i> définit l'index d'éligibilité d'un PPP, décrit les critères généraux d'éligibilité et présente 23 questions auxquelles l'organisme d'exécution doit répondre de façon à évaluer l'éligibilité du projet à une mise en œuvre sous forme de PPP.</p> |
| <p>Hong Kong Efficiency Unit (2008) <i>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</i> (2nd ed.)</p> | <p>La première partie du chapitre 4 intitulé « Making the business case » (Soutenir l'argument commercial) définit les critères à remplir pour qu'un projet puisse prétendre de manière recevable à la mise en œuvre sous forme de PPP.</p> |
| <p>Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banque mondiale/PPIAF</p> | <p>Cette section relative à l'élaboration d'un « Cadre d'investissement » d'un PPP aux pages 21 à 23 explique pourquoi il est important de créer un pipeline de projets de PPP et d'établir des plans d'investissement du secteur public clairement définis.</p> |

3.2 Évaluation des projets de PPP

Évaluer un projet de PPP signifie vérifier s'il est judicieux d'élaborer le projet et de le mettre en œuvre sous forme de PPP. De nombreux programmes réussis de PPP établissent des critères d'évaluation de PPP, afin de décider si un projet de PPP proposé est une bonne décision d'investissement. Comme décrit à l'Encadré 3.3 : *Critères d'évaluation d'un projet de PPP*, les critères d'évaluation exigent en général de répondre à au moins quatre questions : Le projet est-il réellement pertinent ? Remplit-il les critères standard d'évaluation de projet, tels que la faisabilité technique et la justification du rapport coût-bénéfice ? L'opportunité de PPP est-elle attrayante du point de vue commercial pour le marché ? S'il est mis en œuvre sous forme de PPP, le projet permettra-t-il une meilleure optimisation des ressources qu'une procédure traditionnelle de passation de marché ? Le projet est-il sain financièrement ? Quelles seraient les conséquences environnementales et sociales, si le projet était mis en œuvre ?

Encadré 3.3 : Critères d'évaluation d'un projet de PPP

Lorsque les gouvernements décident de mener ou non un projet sous forme de PPP, ils doivent évaluer si le PPP permet une bonne utilisation des ressources. Ceci revient généralement à évaluer le projet et la proposition de PPP selon quatre critères :

- Faisabilité et viabilité économique du projet** : le projet en question est-il justifié, et ce, indépendamment du mode de passation de marché ? Tout d'abord, il convient de confirmer que le projet est essentiel par rapport aux priorités politiques et aux plans sectoriels et d'infrastructure. Des études de faisabilité permettent ensuite de vérifier que le projet est possible, et l'évaluation économique permet de vérifier que le rapport coût-bénéfice est justifié et constitue l'approche du moindre coût pour fournir les bénéfices attendus. Cette estimation peut être effectuée avant l'identification du projet en tant que PPP éventuel ou dans le cadre de l'élaboration du PPP.

- **Viabilité commerciale** : le projet est-il susceptible d'attirer des promoteurs et des bailleurs de fonds de bonne qualité en fournissant des rendements financiers solides et raisonnables ? Ceci est confirmé par la suite durant la procédure d'appel d'offres.
- **Optimisation des ressources du PPP** : développer le projet sous la forme du PPP proposé permet-il d'optimiser davantage les ressources, par rapport aux autres options ? Ceci peut inclure de comparer le PPP à la procédure de passation de marché public (dans la mesure du possible). Il est possible aussi de comparer le PPP à d'autres structures éventuelles de PPP pour s'assurer que la structure proposée permet d'optimiser au mieux les ressources (par exemple, que les risques ont été répartis de façon optimale).
- **Responsabilité budgétaire** : les exigences en matière de revenu du projet sont-elles à la portée des usagers, de l'autorité publique, ou des deux, pour s'acquitter du service d'infrastructure ? Ceci signifie vérifier le coût budgétaire du projet (tant en termes des paiements réguliers à effectuer, que du risque budgétaire) et déterminer si ce coût est compatible avec un budget prudent et d'autres contraintes budgétaires.
- **Aspects environnementaux et sociaux** : évaluer et, le cas échéant, proposer des mesures de mitigation de ces effets permet d'augmenter la valeur du projet d'un point de vue développemental, mais aussi d'attirer des soumissionnaires d'envergure qui pourraient être préoccupés par ces aspects.

Ces critères (avec quelques variations) sont décrits de manière plus approfondie au chapitre intitulé « Public-Sector Investment Decision » (Décision d'investissement du secteur public) dans l'**ouvrage de Yescombe sur les PPP** [n° 323, chapitre 5], le chapitre « Selecting PPP projects » (Sélection des projets de PPP) dans l'ouvrage de **Farquharson et al** [n° 144, chapitre 4], et le chapitre « Project identification » (Identification du projet) du **Guide EPEC des PPP** [n° 93, chapitre 1].

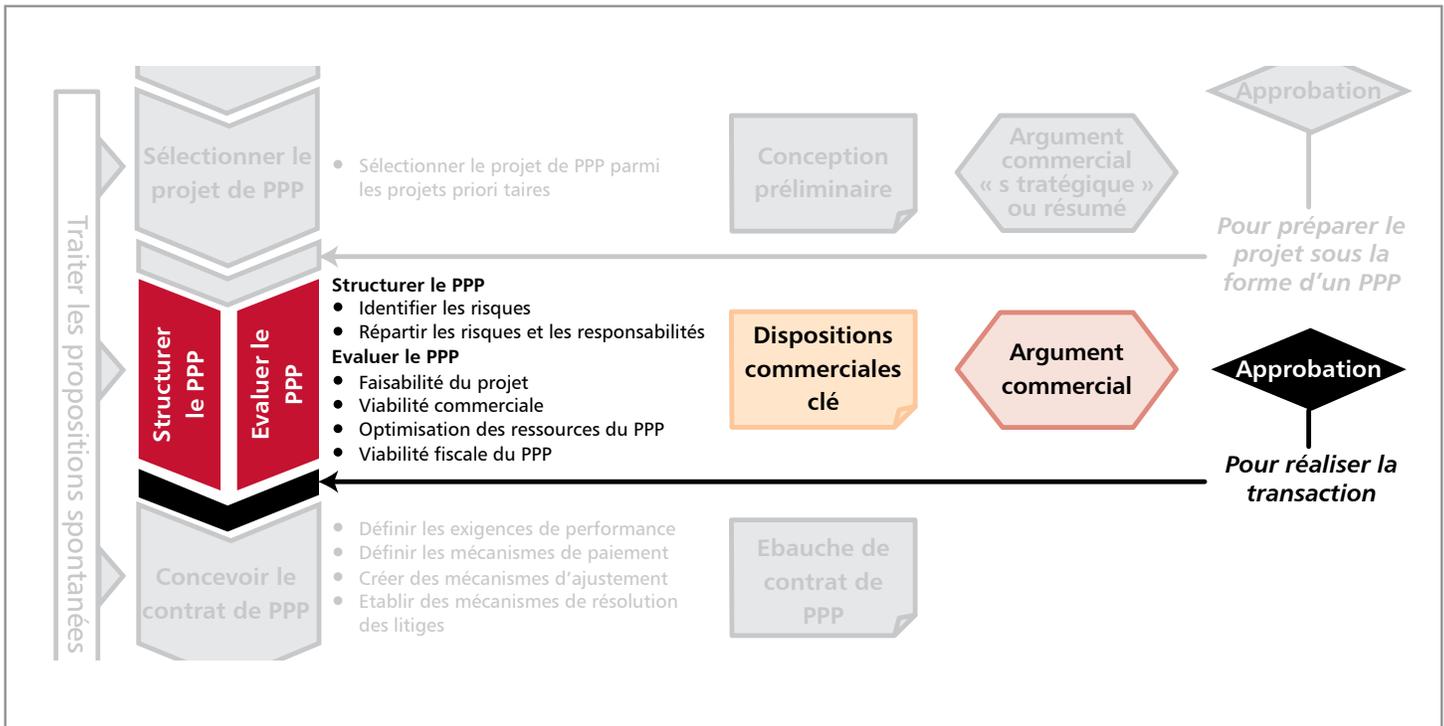
Cette section décrit comment les professionnels des PPP peuvent comparer une proposition de PPP aux critères décrits à l'Encadré 3.3 : *Critères d'évaluation d'un projet de PPP* ; à la section 3.2.1 : *Évaluation de la faisabilité et de la viabilité économique du projet* ; à la section 3.2.2 : *Évaluation de la viabilité commerciale* ; et à la section 3.2.3 : *Évaluation de l'optimisation des ressources*.

L'illustration 3.3 : *Évaluation des projets de PPP* montre comment l'évaluation du projet s'inscrit dans la procédure générale des PPP. Une évaluation initiale en fonction de chaque critère s'effectue généralement lors de l'étape d'identification et de sélection préliminaire du projet, comme décrit à la section 3.1 : *Identification de projets de PPP*. Habituellement, une évaluation détaillée s'effectue tout d'abord dans le cadre d'une analyse approfondie de rentabilité, ainsi que lors de l'élaboration de la structure du projet de PPP, comme décrit à la section 3.3 : *Structuration des projets de PPP*. Par exemple, l'évaluation de l'optimisation des ressources d'un PPP dépend de la répartition des risques, qui est un volet important de la structuration des PPP. Une répartition initiale des risques pourrait être évaluée pour savoir si le projet

permet d’optimiser les ressources, une telle évaluation pouvant entraîner des modifications de la répartition des risques.

Le PPP est en général réévalué au cours des étapes ultérieures. En particulier, le coût final (et donc, la capacité budgétaire et l’optimisation des ressources) n’est connu qu’une fois le marché conclu, lorsque le gouvernement doit prendre la décision finale de signature du contrat. De nombreux gouvernements exigent une évaluation et une approbation supplémentaires à ce stade.

Illustration 3.3 : Évaluation des projets de PPP



3.2.1 Évaluation de la faisabilité et de la viabilité économique du projet

Il ne vaut la peine d’entreprendre un projet sous forme de PPP que si le projet en lui-même est sain et solide. C’est pourquoi la majorité des gouvernements soumettent les projets de propositions de PPP à la même évaluation technique et économique que n’importe quels autres projets d’investissement public importants. Cette évaluation comprend généralement deux principaux éléments. Il convient d’abord d’élaborer et évaluer la faisabilité du concept du projet. Il faut ensuite estimer si le projet est une bonne décision d’investissement public, habituellement sous la forme d’une analyse de viabilité économique.

Cette évaluation peut être entreprise avant même d’envisager un projet en tant que PPP, comme décrit à la section 3.1 : *Identification de projets de PPP*. Dans d’autres cas, elle peut être entreprise dans le cadre du processus d’évaluation du PPP. Dans tous les cas, l’analyse de faisabilité et de viabilité du projet, dans le

cadre d'un PPP, ne devrait pas, en principe, différer de celle de tout autre projet important d'investissement public. Cette section décrit donc très brièvement l'analyse telle qu'elle peut s'appliquer à des projets potentiels de PPP, en soulignant les problématiques qui devraient être abordées, et en citant diverses sources bibliographiques pouvant compléter de façon utile une documentation de référence existant déjà en provenance d'autres gouvernements.

Définition du projet et vérification de la faisabilité

Avant qu'un projet ne puisse être évalué, il doit tout d'abord être défini. C'est-à-dire, le projet devrait être clairement défini en termes de périmètre physique, technologie utilisée, résultats fournis, et personnes desservies. Les coûts de capital, d'exploitation, et de maintenance devraient être estimés, ainsi que tout revenu escompté. Cette définition devrait être suffisamment générale pour s'appliquer à un projet livré sous forme de PPP ou financé de manière conventionnelle à l'aide d'un financement public.

Habituellement, la faisabilité du concept du projet est par la suite testée, selon divers aspects :

- **Faisabilité technique** : le projet peut-il être mis en œuvre comme prévu, à l'aide de technologies ayant fait leurs preuves et sans risque technique excessif ?
- **Faisabilité juridique** : existe-t-il des barrières juridiques au projet ? Pour un PPP, ceci signifie vérifier s'il existe des contraintes juridiques quant à la capacité du gouvernement à conclure un contrat de PPP.
- **Caractère durable de la politique environnementale et sociale** : au minimum, le projet est-il conforme aux normes nationales environnementales et de planification ? Dans certains cas, la barre peut être placée plus haut, notamment la conformité aux *Principes de l'Équateur*, un ensemble de normes portant sur la gestion environnementale et le risque social lié aux transactions financières d'un projet, fixé en fonction des normes de la Banque mondiale, et expliquées en détail au [\[n° 304\]](#).

Répondre à ces questions, en général, nécessite un recours à des experts qui prennent en charge l'élaboration d'études détaillées, comme par exemple des études de faisabilité technique, une analyse juridique, et des évaluations des impacts environnementaux et sociaux. Pour des conseils plus approfondis, voir par exemple les manuels détaillés publiés par les gouvernements du **Chili** [\[n° 105\]](#), de la **Colombie** [\[n° 112\]](#), de l'**Allemagne** [\[n° 11\]](#), du Pérou [\[n° 256\]](#), des **Philippines** [\[n° 259\]](#), et du **Royaume-Uni** [\[n° 281\]](#) concernant les études de faisabilité de projets liés à l'investissement du secteur public.

Évaluation de la viabilité économique d'un projet

De nombreux gouvernements recourent à des types variés d'analyse de viabilité économique, afin de décider si un projet proposé utilise les ressources publiques à bon escient. Un projet est économiquement viable si les avantages économiques excèdent ses coûts économiques.

D'une manière générale, les coûts économiques et les coûts financiers du projet sont identiques, bien que dans certains cas d'autres coûts hors marché, tels que les dommages environnementaux, peuvent être pris en compte. Les avantages économiques sont une mesure de la valeur que le projet apportera au public. Les

revenus générés par un projet sont habituellement une estimation à la baisse des avantages économiques offerts par ce projet, et les avantages peuvent être fortement supérieurs aux revenus. Par exemple, les avantages offerts par une amélioration des transports peuvent être supérieurs aux péages routiers. La valeur de l'enseignement dispensé dans un lycée est mesurée en termes d'amélioration de la vie et des perspectives d'avenir des jeunes lycéens poursuivant leurs études dans cet établissement, même s'il n'y a aucun frais de scolarité. L'analyse de viabilité économique peut aussi comprendre une analyse « coût-bénéfice » afin de décider si le projet est le moyen le plus économique de réaliser les avantages identifiés.

Il existe une documentation variée et de nombreux documents de référence portant sur l'évaluation des projets et l'analyse économique du rapport coût-bénéfice. La liste de références bibliographiques, figurant en bas de cette section, offre des exemples de documents de référence publiés par divers gouvernements, ainsi que des documents publiés par des institutions internationales et des manuels. Le **livre vert du gouvernement britannique sur l'évaluation des projets** [n° 281] explique que l'objectif principal de l'évaluation vise à garantir qu'aucun projet, programme, ou politique ne soit adopté sans répondre (par la négative) principalement aux deux questions suivantes : « Existe-t-il de meilleurs moyens de réaliser cet objectif ? » et « Existe-t-il de meilleurs usages de ces ressources ? ».

Application aux PPP

De nombreux pays exigent que les projets de PPP remplissent des critères de faisabilité et de viabilité économique. Souvent, ces critères s'appliquent à tous les projets importants du gouvernement, comme décrit ci-dessus. Dans d'autres cas, les exigences sont définies spécifiquement pour les projets de PPP. Dans tous les cas, le contenu de l'évaluation revient plus ou moins au même. Par exemple :

- Aux **Philippines**, tous les projets importants liés aux infrastructures doivent être soumis à un processus bien structuré d'évaluation de faisabilité et de viabilité, défini en détail dans un manuel de référence [n° 260]. Les projets de PPP sont généralement soumis à la même démarche.
- Au **Chili**, la loi de 2010 relative aux concessions stipule que l'évaluation sociale d'un projet éventuel de PPP doit être approuvée par le ministère de la Planification. Il s'agit de l'un des documents que le conseil des concessions doit examiner avant d'autoriser la mise en œuvre d'un projet sous forme de PPP.
- En **Indonésie**, les directives publiées par l'IIGF (Fonds indonésien de garantie de l'infrastructure) détenu par l'État définissent les critères d'évaluation des demandes de garantie dans le cadre de projets de PPP. Ces critères comprennent la faisabilité technique, la viabilité économique, et l'opportunité environnementale et sociale.

Des défis fréquemment rencontrés lors de l'évaluation d'un projet, tels que la tendance à l'optimisme, doivent aussi être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des PPP (voir la section 1.3.2 *Mauvaises planification et sélection de projet*), et doivent être relevés. Le **Trésor britannique** a publié des documents de référence sur la façon de surmonter la tendance à l'optimisme.

Les organismes d'exécution doivent aussi garder à l'esprit que le travail effectué lors de l'évaluation de la viabilité du projet sert de fondement pour le reste de l'évaluation du PPP. La définition du projet sert de base

au développement du modèle financier du PPP et de l'analyse de viabilité commerciale et financière, ainsi que de toute analyse quantitative de l'optimisation des ressources. L'évaluation de la faisabilité technique et du caractère durable de la politique environnementale et sociale fournira une base pour l'analyse du risque. Les estimations du coût et de la demande élaborées pour l'évaluation de la viabilité économique fourniront aussi des données initiales pour le modèle financier et l'analyse de l'optimisation des ressources.

3.2.2 Évaluation de la viabilité commerciale

Ayant établi que le projet est viable, la prochaine étape consiste alors à chercher à savoir si le projet, structuré sous forme de PPP, suscite l'intérêt du marché. Les entités privées envisageront-elles l'opportunité comme un projet digne d'intérêt ? De manière générale, les entités privées trouveront un projet attrayant du point de vue commercial s'il leur permet d'obtenir des rendements financiers intéressants et si elles n'ont pas à supporter des niveaux de risque trop élevés.

L'évaluation des rendements financiers exige généralement une **analyse financière**, c'est-à-dire l'établissement d'un modèle financier de projet et une vérification des flux de trésorerie du projet, des rendements, et de la solidité financière. Le **Manuel relatif aux PPP publié par la Banque asiatique de développement** [n° 38, pages 17 à 18] décrit brièvement une analyse financière type d'un PPP. Le **chapitre portant sur la mise en place d'une structure financière dans l'ouvrage de Yescombe** [n° 323] fournit une description plus approfondie.

Lorsque les revenus tirés des frais imposés aux usagers excèdent les coûts majorés du rendement du capital requis commercialement, le projet sera généralement commercialement attrayant (à condition que les risques soient jugés raisonnables). Lorsque les revenus en provenance des frais imposés aux usagers ne sont pas suffisants, le gouvernement peut utiliser l'analyse financière pour évaluer les contributions nécessaires ; une telle analyse devra par la suite être évaluée dans le cadre de l'analyse budgétaire discutée à la section 2.4.1: *Évaluation des répercussions budgétaires d'un projet de PPP*.

Les gouvernements évaluent souvent **l'appétit de partenaires potentiels** concernant une proposition de PPP avant de le mettre sur le marché. Cela peut signifier tout simplement d'envisager si des projets similaires ont été préalablement mis en œuvre avec des partenaires privés dans le pays ou la région. Il peut s'agir aussi de tester l'intérêt des partenaires au moyen d'un sondage du marché, c'est-à-dire une présentation des principaux paramètres du marché auprès des investisseurs potentiels (généralement, le concept du projet et la structure initiale, mis au point au cours de la phase de structuration, décrite à la section 3.3 : *Structuration des projets de PPP*, pour répondre aux questions et fournir des commentaires. Les documents suivants fournissent des lignes directrices supplémentaires sur le sondage du marché :

- Le **chapitre portant sur la gestion des interfaces contractuelles avec le secteur privé dans l'ouvrage de Farquharson et al** [n° 144, chapitre 8] comprend les « 10 principaux conseils » pour la réussite d'un sondage de marché.
- L'**article de la société 4Ps sur le sondage de marché** [n° 272] présente des astuces, des conseils pratiques et une étude de cas relative à un sondage de marché dans le cadre d'un PPP au Royaume-Uni.

- Le **chapitre sur l'analyse des options de marché de l'ouvrage de Grimsey et Lewis** [n° 169, pages 409-411], décrit un exercice de sondage de marché dans le cadre d'un exemple hypothétique de projet de PPP dans le secteur hospitalier.
- Le **manuel de PPP de Singapour** [n° 306, pages 56-57] exige que les organismes d'exécution effectuent un sondage de marché avant l'étape de pré-qualification, et décrit le type d'informations qui devraient être partagées à ce stade.

Les organismes gouvernementaux peuvent se charger directement du sondage de marché ou bien déléguer cette tâche à des conseillers en transaction. Des conseillers expérimentés connaissent en principe les soumissionnaires probables en fonction des divers types de projets de PPP possibles, et peuvent les contacter pour évaluer l'intérêt du marché. Ceci permet au gouvernement de tirer parti de telles relations et de provoquer une réaction du marché qui est plus honnête et plus spécifique que celle que pourrait obtenir une agence gouvernementale sans aucune expérience dans ce domaine. Lorsque des conseillers en transaction expérimentés ne sont pas disponibles à l'échelle locale, les gouvernements peuvent éventuellement engager les services consultatifs d'organisations financières multilatérales, tels que les services consultatifs et de soutien en matière de PPP de la SFI, ceux fournis par les services de consultation en matière de PPP du Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN), ou encore ceux de la BID.

3.2.3 Évaluation de l'optimisation des ressources

Lors de la mise en œuvre des PPP, la majorité des gouvernements cherchent avant tout à optimiser les ressources pour mettre en place les infrastructures nécessaires. On entend par « optimisation des ressources » l'atteinte d'un rapport optimal entre les avantages et les coûts, dans le cadre de la fourniture des services désirés par l'utilisateur. De nombreux programmes réussis de PPP nécessitent une évaluation visant à savoir si un PPP est susceptible d'offrir un meilleur rapport coût-bénéfice qu'une procédure de passation de marché public conventionnelle, cette évaluation étant souvent désignée par l'expression « analyse de l'optimisation des ressources ». Une telle comparaison peut s'effectuer pour un projet de PPP spécifique. Elle peut également être entreprise à l'échelle du programme, pour des projets ayant des caractéristiques communes. Par exemple, le **manuel du Trésor britannique relatif à l'évaluation de l'optimisation des ressources** [n° 276] décrit comment l'optimisation des ressources doit être évaluée au niveau du programme et du projet. Cette méthodologie a cependant par la suite été jugée partielle et a été abandonnée par le gouvernement.

L'analyse de l'optimisation des ressources comprend généralement diverses approches qualitatives et quantitatives. L'analyse **qualitative de l'optimisation des ressources** correspond à une vérification du bien-fondé du recours à un PPP, en se demandant si un projet proposé est adapté à un financement privé et si les conditions sont réunies pour permettre à un PPP d'optimiser les ressources, c'est à dire si le PPP est bien structuré et si la tension concurrentielle est bien prévue. Ceci a lieu au début de l'élaboration d'un projet de type PPP ; à ce titre, l'analyse qualitative de l'optimisation des ressources peut faire partie du « tri » des PPP décrit à la section 3.1.2 : *Sélection préliminaire de PPP potentiels*.

Certains programmes de PPP exigent également une **évaluation quantitative** de l'optimisation des ressources. Ceci signifie comparer l'option de PPP choisie à un « comparateur du secteur public », c'est-

à-dire, se demander à quoi ressemblerait le projet s'il était mis en œuvre au moyen d'une procédure conventionnelle. Cette comparaison peut s'effectuer de différentes manières. La méthode la plus courante consiste à comparer le **coût budgétaire** selon les deux options, c'est-à-dire comparer le coût ajusté du risque pour le gouvernement d'un recours au même projet au moyen d'une procédure traditionnelle de passation de marché, au coût escompté pour le gouvernement du PPP (avant la passation) ou des soumissions réelles de PPP (après la passation). Une autre méthode consiste à comparer les deux options à un **rapport économique coût-bénéfice**, c'est-à-dire comparer quantitativement les avantages escomptés d'un PPP par rapport à ceux d'une procédure conventionnelle, en fonction des coûts supplémentaires.

L'analyse d'optimisation des ressources, en particulier le recours à des méthodologies quantitatives de type « comparateur du secteur public », a été largement débattue. Certains remettent en cause la valeur et la pertinence d'un « comparateur du secteur public », une approche qui peut sembler plus « scientifique » qu'elle ne l'est en réalité et pouvant éventuellement induire en erreur les responsables ; ou inversement, cette approche peut tout simplement intervenir trop tard pour pouvoir véritablement influencer la prise de décision. Un **rapport publié par la Banque mondiale sur l'analyse de l'optimisation des ressources** [n° 66] présente des données en provenance de plusieurs pays, ainsi qu'une documentation illustrant les tendances relatives à la portée de l'analyse de l'optimisation des ressources et des avantages relatifs des approches quantitatives et qualitatives.

Pour une discussion plus approfondie des approches relatives à l'évaluation de l'optimisation des ressources, et leurs avantages et inconvénients relatifs, voir aussi les sources bibliographiques suivantes :

- La section de l'ouvrage de **Farquharson et al** portant sur la « sélection des projets » [n° 144, pages 41 à 43] décrit brièvement l'analyse de l'optimisation des ressources et du rapport coût-bénéfice et compare la valeur des approches qualitatives et quantitatives.
- L'article de **Grimsey and Lewis sur les PPP et l'optimisation des ressources** [n° 167, pages 347 à 351] comprend une section sur l'analyse de l'optimisation des ressources et présente des exemples d'approches utilisées dans divers pays.
- La **publication de l'OCDE sur les PPP** [n° 248, pages 71 à 72] décrit aussi diverses méthodes utilisées par différents pays, selon différents niveaux de complexité, qu'il s'agisse d'un simple recours à la concurrence ou d'une analyse complète du rapport coût-bénéfice de différentes options de passation de marché.
- La **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** comporte une section sur l'analyse de l'optimisation des ressources et le « comparateur du secteur public » [n° 55] décrivant la logique de l'analyse de l'optimisation des ressources et la manière dont le « comparateur du secteur public » est utilisé.

Le reste de cette section décrit brièvement les méthodologies d'évaluation qualitative et quantitative de l'optimisation des ressources et fournit au lecteur des sources bibliographiques supplémentaires.

Évaluation qualitative de l'optimisation des ressources

L'analyse qualitative de l'optimisation des ressources consiste à vérifier si le recours à un PPP est judicieux, c'est-à-dire, se demander si un projet proposé est susceptible de convenir au financement privé ; et si les conditions nécessaires afin d'optimiser les ressources sont présentes, comme décrit dans l'ouvrage publié par **Farquharson et al**, [n° 144, pages 42 à 43]. Ceci a lieu au début du développement d'un PPP, à ce titre, l'analyse qualitative de l'optimisation des ressources peut faire partie du « tri » des PPP décrit à la section 3.1.2 : *Sélection préliminaire de PPP potentiels* ci-dessus, mais peut être répétée tout au long du développement du projet.

Certaines juridictions disposent de critères bien définis pour cette analyse. Par exemple :

- Le **Trésor britannique** a défini certains critères pour évaluer l'aptitude ou l'inaptitude d'un PPP (Private Finance Initiative ou PFI, l'équivalent britannique d'un PPP). Les critères d'acceptabilité comprennent un besoin prévisible et à long terme et du service ; la capacité à répartir efficacement les risques, notamment au moyen des paiements liés à la performance, et s'assurer d'un capital privé à risque suffisant ; la capacité de l'entité privée à gérer les risques et à assumer la responsabilité de livraison du service ; la présence d'une politique et d'institutions stables et adéquates et un marché d'appel d'offres concurrentiel. Les critères d'inacceptabilité comprennent des projets qui ne sont pas suffisamment importants ou trop compliqués ; des secteurs où les besoins sont susceptibles d'évoluer ou bien où existe un risque d'obsolescence (par exemple, il n'est plus fait recours aux projets PFI dans le secteur des TIC au Royaume-Uni) ; ou bien, l'autorité contractante n'est pas compétente en matière de gestion de PPP [n° 66].
- En **France**, l'analyse préliminaire d'un PPP comprend la vérification de certains critères selon trois catégories : la pertinence du PPP (par exemple, la pertinence d'une approche de gestion intégrée sur toute la durée du projet) ; l'attractivité commerciale ; et le potentiel pour une répartition optimale des risques [n° 66].
- Dans l'**État de Virginie** aux **États-Unis**, une évaluation d'un PPP potentiel de « haut niveau » et des étapes détaillées de sélection préliminaire comparent les projets routiers proposés selon des critères spécifiques afin de déterminer si le projet est mis en place en vertu de la loi dite « Public-Private Transportation Act » (PPTA), c'est-à-dire sous forme de PPP. Ces critères incluent le fait de se demander si un projet est suffisamment complexe pour bénéficier de l'innovation du secteur privé ; si un PPP peut réaliser un transfert approprié des risques ; et quel est le niveau de soutien des intervenants. La question de savoir dans quelle mesure un projet peut générer des revenus provenant de péages est aussi prise en compte lors de l'évaluation de structures éventuelles de PPP [n° 66].

Le **Guide EPEC des PPP** comprend également une liste de conditions essentielles devant être remplies pour une éventuelle meilleure optimisation des ressources [n° 93, chapitre 1.2.4].

Comparateur standard du secteur public : comparaison du coût budgétaire

L'outil quantitatif le plus fréquemment utilisé pour évaluer l'optimisation des ressources d'un projet de PPP est issu de l'approche utilisée au départ par le programme britannique de PFI au début des années 90, comme décrit dans l'**article de Leigland publié dans l'Aperçu de la Banque mondiale sur le comparateur entre les schémas public et privé** [n° 221]. Cet outil permet de comparer le coût budgétaire des options de PPP avec celle de la passation conventionnelle d'un marché public.

L'approche du coût budgétaire dans le cadre de l'analyse de l'optimisation des ressources repose sur la création d'un comparateur du secteur public, lequel consiste à déterminer quel coût représente pour un gouvernement le fait de mettre en œuvre le projet au moyen d'une procédure traditionnelle de passation de marché public. Le calcul de ce comparateur peut s'avérer complexe, car il doit tenir compte des autres schémas légaux disponibles, tel qu'illustré dans l'Encadré 3.4 : *Mode de calcul du comparateur du secteur public*.

Encadré 3.4 : Mode de calcul du comparateur du secteur public, et exemple en France

Estimer le comparateur du secteur public (CSP) peut être complexe. Le point de départ en est généralement la meilleure estimation du coût du capital et d'O&M sur toute la durée de vie pour une mise en œuvre du projet selon le schéma de passation de marché public classique. Cette estimation est ajustée pour permettre une comparaison pertinente avec le schéma de PPP. La **note d'orientation d'Infrastructure Australia sur le CSP** [n° 20, section 2.3] décrit les deux types d'ajustements :

- **Ajustement du risque** : l'une des principales différences entre la passation de marché public classique et l'approche de PPP consiste en un transfert de risque vers la partie privée. Le retour sur investissement attendu par la partie privée tiendra compte de ces risques transférés. Ainsi, pour faire une comparaison équitable, le CSP doit tenir compte du coût de ces risques.
- **Ajustement de « neutralité compétitive »** : un projet de marché public ou une entreprise publique peuvent avoir des avantages ou des désavantages de coût par rapport à une entreprise privée, ce qui crée des coûts ou des bénéfices pour le gouvernement, qui ne sont normalement pas pris en compte lorsque l'on considère un projet de marché public classique. Le calcul du CSP doit corriger ces différences.

Il existe également des différences de temporalité de paiements entre l'option de PPP, dans laquelle les paiements sont typiquement étalés dans le temps, et le marché public traditionnel, où le gouvernement doit prendre en charge les coûts de construction en amont. Les flux de paiements sont généralement convertis en **valeurs actuelles nettes** (VAN), afin de donner une seule valeur permettant la comparaison. Ceci demande d'utiliser un taux d'actualisation approprié aux flux de trésorerie futurs pour le PPP comme pour le CSP.

Les références suivantes donnent des descriptions plus détaillées et des exemples d'utilisation et de calcul de CSP dans différents pays :

- La **note d'orientation détaillée du Trésor du Royaume-Uni** pour une évaluation quantitative du CSP a été révoquée en 2013, pour être remplacée par une combinaison d'évaluation quantitative et qualitative.
- Le Module sur l'étude de faisabilité du PPP du **manuel de PPP de l'Afrique du Sud** inclut une description du calcul et de l'utilisation du CSP [n° 5, Module 4, pages 17-49].
- La **note technique sur l'analyse du CSP en Colombie** [n° 114] définit les concepts de CSP et d'optimisation des ressources, et fournit une orientation détaillée et un exemple de calcul du CSP.

Exemple de calcul du comparateur public en France

L'ordonnance du 17 juin 2004 relative au contrat de partenariat impose une évaluation préalable avant de pouvoir engager une procédure d'attribution en tout type de PPP. Cette évaluation comprend une analyse comparative des différentes modalités de passation de la commande publique afin de déterminer si le contrat PPP présente la meilleure solution pour l'entité adjudicatrice. L'ordonnance impose une grande rigueur à l'autorité contractante en lui demandant de justifier le choix final de l'attributaire sur la base des critères d'attribution du contrat et au regard des conclusions du rapport d'évaluation préalable. La phase d'évaluation constitue ainsi un enjeu très important au regard tant de la solidité juridique que de l'intérêt économique de la procédure de contrat de partenariat. L'évaluation suit une méthodologie développée par la Mission d'Appui aux Partenariat Public-Privé (MAPP), et fixée par arrêté. Prévue initialement pour les contrats passés au niveau de l'Etat, cette méthodologie s'impose maintenant également pour les collectivités locales.

Cette évaluation comprend une présentation du projet et des différents schémas juridiques envisageables en dehors du contrat PPP, et une analyse comparative approfondie de ces derniers vis-à-vis du PPP. Le but de l'évaluation est de déterminer si le contrat de partenariat est le cadre contractuel approprié à la nature et aux besoins du projet. L'analyse se déroule en quatre étapes :

- Dans un premier temps, le **cadrage** décrit les scénarios économiques envisagés, la durée du contrat PPP, et le calendrier de déroulement ; et introduit les périmètres, procédures, et contenus du schéma PPP et des schémas alternatifs retenus. Le cadrage indique pourquoi l'option du recours à un contrat de partenariat a été envisagée pour motiver le démarrage de l'analyse préliminaire.

- Ensuite, une **estimation du coût global** est requise. Cette étape compare les coûts pour le contractant et pour le partenaire privé sur la durée de vie du projet, et les recettes anticipées. Cette étape compare également les origines et hypothèses de financement pour le PPP, et pour chaque schéma alternatif.
- Les **flux financiers des différents schémas sont calculés en valeur actualisée**. La période et le taux d'actualisation doivent être justifiés. Cette actualisation permet de tenir compte de la temporalité des bénéfices et des coûts futurs.
- Finalement, une **prise en compte du risque** et de la performance compare la répartition des risques entre acteurs public et privé afin de déterminer si le projet se prête à une meilleure gestion des risques par le secteur privé, en évaluant si ce dernier peut être chargé d'assurer tous les aspects de conception, d'exécution, et d'exploitation. Une comparaison des aspects qualitatifs et une prise en compte du développement durable complète l'analyse.

La MAPPP met à disposition des évaluateurs une méthodologie d'appréciation du coût global en valeur actualisée nette, du traitement des externalités, des distorsions fiscales, des décalages de calendrier, et un logiciel intégrant l'analyse quantitative et de valorisation des risques en ligne sur son site internet : www.economie.gouv.fr/ppp

Différences méthodologiques et défis

Même si le CSP a été largement utilisé, la méthodologie exacte diffère d'un pays à l'autre, et il y a un débat continu sur plusieurs points méthodologiques. Par exemple, **l'article de Shugart sur le CSP [n° 305]** souligne deux problèmes liés : quel est le taux d'actualisation approprié pour calculer les valeurs actualisées nettes, et comment le coût du risque devrait-il être pris en compte ? **Grimsey et Lewis [n° 166]** et **Gray, Hall, et Pollard [n° 165]** se concentrent également sur le choix du taux d'actualisation, et sur sa relation avec la répartition des risques entre le schéma de PPP et le marché public traditionnel. La **FAQ et problèmes communs dans le développement de CSP de l'Etat de Victoria [n° 27]** aborde également ces problèmes, et décrit d'autres difficultés courantes.

Sources : Ministère de l'Economie – MAPPP *L'analyse comparative de recourir au PPP : l'exemple français*, Paris ; Ministère de l'Economie – MAPPP (2011) *Analyse préliminaire de l'intérêt du recours au Contrat de Partenariat*, Paris

Ce type de comparateur peut être utilisé au cours de deux étapes de la procédure de passation de marché, comme décrit dans le chapitre de l'ouvrage publié par l'**OCDE sur l'économie des PPP [n° 248]**, pages 71 à 72]. Il s'agit des étapes suivantes :

- **Avant la procédure d'appel d'offres** : le comparateur du secteur public peut être comparé à un PPP « fictif » ou « de référence », ou bien un « comparateur de marché », un modèle du coût escompté du projet s'il était entrepris sous forme de PPP. Ceci peut permettre de déterminer si le PPP sera en

mesure d'optimiser les ressources avant de décider de poursuivre, à l'aide d'une préparation et d'une passation de marché détaillées. Le modèle de PPP de référence sera le même que le modèle financier décrit à la section 3.2.2 : *Évaluation de la viabilité commerciale*.

- **Durant l'appel d'offres** : le comparateur du secteur public peut aussi être comparé aux offres réelles reçues dans le cadre d'un PPP, afin d'évaluer si celles-ci permettent d'optimiser les ressources. Cette approche est utilisée en **Australie** et est décrite dans la note technique relative au comparateur du secteur public [n° 20].

Malgré la logique séduisante du concept, son utilité et celle de l'approche de comparaison du coût budgétaire ont été fortement critiquées dans les pays où cette méthode est fréquemment utilisée, notamment au Royaume-Uni et en Australie. Une **revue d'un programme de PPP publiée par la Chambre des Lords britannique**, par exemple, a estimé que le manque de données pertinentes et les problèmes de méthodologie limitent la valeur du comparateur du secteur public. En réponse à cette analyse, le gouvernement a admis que cet outil ne fournit qu'une description partielle, et souligne que son usage est pondéré par l'analyse qualitative, comme décrit ci-dessus.

L'article de **Leigland publié dans l'Aperçu de la Banque mondiale sur le comparateur du secteur public** [n° 221, pages 2 à 3] résume ces critiques, notamment les inexactitudes inévitables des estimations rencontrées dans le cadre d'un projet à long terme, le manque de consensus concernant la méthodologie et, donc, le risque de manipulations afin d'atteindre le résultat désiré. **Grimsey et Lewis** [n° 167, pages 362 à 371] décrivent de manière plus approfondie certaines de ces critiques. Étant donné ces défis, l'article de **Leigland publié dans l'Aperçu de la Banque mondiale** [n° 221, pages 3-4] discute aussi de la façon dont le comparateur pourrait avoir un sens dans le contexte des pays en développement.

Comparaison économique du rapport coût-bénéfice entre un PPP et une passation de marché public

L'une des critiques parfois formulées à l'encontre du comparateur du secteur public est qu'il met l'accent uniquement sur le coût financier pour le gouvernement d'un PPP ou d'une passation traditionnelle de marché public. Une démarche plus globale pourrait aussi tenir compte des divergences vis-à-vis des avantages escomptés et les comparer aux avantages économiques nets dans le cadre d'un PPP ou d'une **procédure de passation de marché public**. **D'un autre côté, comme le notent Grimsey et Lewis** [n° 166, page 353], ceci vient compliquer l'analyse de l'optimisation des ressources par rapport à l'approche du comparateur du secteur public et risque de rendre les résultats encore plus subjectifs.

Par exemple, la **note de l'EPEC sur les avantages non financiers d'un PPP** [n° 94] suggère comment certains des avantages offerts par un PPP, comme décrit à la section 1.3 : *Défis liés à l'infrastructure et rôle des PPP*, pourraient être quantifiés puis ajoutés à une analyse plus classique de comparateur du secteur public.

Un nombre limité de pays ont introduit ce type d'analyse dans la pratique. Le nouveau programme de PPP de la **Nouvelle-Zélande** échappe à cette règle et adopte une analyse du rapport coût-bénéfice comme principal outil d'évaluation des options de passation de marché. Les **documents de référence relatifs au PPP en provenance de la Nouvelle-Zélande** [n° 243, pages 6 à 12] demandent aux professionnels

de comparer les avantages potentiels offerts par un PPP par rapport à ceux procurés par une procédure traditionnelle de passation de marché public, en se servant des moteurs de création de valeur décrits à l'Encadré 1.2 : *Moteurs de création de valeur d'un PPP*, et le cas échéant, d'attribuer un montant en dollars pour chaque avantage.

Dans un grand nombre de pays en développement, l'objectif des programmes de PPP ne se limite pas à réduire les coûts, mais vise aussi à transformer la prestation des services. Par exemple, les gouvernements espèrent que les routes seront mieux entretenues et par là même, comptent fournir des avantages supérieurs en termes de développement commercial et économique. La comparaison entre les coûts financiers des PPP et de passation de marchés publics ne permet pas d'illustrer de telles modifications dans les niveaux de service et de qualité. Lorsque les avantages escomptés sont importants et une analyse quantitative de l'optimisation des ressources est désirée, l'analyse économique du rapport coût-bénéfice peut s'avérer être la meilleure approche.

3.2.4 Évaluation des implications budgétaires

Un projet proposé de PPP peut s'avérer faisable et viable économiquement, et l'analyse de l'optimisation des ressources peut montrer qu'un PPP est le meilleur moyen de le réaliser. Néanmoins, le gouvernement chargé de la passation du marché doit décider si le PPP est abordable et responsable sur le plan budgétaire, étant donné ses contraintes.

De nombreux gouvernements ont passé des PPP sans vraiment comprendre leur coût éventuel. Ceci crée un risque budgétaire important pour les gouvernements (voir la section 1.3.1). Pour éviter ce piège, les gouvernements doivent évaluer l'accessibilité financière lorsqu'ils évaluent un projet de PPP, de façon à ne pas commercialiser des projets dont le financement n'est pas prévu au budget.

Les engagements budgétaires peuvent être « réels » ou « éventuels », ou hors bilan. Les engagements réels correspondent aux paiements connus du gouvernement si le projet de PPP se matérialise, par exemple, les frais de mise à disposition pour un PPP scolaire. Les engagements éventuels correspondent aux paiements qui seront effectués uniquement selon certaines circonstances, par exemple, conformément à une garantie de trafic minimum si le volume de trafic est inférieur aux projections dans le cadre d'un PPP d'autoroute, voire des indemnités plus élevées dans le cas de résiliation anticipée (pour en savoir plus sur ces concepts, consulter l'Encadré 2.7 : *Types d'engagements budgétaires souscrits dans le cadre de PPP*).

Les gouvernements doivent évaluer les coûts vraisemblables de ces deux types d'engagements, comme indiqué ci-après. Une fois les coûts budgétaires établis, les gouvernements doivent vérifier s'ils sont en mesure de faire face à ces coûts. La section 2.4.2 : *Contrôle du risque global dans le cadre de PPP* décrit comment les gouvernements peuvent évaluer l'accessibilité financière de ces engagements. Par exemple, ceci peut comprendre une comparaison des estimations de coûts au budget prévu de l'autorité contractante, en tenant compte de la viabilité de la dette ou en introduisant des limites spécifiques sur divers types d'engagements de PPP. Une **note de la Banque mondiale sur la mise en œuvre d'un cadre de gestion des engagements financiers souscrits dans le cadre de PPP** [n° 65] décrit brièvement les principaux types d'engagements financiers souscrits dans le cadre de projets de PPP et la manière dont ces derniers peuvent être évalués.

Évaluation du coût des engagements financiers directs

Les engagements financiers directs peuvent comprendre des apports de capitaux immédiats ou des paiements réguliers par le gouvernement, tels que des frais de mise à disposition ou des péages fictifs. L'Encadré 3.5 : *Engagements directs souscrits dans le cadre de projets de PPP* décrit ces engagements.

Encadré 3.5 : Engagements directs souscrits dans le cadre de projets de PPP

Les passifs réels constituent des engagements de paiement qui ne dépendent pas de l'apparition d'un événement futur incertain (bien qu'il puisse y avoir un certain degré d'incertitude concernant la valeur). Les passifs réels résultant des contrats de PPP peuvent comprendre les engagements suivants :

- **Paiements compensatoires initiaux** : une subvention de capital initiale (dont les versements peuvent être échelonnés tout au long de la phase de construction ou proportionnellement aux investissements en capital).
- **Frais de mise à disposition** : un paiement ou une subvention versé(e) régulièrement sur toute la durée du projet, habituellement subordonné(e) à la mise à disposition du service ou de l'actif selon un niveau de qualité défini au contrat. Le versement peut être ajusté à l'aide de primes ou de sanctions en fonction de la performance.
- **Péages fictifs ou paiements axés sur les résultats** : un paiement ou une subvention par unité ou usager de service, par exemple, par kilomètre parcouru sur une route à péage.

Pour en savoir plus sur les types d'engagements de paiement, consulter le module 2 du présent *Guide de référence*, section 4 : *Gestion des finances publiques dans le cadre de PPP*.

La nature des engagements directs du gouvernement seront définis au cours de l'étape de structuration décrite à la section 3.3 : *Structuration des projets de PPP*. Ceci met en valeur l'importance d'un processus itératif entre les phases d'évaluation et de structuration. Le gouvernement doit avoir une idée du niveau et du type de soutien qui sera nécessaire afin d'évaluer la capacité budgétaire avant d'investir des sommes importantes dans la préparation du projet. Les limites budgétaires établies au cours de l'évaluation peuvent par la suite renseigner davantage les efforts de structuration, jusqu'à ce que le projet converge vers une structure à la fois financièrement responsable et commercialement attractive. En fait, la valeur des engagements financiers directs est souvent une variable clé de l'offre, comme décrit à la section 3.5 : *Gestion de la passation des PPP*. Ceci signifie que le coût financier ne peut être véritablement connu qu'une fois la procédure d'appel d'offres bouclée.

Au cours de l'étape d'évaluation, il est possible d'estimer la valeur des engagements financiers directs requis à l'aide du modèle financier du projet, décrit à la section 3.2.2 : *Évaluation de la viabilité commerciale*. La valeur de ces engagements financiers directs est influencée par les coûts du projet et par tous revenus non

gouvernementaux. La valeur de la contribution financière directe requise correspond à la différence entre le coût du projet (y compris le rendement sur le capital investi) et les recettes que le projet compte tirer de sources non gouvernementales, telles que les frais d'usage.

Le coût budgétaire peut être mesuré de différentes manières :

- **Paielements estimés chaque année** : montant que le gouvernement compte payer chaque année du contrat, en fonction des résultats les plus probables du projet. Il s'agit de la mesure la plus utile lorsque l'on tient compte de l'impact du budget sur le projet.
- **Valeur actualisée nette des paiements** : si le gouvernement s'est engagé envers un flux de paiement sur toute la durée du contrat, tels que les frais de mise à disposition, il est souvent utile de calculer la valeur actualisée nette de ce flux de paiement. Cette mesure reflète la totalité de l'engagement financier souscrit par le gouvernement dans le cadre du projet et est souvent utilisée pour tenir compte du PPP dans la déclaration et l'analyse financières (telles que l'analyse de la viabilité de la dette). Le calcul de la valeur actualisée nette exige de choisir un taux d'actualisation approprié, un tel choix lors de l'évaluation des projets de PPP a été largement débattu, comme décrit ci-après.

Dans les deux cas, il est également utile d'estimer le mode de variation éventuelle des paiements. Par exemple, ils peuvent être liés à la demande ou être libellés dans une devise étrangère et donc être soumis à des taux de change. L'**article d'Irwin sur le soutien budgétaire aux PPP** [n° 206, pages 16 à 17 et annexe] fournit de plus amples détails sur la mesure du coût des différents types de soutien budgétaire.

Ayant estimé le coût des engagements financiers directs, le gouvernement doit décider si ces derniers sont abordables. La section 2.4.2 : *Contrôle du risque global dans le cadre de PPP* décrit comment certains gouvernements envisagent l'accessibilité financière des engagements financiers directs souscrits dans le cadre de projets de PPP. Par exemple, ceci peut comprendre une projection des niveaux actuels de dépenses ou l'introduction de limites spécifiques sur les engagements financiers directs souscrits par le gouvernement dans le cadre de PPP. Une **publication de l'OCDE sur les PPP** [n° 248, pages 36 à 46] fournit un aperçu utile.

Évaluation du coût des engagements hors bilan

Les engagements hors bilan surviennent dans le cadre de PPP bien conçus car il existe certains risques que le gouvernement est le mieux à même d'assumer. De tels risques doivent être définis tout au long de la structuration du projet (voir la section 3.3 : *Structuration des projets de PPP*). L'Encadré 3.6 : *Engagements hors bilan souscrits dans le cadre de projets de PPP* décrit certains types d'engagements hors bilan que les gouvernements peuvent devoir assumer dans le cadre de contrats de PPP.

Encadré 3.6 : Engagements hors bilan souscrits dans le cadre de projets de PPP

Les engagements hors bilan sont des engagements de paiement dont l'apparition, le calendrier, et l'importance dépendent d'un événement futur incertain, en dehors du contrôle du gouvernement. Les engagements hors bilan souscrits dans le cadre des contrats de PPP peuvent comprendre les engagements suivants :

- **Garanties sur des variables de risque données** : un accord visant à compenser l'entité privée d'une perte de revenu si une variable de risque particulière venait à dévier du niveau spécifié au contrat. Le risque associé est alors partagé entre le gouvernement et l'entité privée. Par exemple, ceci peut concerner des garanties liées à la demande en fonction du maintien d'un plafond spécifié ou des taux de change maintenus dans une certaine fourchette.
- **Clauses d'indemnisation** : par exemple, un engagement visant à indemniser une entité privée pour les dommages et la perte dus à des événements de force majeure certains, clairement définis et non assurables.
- **Obligations de compenser lors de la résiliation du contrat** : un engagement visant à verser un montant convenu au préalable ; si le contrat était résilié suite à un manquement de la part de l'entité publique ou privée, le montant dû dépendrait alors des circonstances du manquement en question.
- **Garanties de la dette ou autres rehaussements de crédit** : un engagement visant à rembourser tout ou partie de la dette contractée afin de financer un projet. La garantie devrait couvrir un risque ou événement spécifique. Il fait recours aux garanties afin d'assurer un bailleur de fonds que le prêt sera remboursé.

Pour en savoir plus sur les types d'engagements de paiement, consulter le module 2 du présent *Guide de référence*, section 4 : Gestion des finances publiques dans le cadre de PPP. La note publiée par l'EPEC sur les garanties gouvernementales accordées dans le cadre de PPP [n° 92, Section 2] fournit de plus amples détails sur les différents types de garanties accordées par les gouvernements dans le cadre de projets de PPP.

Il est plus difficile d'évaluer les engagements hors bilan que les passifs réels, car de tels paiements, ainsi que leur échéance et leur valeur, sont incertains. De manière générale, il existe deux approches possibles, comme décrit dans la note d'orientation publiée par **Infrastructure Australia sur le calcul du comparateur du secteur public** [n° 20, pages 84 à 109] :

- **L'analyse de scénarios** met en jeu différentes hypothèses sur l'apparition de tout événement ou toute variable ayant une incidence sur la valeur des engagements hors bilan et permet de calculer le coût des ces hypothèses. Il peut s'agir, par exemple, d'envisager le coût pour le gouvernement d'un scénario du « pire des cas », tel un manquement de la part de l'entité privée à divers moments du contrat.

Ceci pourrait inclure aussi le calcul du coût d'une garantie selon une variable particulière, comme par exemple, la demande, pour différents niveaux de résultats liés à la demande.

- **L'analyse probabiliste** : une autre approche consiste à utiliser une formule afin de définir comment les variables affectant la valeur des engagements hors bilan évolueront et d'utiliser une combinaison de modèles mathématiques et informatiques pour calculer les coûts qui en résultent. Cette approche permet aux analystes d'estimer la répartition de la valeur à risque et de calculer des mesures telles que le coût médian (le plus probable), le coût moyen, et les différents centiles (par exemple, la fourchette de valeurs dans laquelle le coût est susceptible de se situer 90 % du temps). Cependant, produire des résultats utiles nécessite de nombreuses informations sur les variables des risques sous-jacents.

L'analyse de scénarios est la version la plus simple d'analyse du risque, et donne une idée des scénarios pouvant éventuellement se produire mais non pas de leur probabilité de réalisation. Dans la pratique, la majorité des gouvernements utilise l'analyse de scénarios, au moins pour évaluer le coût potentiel des engagements hors-bilan. Une approche probabiliste nécessite un plus grand nombre de données et une analyse statistique complexe. Dans la pratique, quelques gouvernements seulement ont eu recours à une analyse probabiliste pour évaluer un nombre restreint de types de passifs éventuels.

L'**ouvrage d'Irwin sur les garanties gouvernementales** [n° 207] présente aussi une discussion approfondie sur les raisons expliquant pourquoi les gouvernements acceptent des engagements hors bilan dans le cadre de projets de PPP, la manière dont les garanties sont accordées, et comment la valeur de celles-ci est calculée. Les sources bibliographiques suivantes offrent des conseils supplémentaires et des exemples sur la façon dont certains pays abordent ce problème :

- Le **ministère des Finances de la Colombie** a défini son approche (i) d'évaluation des répercussions financières et économiques des engagements hors bilan, (ii) de comptabilité, budgétisation, et évaluation des répercussions budgétaires des engagements hors bilan, et (iii) d'identification, classement, mesure, et gestion des engagements hors bilan. Cette approche est décrite dans la présentation sur la « gestion des engagements hors bilan » [n° 111].
- Au **Chili**, le ministère des Finances a élaboré un modèle sophistiqué permettant d'évaluer les garanties minimums de revenus et de taux de change accordées aux PPP. Cette évaluation est continuellement mise à jour pour tous les projets de PPP et déclarée dans le rapport annuel sous forme de engagements hors bilan [n° 103]. Le rapport comprend une brève description des techniques utilisées au Chili afin d'analyser et d'évaluer les garanties accordées aux projets de PPP. Le **document publié par Irwin et Mokdad sur la gestion des engagements hors bilan dans le cadre de projets de PPP** [n° 208, Annexe 1] décrit de manière plus approfondie la méthodologie chilienne.
- Le **ministère des Finances péruvien** a également publié une méthodologie afin d'évaluer les passifs éventuels souscrits dans le cadre de PPP. Ce document est disponible sur le site Internet du ministère dans la section réservée à la gestion des passifs éventuels [n° 255].

La définition et la publication d'une méthodologie d'évaluation des engagements hors bilan souscrits dans le cadre de projets PPP ne sont qu'une partie de la solution, la mise en pratique de ces méthodologies pouvant s'avérer difficile. Les gouvernements doivent trouver le juste milieu entre, d'une part, le renforcement

des capacités et l'analyse de risques et, d'autre part, l'adoption de méthodes d'évaluation suffisamment directes et simples pouvant être mises en œuvre dans la pratique.

Après avoir estimé le coût des engagements hors bilan, le gouvernement peut alors évaluer si ces derniers sont abordables étant donné les contraintes budgétaires. Par exemple, comme indiqué à la section 2.4.2 : *Contrôle du risque global dans le cadre de PPP*, ceci pourrait signifier tenir compte des répercussions des engagements hors bilan du PPP dans le contexte de l'analyse générale de viabilité de la dette ou de limites particulières aux passifs souscrits par le PPP. Certains pays ont introduit des fonds destinés à couvrir les engagements hors bilan afin de cloisonner ce type de passifs et d'établir un budget à cette fin. Un **document publié par l'EPEC sur les garanties gouvernementales accordées dans le cadre de PPP** [n° 92] fournit un aperçu utile de différentes approches de gestion des répercussions financières des passifs éventuels souscrits dans le cadre de PPP.

3.2.5 Évaluation des aspects environnementaux et sociaux

La construction de nouvelles infrastructures est nécessaire au développement économique d'un pays ou d'une région, et le projet de PPP vient combler ce besoin. Cependant, la nouvelle infrastructure peut entraîner certains coûts sociaux et environnementaux, tant pendant sa construction, que pendant son exploitation. Les gouvernements prennent en compte les questions environnementales et sociales (E&S) en amont, lors de la rédaction d'une stratégie de PPP et lors de la préparation d'un projet, avant d'ouvrir le processus d'appel d'offre.

Importance de la prise en compte de l'impact environnemental et social

L'évaluation et l'atténuation des risques environnementaux et sociaux (E&S) fait partie intégrale de la gestion des risques, au même titre que la gestion des risques opérationnels et financiers d'un projet PPP.

La prise en compte des risques E&S peut même constituer un atout non négligeable pour le projet, son succès, et l'impact qu'il aura :

- Pour les parties prenantes et les communautés voisines, l'analyse et l'atténuation des impacts négatifs potentiels du projet permettent d'accroître l'impact développemental de celui-ci. Ainsi, le fait d'identifier et de mettre en exergue les bienfaits qu'apporte le projet peut permettre qu'il soit mieux accepté. Il en va de même quant à la compréhension et l'acceptation du concept même de PPP par la population.
- La plupart des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que l'ensemble des banques commerciales membres des **Principes de l'Equateur** [n° 304] exigent une démonstration de l'évaluation et de l'atténuation des risques E&S. La mise en place d'une méthodologie de gestion de ces risques environnementaux et sociaux améliore donc la « bancabilité » du projet, facilitant de ce fait la recherche de financement.
- Certains soumissionnaires d'envergure internationale peuvent être préoccupés par le risque réputationnel posé par les questions E&S. Le travail d'identification préalable des risques environnementaux et

sociaux, une communication transparente, et un dialogue ouvert avec le secteur privé à leur sujet sont essentiels pour rassurer ces soumissionnaires sur ce point.

- La prise en compte adéquate des questions environnementales et sociales dès la préparation du projet de PPP permet souvent une amélioration des performances du projet final.
- Exiger des soumissionnaires qu'ils adoptent les meilleures pratiques pour la gestion des questions environnementales pousse à un « nivellement par le haut » de la concurrence, indépendamment de l'origine (locale ou internationale) des candidats. Cela permet au final d'augmenter les standards E&S de l'ensemble des acteurs du secteur.

Bien que la plupart des guides et manuels sur les PPP signalent l'importance des risques E&S, peu, voire aucun, ne proposent une approche concrète et pratique pour l'analyse et la gestion de ces risques. La SFI a développé une **méthodologie d'évaluation des risques E&S** [n° 308] de manière empirique, présentée ci-après. Depuis 2012, elle est mise en place sur l'ensemble des projets PPP pour lesquels la SFI a un mandat de conseil.

Méthodologie de prise en compte des aspects environnementaux et sociaux

La méthodologie de prise en compte des aspects environnementaux et sociaux développée par la SFI [n° 308] comprend trois étapes successives, qui consistent à :

1. Alerter les parties sur les principaux risques E&S ;
2. Esquisser les mesures d'atténuations pour minimiser, dédommager, ou compenser les impacts négatifs, en appliquant en la matière les bonnes pratiques internationales ; et
3. Allouer les risques entre les acteurs publics et privées.

La réalisation de chaque étape est explicitée ci-après, de même qu'une description succincte des outils spécifiques qui ont été développés. La méthodologie prévoit que chacune des 3 étapes soit mise en œuvre par des spécialistes environnementaux et sociaux expérimentés, en coopération et collaboration étroite avec l'ensemble de l'équipe responsable du montage et de la structuration du projet—l'équipe PPP.

1ère étape : Alerter sur les risques E&S

Par filtrage, les projets sont classés selon des niveaux de risque : moyen ou haut. L'importance, les moyens mis en œuvre, et la durée de l'examen de *due diligence* préalable E&S sont proportionnelles au niveau du risque.

Pour les projets considérés comme étant de niveau moyen, une revue des éléments disponibles est généralement suffisante, et les conclusions de cette analyse sont résumées et utilisées pour la phase suivante (étape 2, Esquisse des mesures d'atténuation, voir ci-après). Pour les projets de niveau de risque élevé, des études spécifiques supplémentaires sont programmées, souvent accompagnées d'une ou plusieurs visites sur le terrain.

Les spécialistes E&S de l'équipe PPP définissent une étude d'envergure, ou « scoping study », réalisée par un cabinet externe. Cette étude d'envergure a deux objectifs :

- Pour l'équipe PPP, l'objectif est de comprendre la nature et l'ampleur du risque de réputation susceptible de résulter de son association au projet.
- Pour l'autorité publique et les soumissionnaires, l'étude vise à les informer des risques E&S les plus importants.

Selon le secteur concerné, l'ampleur du projet et l'espace dans lequel il se situe, une telle étude d'envergure peut comprendre un ou plusieurs des éléments suivants :

- Etat initial—étude de base—tant sur le plan environnemental que socio-économique ;
- Analyse préliminaire de la biodiversité dans la zone d'influence du projet ;
- Cartographie préliminaire des parties prenantes ;
- Analyse des lacunes entre la législation E&S locale et les bonnes pratiques internationales. De nombreuses institutions internationales ont créé des **normes de bonnes pratiques environnementales et sociales, telles que la SFI [n° 308], la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement [n° 41], ou la Banque mondiale [n° 67] ;**
- Evaluation préliminaire des coûts permettant la mise en conformité avec les bonnes pratiques internationales ; et
- Evaluation des capacités de l'entreprise publique de tutelle d'une part à mettre en œuvre les actions d'atténuation qui sont de son ressort, et d'autre part à surveiller la mise en œuvre effective et efficace des mesures d'atténuation qui sont de la responsabilité du futur exploitant.

Dans le contexte d'un projet de PPP, l'examen de *due diligence* E&S n'inclut pas d'étude d'impact E&S complète telle que celle exigée pour qu'un projet soit validé par les autorités environnementales et les bailleurs. En effet, à ce stade du projet, le futur exploitant n'ayant pas encore été identifié, beaucoup d'éléments manquent pour la réalisation d'une étude d'impact complète. L'étude de *due diligence* est nécessaire afin :

- D'informer les soumissionnaires des risques E&S majeurs ;
- De s'assurer qu'il n'y a pas de décision irréversible prise à ce moment sans prise en compte des aspects E&S et sans consultation des parties prenantes affectées ; et
- De permettre aux soumissionnaires d'intégrer dans leur proposition les coûts et délais nécessaires pour une évaluation complète et une atténuation adéquate des impacts négatifs.

2ème étape : Esquisser les mesures d'atténuation

Pour les projets de niveau de risque moyen, les mesures d'atténuation consistent à :

- Fournir aux soumissionnaires un résumé de l'analyse des données existantes ; et
- Demander aux soumissionnaires de s'engager formellement à réaliser l'ensemble du projet, de la construction à la phase opérationnelle, en conformité avec des bonnes pratiques internationales (exemples plus haut).

Pour les projets de niveau de risque élevé, une des conclusions clés de l'étude d'envergure est l'esquisse des mesures d'atténuation nécessaires pour permettre au projet d'être en conformité avec les normes E&S reflétant les bonnes pratiques internationales. Cette esquisse doit couvrir les phases de conception, construction, et mise en œuvre du projet.

A ce stade, seule une esquisse des mesures d'atténuation peut être définie car, comme indiqué précédemment, beaucoup d'éléments ne seront finalisés qu'après l'attribution du projet à un exploitant :

- La localisation exacte des différents éléments du projet, les plans définitifs, les procédures opérationnelles, entre autres, ne peuvent être définis que par le futur exploitant une fois celui-ci en place ; et
- L'équipe PPP ne peut s'engager sur des budgets, des niveaux de compensation, des calendriers de travaux, des procédures de surveillance, des structures opérationnelles, par exemple, permettant la mise en œuvre de mesures d'atténuation qui seront au final de la responsabilité de l'exploitant privé.

L'esquisse des mesures d'atténuation inclut généralement les termes de références préliminaires pour les études E&S supplémentaires qui seront effectuées soit par l'exploitant choisi, soit par l'entité publique. Voici quelques exemples d'études dont les termes de référence sont inclus dans l'esquisse :

- Etude d'impact environnemental et social complète, à partir des résultats de l'étude de cadrage et de l'état initial le cas échéant ;
- Plan d'action pour la réinstallation involontaire et le rétablissement des moyens d'existence des populations déplacées physiquement ou économiquement ; et
- Plan de consultation des parties prenantes.

L'esquisse des mesures d'atténuation peut également comprendre d'autres éléments tels que l'engagement de réaliser les licenciements en conformité avec un standard de bonne pratique donné et spécifié, ou encore la mise en place d'un mécanisme de gestion des griefs pour les communautés affectées.

L'ensemble des résultats et des rapports des études d'envergure est mis à la disposition des soumissionnaires en même temps que l'ensemble de la documentation légale et technique.

3ème étape : Allocation des risques

L'esquisse des mesures d'atténuation, définie dans l'étape 2, sert de base au partage des risques E&S entre les soumissionnaires et l'entité publique. Si ce partage reste spécifique à un projet donné, son contexte, et la structure de chaque projet PPP, l'expérience de la SFI à ce jour indique que, typiquement, la partie publique :

- Conserve les responsabilités liées aux pollutions historiques ;
- S'engage à mettre en œuvre un plan d'action pour la réinstallation involontaire et le rétablissement des moyens d'existence ; et
- S'engage à mettre en œuvre une consultation avec les parties prenante. Le plus souvent, un tel plan démarre avant la mise en route de l'appel d'offres sur le marché et se poursuit en collaboration/coopération avec l'exploitant choisi sur toute la durée du projet.

De son côté, l'exploitant soumissionnaire s'engage typiquement aux actions suivantes :

- Faire réaliser une étude d'impact E&S complète, en conformité avec des standards de bonne pratique qui sont spécifiés ;
- Concevoir et mettre en œuvre un système E&S de gestion, un mécanisme gestion des griefs pour les communautés affectées ; et
- Participer pleinement au processus de consultation déjà entamé par l'autorité publique.

Les 3 étapes présentées ci-dessus permettent à l'équipe PPP de :

1. Alerter les parties sur les Risques E&S principaux ;
2. Esquisser les Mesures d'atténuations ; et
3. Allouer les Risques entre les acteurs publics et privées.

Cette méthodologie en 3 étapes peut être symbolisée par l'acronyme : AREMAR.

Encadré 3.7 : Un exemple de bonne pratique pour la gestion des risques environnementaux : le projet du train aérien de Balkota (inspiré d'un cas réel)

La municipalité de Balkota a lancé un appel d'offre international en 2012 pour l'extension de 12km d'une ligne ferroviaire urbaine transportant plus d'un demi-million d'usagers quotidiennement, à travers la zone la plus densément peuplées de Balkota. Le projet, d'un coût total de 1,5 milliards de dollars, a été attribué en 2014 au consortium « Société des Transports de Balkota » – STB, la partie revenant au gouvernement a été financée par l'Agence de Développement du Boumistan.

Le département PPP de la « Banque des Infrastructures Globale » a conseillé la municipalité de Balkota pour la préparation de l'appel d'offre.

En dehors des problématiques environnementales classiques liées à tout projet de transport en commun ferroviaires, l'extension de la ligne implique le déplacement physique d'environ 1 000 ménages, soit environ 5 000 personnes, sans titre de propriété légal, ainsi que le déplacement économique de nombreux petits commerces informels.

Dans un premier temps, un plan d'action pour la réinstallation et l'indemnisation de la population concernée, réalisé sur la base de la législation locale, avait été mis en place. Cependant, les termes de ce plan ne correspondaient pas aux standards des principaux financiers et bailleurs de fonds internationaux.

Au cours de la préparation du projet, et après une première visite du site, une étude de cadrage (scoping study) d'une valeur de 40 000 dollars a été réalisée avec 3 objectifs :

- Etat des lieux sur le plan socio-économique ;
- Analyse détaillée des lacunes entre le plan de compensation initialement élaboré et les exigences des normes internationales reconnues comme représentant une bonne pratique, en particulier la norme de performance NP5 de la SFI (Acquisition de terres et réinstallation involontaire), une norme également appliquée dans le cadre des banques membres des Principes de l'Equateur ; et
- Un plan d'action chiffré permettant au projet d'être conforme aux bonnes pratiques internationales, en l'occurrence normes de performance de la SFI.

Les principales lacunes entre le plan de compensation existant et la norme de performance sur l'acquisition de terre et la réinstallation involontaire—NP 5—se situaient à la fois au niveau du processus d'acquisition des terrains et au niveau des montants compensatoires.

- Le plan initial prévoyait la réhabilitation de toute une zone urbaine plus étendue que celle directement affectée par l'extension.

- Une réallocation du budget initial, restreignant les travaux à la zone impactée, a permis de mettre en œuvre un processus et un niveau de compensation conformes à la norme de performance NP 5, et d'inclure en particulier une meilleure prise en compte de l'avis et des besoins des parties concernées, une compensation plus élevée que prévu initialement, ainsi que la prise en compte de pertes de moyen d'existence et les impacts sur le secteur informel.
- Etant donné l'avancement des travaux au moment de cet ajustement, s'il n'était plus possible de combler l'ensemble des lacunes constatées, la mise en œuvre du plan de consultation et compensation modifié a permis néanmoins de réduire l'impact négatif sur les populations affectées par rapport au projet initial.

L'allocation des risques environnementaux et sociaux a été réalisée de la façon suivante :

- Les soumissionnaires devaient s'engager à réaliser une étude d'impact environnemental et social complète et conforme aux normes de performance de la SFI, ainsi qu'à mettre en œuvre un système de gestion environnementale et sociale pendant toute la durée du projet (conception, construction, et exploitation).
- En coopération avec le gouvernement, les soumissionnaires devaient s'engager également à étudier les possibilités d'intégration des commerces déplacés—essentiellement ceux de restaurateurs informels—dans la chaîne d'approvisionnement pendant la construction.
- Le gouvernement, de son côté, s'est engagé à modifier son plan de compensation initial afin de combler les lacunes identifiées lors de l'examen de due diligence et de se conformer autant que possible à la norme de performance NP 5 de la SFI.
- Les entreprises privées candidates ont accepté cette approche et le contrat de PPP a inclus ces éléments.

Ce projet de PPP a permis de démontrer qu'il est possible pour une municipalité d'exiger des soumissionnaires l'application de bonnes pratiques internationales environnementales et sociales. Ceci a permis l'obtention de financements internationaux, tant pour la partie publique, l'Agence de Développement du Boumistan en l'occurrence, que pour la partie privée.

Si la mise en œuvre du plan modifié d'acquisition des terres et de réinstallations involontaires est réalisée de façon optimale, le projet dans son ensemble profitera à sa communauté d'accueil davantage que celui initialement prévu. L'application d'un plan d'engagement solide de la communauté d'accueil devrait permettre de faciliter l'acceptation des contraintes imposées par le projet.

Les outils de l'évaluation E&S

Une trousse à outils a été développée pour la mise en œuvre de la méthodologie AREMAR tout au long du cycle de développement d'un projet PPP :

- Le document légal définissant le rôle de l'équipe PPP responsable de la structuration de l'appel d'offre comprend une section indiquant que celle-ci doit être conforme aux bonnes pratiques spécifiquement nommées, en complément de la législation nationale. Il est également indiqué qu'en cas de désaccord à ce sujet, le mandat peut être révoqué.
- Des modèles sont disponibles pour les termes de référence des études d'envergure et de l'état initial, en fonction du secteur concerné.
- Des procédures sont utilisées :
 - En début de cycle, après le filtrage du niveau de risque et la définition de l'ampleur de l'examen de due diligence E&S préalable, pour permettre la prévision du délai et des ressources techniques et financière nécessaires ;
 - En fin de cycle, et avant la présentation officielle de la structure PPP proposée à l'autorité publique, un document résume les études d'envergure et propose des mesures de mitigation et une allocation des risques, en vue de discussions internes.
- Le projet de concession contient une section E&S indiquant les normes E&S applicables. Cette section fait éventuellement référence à l'esquisse des mesures d'atténuation et au partage des risques.

Le site internet des publications de la SFI sur la durabilité contient de nombreuses publications utiles sur la prise en compte des aspects E&S selon diverses natures de projet. Ces publications sont accessibles au site suivant : <http://www.ifc.org/sustainabilitypublications>. Des formations en ligne sont également disponibles, notamment sur la gestion de la performance environnementale et sociale, sur le site : http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Learning+and+Adapting/Tools+for+Clients/#STEP.

| Références clés : Évaluation d'un projet de PPP | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Yescombe, E. R. (2013) Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance , 2 nd edition, Elsevier Science, Oxford | Le chapitre 5 intitulé « The Public-Sector Investment Decisions » (Les décisions d'investissement du secteur public) décrit les facteurs devant être pris en compte par une autorité publique lors de la décision d'investissement dans de nouvelles infrastructures publiques au moyen d'un PPP et comment ces derniers doivent être évalués. |
| France, Ministère de l'Economie – MAPPP, Guide méthodologique des contrats de Partenariat , Paris | Représente l'ouvrage de référence en matière d'évaluation préalable ; il couvre le champ des problématiques juridiques, économiques, et financières. |
| Aperçu de l'évaluation d'un projet de PPP | |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets , Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 4 intitulé « Selecting PPP Projects » (Sélection des projets de PPP) décrit comment les gouvernements peuvent décider si un projet peut et devrait être mis en œuvre et, le cas échéant, de quelle façon, en tenant compte notamment de l'accessibilité financière, de la répartition des risques, et des évaluations de marché. |
| Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) The Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs (Version 2), Luxembourg | Le chapitre 1 intitulé « Project Identification, Section 1.2: Assessment of the PPP Option » (Identification du projet, Section 1.2 : Évaluation de l'option de PPP) décrit et fournit des liens vers des références supplémentaires sur la manière dont les gouvernements décident si une proposition de PPP est abordable, si les risques ont été répartis comme il se doit, si le projet est bancable et permet d'optimiser les ressources. |
| Afrique du Sud, National Treasury (2004) PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study , Johannesburg | Le Module 4 intitulé « PPP Feasibility Study » (Étude de faisabilité du PPP) décrit de manière détaillée l'analyse nécessaire afin d'appuyer un argumentaire commercial en faveur d'un projet de PPP, notamment une analyse des besoins et des options, un examen de <i>due diligence</i> du projet, une analyse de l'optimisation des ressources, et une évaluation économique. |
| Institut de la gestion déléguée / La documentation française (2006) Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi , Paris | L'ouvrage pose les bases de l'évaluation préalable, et présente les concepts nécessaires pour mener des comparaisons pertinentes entre un contrat de partenariat et les autres modes de la commande publique. |
| Champagnac, E. (2009) Evaluer les partenariats public-privé en Europe , Presses de l'ENPC | Ouvrage multidisciplinaire consacré à l'évaluation préalable pratiquée pour les contrats PPP en France et l'évaluation de l'optimisation des ressources au Royaume-Uni. |
| Évaluation de la faisabilité et de la viabilité économique du projet | |
| Secrétariat de l'Association des Principes de l'Equateur (2013) Equator Principles , Essex, UK, http://www.equator-principles.com/ La version française des Principes de l'Equateur est également disponible. | Décrit le cadre des principes de l'Équateur pour la gestion des impacts environnementaux et sociaux des investissements financiers d'un projet et fournit des documents de référence sur les meilleures pratiques. |
| Département de la Planification Nationale de Colombie (2006) Metodología general ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión , Bogotá | Les pages 79 à 84 de la <i>Méthodologie générale ajustée pour l'identification, la préparation et l'évaluation des projets</i> contiennent des directives relatives aux études de faisabilité technique pouvant être entreprises à cette étape afin d'estimer le capital, l'équipement, la main d'œuvre, les matériaux, et autres facteurs de production requis afin de mettre en œuvre le projet de PPP. |
| Chili, Ministerio de Planificación (2006), Metodología de General de Preparación y Evaluación de Proyectos , Santiago | La <i>Méthodologie générale relative à la préparation et l'évaluation des projets d'investissement public</i> fournit des lignes directrices liées à la préparation (identification du problème, élaboration d'un diagnostic de la situation actuelle, identification d'alternatives) et à l'évaluation des projets, notamment l'analyse coût-bénéfice et l'évaluation de l'optimisation des ressources. |
| Pérou, Ministerio de Economía y Finanzas, Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil , Lima | Les <i>Directives relatives à l'identification, la formulation, et l'évaluation sociale des projets d'investissement public</i> fournissent des lignes directrices permettant d'identifier des projets d'investissement public et de mener des études approfondies de faisabilité et des analyses de viabilité économique. |

| | |
|---|--|
| <p>Philippines, National Economic Development Authority (2005) <i>Reference Manual on Project Development and Evaluation</i> (Volume 1) Manila</p> | <p>Fournit des lignes directrices détaillées afférant à l'analyse de faisabilité et l'évaluation économique requise pour tous les projets d'investissement public.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2011) <i>The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government</i>, Londres</p> | <p>Fournit des conseils sur l'évaluation des projets, des programmes, et des politiques en combinant des évaluations économiques, financières, sociales, et environnementales pour guider l'analyse des options disponibles, ainsi que des annexes techniques détaillées. Le livre vert sert de guide pour de nombreux gouvernements.</p> |
| <p>Commission européenne (2009) <i>Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives</i>, Bruxelles</p> | <p>Guide d'information en ligne couvrant tous les aspects de l'évaluation socio-économique, fait partie des guides EVALSED (Evaluation of Socio-Economic Development). Comprend des sections sur l'analyse coût-bénéfice et l'évaluation de l'optimisation des coûts, une description de chacune de ces approches, une explication quant au choix de ces dernières, les avantages et inconvénients de chacune ; et contient une liste bibliographique.</p> |
| <p>Belli, Anderson, Barnum, Dixon & Tan (1998) <i>Handbook on Economic Analysis of Investment Operations</i>, Washington, DC: Operational Core Services Network Learning and Leadership Center</p> | <p>Un manuel détaillé, qui contient une présentation de l'analyse économique et décrit le mode d'évaluation des coûts et avantages économiques. Le manuel comprend des chapitres sur l'estimation des avantages économiques liés aux secteurs de la santé, de l'enseignement, et des transports.</p> |
| <p>Boardman, Greenberg, Vining & Weimer (2011) <i>Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice</i> (4th ed.) Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall</p> | <p>Manuel de référence détaillé sur l'analyse coût-bénéfice.</p> |
| <p>Banque Asiatique de Développement (1999) <i>Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects</i>, Manille</p> | <p>Fournit des conseils détaillés sur l'évaluation des projets d'approvisionnement en eau, notamment l'analyse et la prévision de la demande, l'analyse du moindre coût, et l'analyse financière et économique coût-bénéfice.</p> |
| <p>Hine, J. (2008) <i>Economics of Road Investment</i> [présentation] Banque mondiale</p> | <p>Cette présentation fournit un aperçu de questions particulières liées à l'analyse coût-bénéfice pour les projets du secteur routier.</p> |
| <p>Khatib, H. (2003) <i>Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry</i>, Stevenage, UK: The Institution of Engineering and Technology</p> | <p>Le chapitre 7 portant sur l'évaluation économique des projets met l'accent sur l'analyse économique coût-bénéfice. D'autres chapitres couvrent l'analyse financière, décrivent comment tenir compte de répercussions environnementales dans le cadre de l'évaluation du projet, et présentent l'analyse des risques.</p> |
| <p>Banque Européenne d'Investissement (2005) <i>RAILPAG: Railway Project Appraisal Guidelines</i>, Luxembourg</p> | <p>Le chapitre 4, intitulé « Financial and economic analyses » (Analyses financière et économique) comprend des conseils relatifs au développement des analyses financière et de coût-bénéfice et à certains aspects pertinents selon le secteur.</p> |

Analyse de viabilité économique

| | |
|---|--|
| <p>Banque Asiatique de Développement (2008) <i>PPP Handbook</i>, Manille, Philippines</p> | <p>Le chapitre 3.5 sur l'évaluation des questions commerciales, financières, et économiques comprend un aperçu du modèle financier type d'un projet de PPP et de son utilisation pour évaluer la viabilité commerciale.</p> |
| <p>Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i>, Banque mondiale/PPIAF</p> | <p>Le chapitre 8 intitulé « Managing the Initial Interface with the Private Sector » (Gestion de l'interface initiale avec le secteur privé) décrit la préparation nécessaire en vue d'un sondage de marché et la réalisation de ce sondage.</p> |
| <p>4ps Public Private Partnerships Programme (2002) <i>4ps Guidance and Case Study</i>, Londres</p> | <p>Contient des astuces et des conseils sur la mise en œuvre d'un sondage de marché et une étude de cas sur l'expérience d'un tel sondage rencontrée au Royaume-Uni dans le secteur hospitalier.</p> |
| <p>Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2009) 'Developing a Framework for Procurement Options Analysis', in Akintoye & Beck (eds.) <i>Policy, Finance and Management for Public-Private Partnerships</i>, Chichester, UK: Wiley-Blackwell</p> | <p>Décrit les avantages offerts par un sondage de marché et présente un exercice de sondage de marché pour un projet fictif de PPP du secteur hospitalier.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Singapour, Ministry of Finance (2004) <u><i>Public Private Partnership Handbook</i></u> (Version 1)</p> | <p>Exige que les organismes d'exécution effectuent un sondage de marché avant l'étape de pré-qualification, et décrit le type d'informations qui devraient être partagées à ce stade.</p> |
| <p>Evaluation de l'optimisation des ressources</p> | |
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2011) <u><i>Quantitative Assessment User Guide</i></u>, London; and (2011) <u><i>Value for Money Quantitative Evaluation Spreadsheet</i></u>, Londres</p> | <p>Fournit des conseils détaillés et un exercice pratique de l'approche quantitative de l'évaluation de l'optimisation des ressources, au moyen du calcul du comparateur du secteur public et d'une comparaison au modèle de référence du PPP, ainsi qu'un tableur Excel pour mener l'analyse.</p> |
| <p>Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2005) <u><i>Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views</i></u>, <i>Accounting Forum</i> 29(4) 345-378</p> | <p>Décrit les approches d'évaluation de l'optimisation des ressources des PPP et explique en détail l'approche du comparateur du secteur public, ainsi que les avantages et inconvénients de cette méthode.</p> |
| <p>Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (2008) <u><i>Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i></u>, Paris</p> | <p>Le chapitre 3 intitulé « The economics of Public-Private Partnerships : is the PPP route the best alternative ? » (L'économie des partenariats public-privé : le PPP est-il la meilleure alternative ?) décrit les facteurs déterminants de l'optimisation des ressources dans le cadre d'un PPP et son mode d'évaluation.</p> |
| <p>Banque mondiale (2009) <u><i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u></p> | <p>La section sur l'optimisation des ressources et le comparateur du secteur public décrit la logique qui sous-tend l'analyse de l'optimisation des ressources, le mode d'utilisation du comparateur du secteur public, et certaines de ses limites.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2006) <u><i>Value for Money Assessment Guidance</i></u>, Londres</p> | <p>Décrit de manière détaillée comment l'optimisation des ressources devrait être évaluée, à trois étapes : évaluation des programmes dans l'ensemble, de projets particuliers, et au cours de la passation. Les directives adoptent une approche quantitative et quantitative, et contiennent des listes de contrôle détaillées pour cette dernière.</p> |
| <p>Leigland, J. (2006) <u><i>Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising public-private projects in infrastructure</i></u>. <i>Gridlines</i>, 4</p> | <p>Résume certaines des critiques à l'encontre de l'analyse du comparateur du secteur public, et décrit comment ce comparateur peut être justifié dans le contexte des pays en développement.</p> |
| <p>Australie, Infrastructure Australia (2008) <u><i>National Public-Private Partnership Guidelines: Volume 4: Public Sector Comparator Guidance</i></u>, Canberra</p> | <p>Fournit des conseils approfondis sur le calcul du comparateur du secteur public et un exercice pratique, y compris des extraits du modèle sous format Excel utilisé.</p> |
| <p>Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2010) <u><i>Nota Técnica: Comparador Público-Privado para la selección de proyectos APP</i></u>, Bogotá</p> | <p>Présente la méthodologie du comparateur du secteur public, explique les étapes analytiques et fournit un exercice pratique.</p> |
| <p>Chris Shugart (2006) <u><i>Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report</i></u>, Gaborone, Botswana: New Partnership for Africa's Development</p> | <p>Décrit certaines des contradictions et des défis posés par la méthodologie du comparateur du secteur public, mettant l'accent sur deux questions principales : quel est le taux d'actualisation approprié à utiliser lors du calcul des valeurs actualisées et comment tenir compte du coût du risque.</p> |
| <p>Darrin Grimsey & Mervyn K. Lewis (2004) <u><i>Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs</i></u>, <i>Public Infrastructure Bulletin</i>, 1(3) pages 1-5</p> | <p>Décrit les répercussions du choix d'un taux d'actualisation dans le cadre de la comparaison d'un PPP et d'une procédure de passation de marché public, et explique la relation existant entre les taux d'actualisation et la répartition des risques.</p> |
| <p>Gray, S., Hall, J., & Pollard, G. S. (2010) <u><i>The Public Private Partnership Paradox</i></u>, unpublished manuscript</p> | <p>Présente une discussion plus théorique du choix d'un taux d'actualisation dans le cadre de l'évaluation d'un PPP comparé aux projets de passation de marché public, et met l'accent sur la différence entre l'actualisation des rentrées et sorties de fonds à venir.</p> |
| <p>Australie, Partnerships Victoria (2009) <u><i>Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator (PSC) development</i></u>, Melbourne</p> | <p>Présente une liste de questions fréquemment posées et leurs réponses sur le mode et le moment d'utilisation du comparateur du secteur public et certaines questions méthodologiques. Décrit aussi certains des problèmes fréquemment rencontrés concernant l'utilisation de cet outil.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>The Non-Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology</i></u>, Luxembourg</p> | <p>Décrit les faiblesses de l'analyse standard du comparateur du secteur public qui évalue les coûts budgétaires mais ne tient pas compte de coûts et avantages non financiers. Suggère une alternative incorporant les avantages non financiers au comparateur du secteur public.</p> |
| <p>New Zealand, National Infrastructure Unit (2009) <u><i>Guidance for Public Private Partnerships in New Zealand</i></u>, Auckland</p> | <p>Le chapitre 5 intitulé « Procurement Options » (Options de passation de marché) présente le raisonnement et l'analyse permettant de décider si un projet est susceptible d'optimiser les ressources si entreprises sous forme de PPP. Ceci comprend une comparaison simple et quantitative du rapport coût-bénéfice d'un PPP et d'une procédure de passation de marché public.</p> |
| Analyse budgétaire | |
| <p>Tim Irwin (2003) <u><i>Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support</i></u>, Banque mondiale, Working Paper No. 10</p> | <p>La section 6 intitulée « Comparing the Cost of Different Instruments » (Comparaison du coût de divers instruments) décrit comment les gouvernements peuvent évaluer le coût de divers types d'aide financière accordée aux PPP, y compris des subventions axées sur les résultats, des contributions en nature, des allègements fiscaux, des apports en capitaux, et des garanties.</p> |
| <p>Organization for Economic Cooperation and Development (2008) <u><i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i></u>, Paris</p> | <p>Le chapitre 3 intitulé « The economics of Public-Private Partnerships : is the PPP route the best alternative ? » (L'économie des partenariats public-privé : le PPP est-il la meilleure alternative ?) décrit le mode d'évaluation de l'accessibilité financière d'un PPP.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management</i></u>, Luxembourg</p> | <p>Définit l'ensemble des garanties gouvernementales utilisées dans le cadre de PPP, notamment les garanties financières et clauses du contrat, telles que les garanties de revenu ou les indemnités pour résiliation de contrat. Décrit la raison pour laquelle ces garanties sont utilisées et la manière dont elles sont utilisées, comment leur valeur est évaluée, et quel est le meilleur moyen de les gérer.</p> |
| <p>Australia, Infrastructure Australia (2008) <u><i>National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance</i></u> (Vol. 4) Canberra</p> | <p>La section 16 intitulée « Identifying, allocating, and evaluating risk » (Identification, répartition, et évaluation des risques) décrit de manière détaillée les différentes méthodologies pour évaluer le risque (et les passifs éventuels) dans le cadre de schémas PPP.</p> |
| <p>Tim Irwin (2007) <u><i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit de manière approfondie la raison pour laquelle les gouvernements souscrivent des passifs éventuels dans le cadre de projets de PPP et la façon dont les garanties sont accordées. Décrit en détail comment la valeur de ces garanties peut être calculée, et fournit des exemples.</p> |
| <p>Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) <u><i>Pasivos Contingentes</i></u>, Bogotá</p> | <p>Une présentation par le ministère des Finances colombien des cadres conceptuels et juridiques, ainsi que des méthodologies utilisées en Colombie pour gérer les passifs éventuels.</p> |
| <p>Chile, Ministerio de Hacienda (2010) <u><i>Informe de Pasivos Contingentes 2010</i></u>, Santiago</p> | <p>Décrit le cadre conceptuel permettant d'évaluer les passifs éventuels et l'exposition au passif éventuel du gouvernement. Ceci comprend des informations quantitatives (valeur maximum et coût prévu) concernant les garanties gouvernementales accordées aux projets de PPP (concessions).</p> |
| <p>Tim Irwin & Tanya Mokdad (2010) <u><i>Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit l'approche suivie dans l'État de Victoria en Australie, au Chili, et en Afrique du Sud concernant l'approbation, l'analyse, et l'établissement de rapports de passifs éventuels dans le cadre de projets de PPP. L'annexe 1 décrit de manière approfondie la méthodologie utilisée au Chili pour évaluer les garanties de revenus et de taux de change.</p> |
| <p>Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, <u><i>Pasivos Contingentes</i></u>, Lima</p> | <p>Présente une méthodologie, des résultats, et des rapports de synthèse sur la valeur des passifs éventuels dans le cadre de projets de PPP au Pérou.</p> |
| Evaluation environnementale et sociale | |
| <p>Isabelle Paris (2016), <u><i>La gestion du risque environnemental et social pour les acteurs financiers dans les pays émergents</i></u>, <i>Magazine des Professions financières et de l'économie</i>, 8, Paris, pages 27-28</p> | <p>Article détaillant l'application des « Normes de Performance » de la SFI, ainsi que leur équivalent dans d'autres institutions financières internationales. Contient de nombreuses références utiles sur le sujet.</p> |
| <p>Société Financière Internationale (2012) <u><i>Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale</i></u>, Washington, DC</p> | <p>Détaille les standards environnementaux et sociaux de la Société Financière Internationale.</p> |

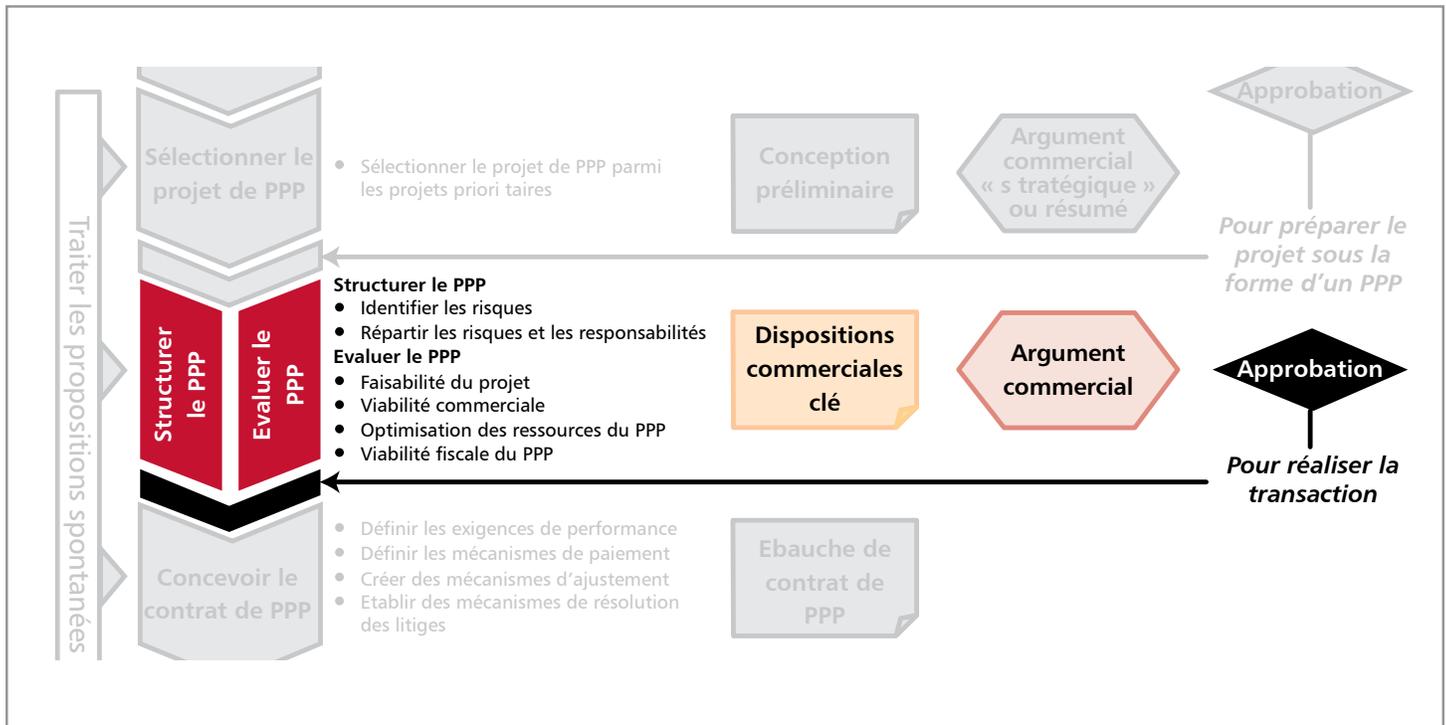
| | |
|---|---|
| <p>Secrétariat de l'Association des Principes de l'Equateur (2013) Equator Principles, Essex, UK, http://www.equator-principles.com/ La version française des Principes de l'Equateur est également disponible.</p> | <p>Enonce les 10 principes d'évaluation et de gestion des risques environnementaux et sociaux dans les projets financés par les institutions financières partenaires.</p> |
| <p>Banque mondiale (2014) <i>Environmental and Social Framework. Setting Standards for Sustainable Development</i>, Washington, DC</p> | <p>Détaille les standards environnementaux et sociaux de la Banque mondiale.</p> |
| <p>Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (2014) <i>Environmental and Social Policy</i>, Londres</p> | <p>Détaille les standards environnementaux et sociaux de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.</p> |
| <p>First for Sustainability, site internet : https://firstforsustainability.org/</p> | <p>Site internet dédié aux institutions financières</p> |

3.3 Structuration des projets de PPP

On entend par « structuration d'un projet de PPP » la répartition des responsabilités, des droits, et des risques entre les différentes parties au contrat de PPP. Cette répartition est définie en détail dans le contrat de PPP. La préparation d'un contrat de PPP résulte davantage d'une construction contractuelle réalisée étape par étape que de la rédaction immédiate d'un contrat détaillé. La première étape consiste à développer une conception préliminaire du projet en des termes commerciaux clés. Il s'agit d'esquisser une ébauche des exigences de résultats, des responsabilités, et des risques assumés par chaque partie ainsi que de définir le mode de rémunération de la partie privée. Les termes commerciaux clés sont généralement suffisamment détaillés pour permettre aux professionnels d'évaluer la proposition de PPP, comme décrit à la section 3.1 : *Identification de projets de PPP*, avant de mobiliser les ressources nécessaires à la préparation détaillée d'une première version du contrat de PPP.

L'illustration 3.4 : *Structuration des projets de PPP* montre que la structuration du PPP s'inscrit, au niveau des termes commerciaux clés, dans le processus général de développement d'un projet. Comme décrit dans l'introduction de ce module, la structuration et l'évaluation du PPP sont, dans la pratique, des étapes parallèles et itératives. Les informations tirées de l'étude de faisabilité et de l'analyse de viabilité économique sont des données essentielles à la structuration du PPP. Elles permettent, par exemple, d'identifier les risques techniques clés et de fournir des estimations de la demande et de la volonté des usagers à s'acquitter de tarifs d'usage pour l'utilisation des services. La structure du PPP fait ensuite l'objet d'une analyse de viabilité commerciale, d'accessibilité financière, et d'optimisation des ressources. Suite à cette analyse, il peut s'avérer que la répartition des risques initialement proposée doit être modifiée. L'objectif consiste à structurer un PPP qui remplira les critères d'évaluation appropriés indiqués à l'Encadré 3.3 : *Critères d'évaluation d'un projet de PPP*, c'est-à-dire, un PPP qui soit techniquement réalisable, économiquement et commercialement viable, responsable sur le plan budgétaire, et rentable.

La conceptualisation du projet marque le point de départ de la structuration d'un PPP : c'est-à-dire, la détermination de la limite physique du projet, de la technologie qui sera utilisée, des résultats escomptés, et des personnes desservies. Ces paramètres sont souvent définis avant qu'il ne soit décidé de mettre en œuvre le projet sous forme de PPP, comme décrit à la section 3.1 : *Identification de projets de PPP*.

Illustration 3.4 : Structuration des projets de PPP


Le cahier des charges détaillé des exigences en matière de résultats, lequel fait partie intégrante du contrat de PPP, est décrit de manière plus approfondie à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP*. La majorité des ressources mobilisées pour la structuration d'un projet de PPP est consacrée à l'identification et à la répartition des risques liés au projet. Ceci est d'autant plus vrai qu'une répartition appropriée des risques sous-tend de nombreux moteurs de création de valeur d'un PPP, décrits à l'Encadré 1.2 : *Moteurs de création de valeur d'un PPP*. Selon cette approche, les autres éléments de la structure du PPP, tels que la répartition des responsabilités et le mécanisme de paiement, découlent de la répartition des risques. Par exemple, le risque lié à la construction peut être attribué à l'entité privée, en se fondant sur le principe qu'une entreprise privée est plus compétente pour gérer les travaux de construction. Dans ce cas, l'entité privée doit aussi se voir attribuer la responsabilité et le droit de prendre toutes les décisions liées à la construction. L'attribution des risques commerciaux à l'entité privée peut correspondre à un mécanisme de paiement de type « usager payeur ».

Cette section s'inspire de la documentation, à commencer par l'identification des risques liés au projet et l'établissement d'un ordre de priorité de ces derniers (3.3.1 : *Identification des risques*), suivis d'une description de la répartition des risques (3.3.2 : *Répartition des risques*, et 3.3.3 : *Transposer la répartition des risques en structure contractuelle*) et de la relation entre la répartition des risques et d'autres aspects de la structure du projet.

3.3.1 Identification des risques

La première étape en vue de structurer le PPP consiste souvent à dresser une liste exhaustive de tous les risques liés au projet. Une telle liste est connue sous le nom de « matrice des risques ». Dans ce contexte, un « risque » représente une variation imprévisible de la valeur du projet, du point de vue de tout ou partie des intervenants, résultant d'un facteur de risque donné sous-jacent. Par exemple, le « risque lié à la demande » (ou « risque de demande ») correspond au risque que la valeur et les revenus du projet soient inférieurs (ou supérieurs) aux estimations car la demande est plus faible (ou plus élevée) que prévu. L'**ouvrage d'Irwin sur les garanties accordées dans le cadre de PPP et les risques y afférant** définit le risque de manière plus approfondie [n° 207].

Les risques liés aux PPP varient selon le pays dans lequel le projet est mis en œuvre, le type de projet, et les biens et services concernés. Néanmoins, certains risques sont communs à certains types de projets de PPP. Ces derniers sont généralement regroupés selon des catégories de risques, qui correspondent souvent à des risques associés à un moment donné (telle que la construction, l'exploitation et le financement) ou à une étape particulière du projet (telle que la résiliation), comme décrit dans l'Encadré 3.8 : *Catégories de risques liés au PPP*.

Encadré 3.8 : Catégories de risques liés au PPP

Les catégories suivantes de risques se rencontrent fréquemment dans le cadre de PPP :

- **Site** : risques associés à la mise à disposition et à la qualité du site du projet, notamment le coût et le moment de l'acquisition du site, les permis exigés (ou l'obtention de droits de passage pour une route), l'effet des conditions géologiques ou autres conditions du site, ainsi que le coût de conformité aux normes environnementales.
- **Conception, construction et mise en service** : risque que construction prenne plus longtemps et que les coûts soient plus élevés que prévu, ou que la qualité de la conception ou de la construction ne permette pas à l'actif de se conformer aux exigences de qualité du projet.
- **Exploitation** : risques pouvant mettre en péril la réussite des opérations, notamment le risque d'interruption du service ou de l'actif, de défaillance de l'interface réseau, ou bien le risque que le coût d'exploitation et de maintenance de l'actif soit différent du coût escompté.
- **Risque lié à la demande ou autres risques commerciaux** : risque que l'utilisation du service diffère de ce qui est attendu ou que les revenus ne soient pas collectés comme prévu.
- **Risque réglementaire ou politique** : risque lié aux décisions réglementaires ou politiques ou aux changements de la réglementation sectorielle pouvant avoir une incidence négative sur le projet. Par exemple, il peut s'agir de l'incapacité à renouveler les autorisations, de décisions réglementaires particulièrement sévères ou, dans les cas extrêmes, d'une rupture de contrat ou expropriation.

- **Modifications apportées au cadre juridique** : risque lié à un changement de la loi ou de la réglementation générale ayant une incidence négative sur le projet, tels que des changements concernant la fiscalité générale des entreprises, les règles régissant la convertibilité des devises, ou le rapatriement des bénéfices.
- **Manquement au contrat** : risque que l'entité privée partie au contrat de PPP s'avère ne pas être capable financièrement ou techniquement de mettre en œuvre le projet.
- **Risque économique ou financier** : risque que des variations du taux d'intérêt, des taux de change, ou de l'inflation puissent avoir une incidence négative sur les résultats du projet.
- **Force Majeure** : risque non assurable d'événements extérieurs et hors du contrôle des parties au contrat ayant une incidence sur le projet, tels que des catastrophes naturelles, une guerre, ou des troubles civils.
- **Propriété de l'actif** : risques associés à la propriété des actifs, y compris le risque d'obsolescence technologique ou le risque selon lequel la valeur des actifs à la fin du contrat ne soit pas celle escomptée.

Pour de plus amples détails, consulter le chapitre dans **l'ouvrage de Yescombe sur l'évaluation et le transfert des risques** [n° 323], et le **chapitre dans l'ouvrage de Delmon sur la répartition des risques** [n° 117, chapitre 5]. Ces deux chapitres décrivent les principaux types de risques liés au PPP.

De nombreuses sources bibliographiques fournissent des listes « standards » des risques et des modes préférentiels de répartition des ceux-ci, adaptés dans certains cas à des types spécifiques de projets. Plusieurs exemples sont fournis à la section 3.3.2 : *Répartition des risques*. Ces listes standards peuvent s'avérer utiles lors de l'identification des risques liés à un projet de PPP donné. Cependant, les projets de PPP présentent souvent des caractéristiques ou des conditions spécifiques, par exemple, des conditions géologiques particulières pour un projet routier. En conséquence, il est recommandé aux organismes d'exécution d'avoir recours à des conseillers expérimentés afin d'établir une liste complète des risques liés au projet.

Évaluation des risques et établissement d'un ordre de priorité de ces derniers

Afin d'assurer une bonne répartition des risques, il est nécessaire d'évaluer les différentes catégories de risques. Certains risques seront beaucoup plus importants que d'autres, en termes de probabilité de survenance et/ou d'impact sur les résultats du projet. Enfin, les risques peuvent être évalués quantitativement ou qualitativement.

La **note d'orientation publiée par Infrastructure Australia sur le calcul du comparateur du secteur public** [n° 20, pages 84 à 109] contient des conseils détaillés sur l'identification des risques et le recours à diverses techniques quantitatives permettant d'évaluer les risques. Un **Manuel relatif à l'analyse des risques dans le cadre de l'évaluation des projets, publié par la Banque asiatique de développement** [n° 37, pages 9 à 28] contient un chapitre décrivant les techniques quantitatives d'évaluation des risques.

Dans la pratique, de nombreux organismes d'exécution adoptent une approche plus qualitative à ce stade. Un **document d'orientation sur la gestion des risques, publié par la Victoria Managed Insurance Authority** [n° 28, pages 79 à 83] fournit des conseils utiles sur une « *heat map* » (carte des points chauds) des risques permettant de classer les risques selon leur probabilité d'occurrence et leur impact (approche d'évaluation qualitative des risques). **Farquharson et al** [n° 144, Annexe B] fournit un exemple de « matrice des risques » dans le cadre d'un projet de PPP qui adopte également une approche qualitative. La probabilité d'occurrence et l'impact de chaque risque sont ensuite classés comme étant faibles, moyens, ou élevés. Des efforts soutenus doivent être consacrés à la gestion de ces risques, en particulier s'agissant des risques identifiés comme ayant une forte probabilité d'occurrence et un impact élevé.

3.3.2 Répartition des risques

Répartir les risques, dans le cadre d'un PPP, consiste à déterminer la partie du contrat de PPP qui assumera le coût (ou récoltera les fruits) d'une modification des résultats du projet en fonction de chaque facteur de risque. Une répartition appropriée des risques liés au projet est l'une des meilleures façons pour le PPP d'optimiser les ressources. **lossa et al** [n° 205, page 20] décrivent les deux principaux objectifs de la répartition des risques. Le premier consiste à créer des mesures incitatives pour encourager les parties à **gérer de manière appropriée les risques**, et par là-même, augmenter les avantages offerts par le projet et réduire les coûts. Le second consiste à réduire le coût général du risque du projet en « assurant » les parties contre les risques qu'elles ne désirent pas assumer. L'Encadré 3.9 : *Répartition du risque d'acquisition des terrains* constitue généralement un risque considérable pour les projets de PPP.

Encadré 3.9 : Répartition du risque d'acquisition des terrains

L'achat de terrains peut constituer l'un des aspects les plus difficiles de l'élaboration d'un projet de PPP. Des retards dans l'acquisition des terrains ont ainsi par exemple créé des obstacles significatifs, voire bloqué certains projets prometteurs de PPP. Il existe diverses options permettant de faire face au risque associé aux retards ou aux difficultés en matière d'acquisition de terrains. Certains gouvernements ont adopté une politique de libération des terrains avant de lancer un projet sur le marché, par là même acceptant ce risque et l'excluant du contrat, tels que les projets liés au secteur des transports en Inde. D'autres attribuent à l'entité privée la responsabilité d'identifier les terrains qui seront nécessaires au projet et de mener les démarches nécessaires pour les acquérir. D'autres préparent soigneusement l'acquisition des terrains, en détaillant le besoin pour les terrains et l'identification des propriétaires, puis transfèrent au partenaire privé la responsabilité d'acquisition des terrains. La meilleure alternative dépendra des circonstances, sans oublier de prendre en compte la législation en vigueur relative à l'expropriation.

Le Module 3 de la **boîte à outils pour les autoroutes de l'Inde** intitulé « Tools and Resources » (outils et ressources) présente plusieurs exemples, bons et moins bons, relatifs à l'acquisition des terrains. Un **document publié par Jonathan Lindsay [n° 223]** présente de manière approfondie la question de l'expropriation.

Principes de répartition des risques

Un principe essentiel de la répartition des risques consiste à attribuer chaque risque à l'entité la plus apte à l'assumer. L'**ouvrage d'Irwin sur les garanties accordées et les risques liés aux PPP [n° 207, pages 56 à 62]** définit ce principe avec plus de précision, indiquant que chaque risque doit être attribué à la partie :

- La plus apte à contrôler la probabilité de survenance du risque. Par exemple, l'entité privée est en général chargée de la construction du projet, car les entreprises privées font preuve d'une plus grande expertise dans ce domaine. Ceci signifie qu'elles doivent également assumer les frais de dépassement des coûts de construction ou liés aux retards ;
- La plus apte à contrôler l'impact du risque sur le résultat du projet, en évaluant correctement et en anticipant un risque, et en y répondant. Par exemple, bien qu'aucune partie ne puisse contrôler le risque sismique, l'entreprise privée responsable de la conception du projet peut utiliser des techniques de prévention des dommages en cas de séisme ;
- Capable d'absorber le risque au coût le plus bas, dans le cas où la probabilité et l'impact des risques ne peuvent pas être maîtrisés. Le coût d'absorption d'un risque par une partie dépend de plusieurs facteurs, notamment la corrélation du risque à ses actifs et passifs, sa capacité à transférer le risque (par exemple, aux usagers du service par le biais de modifications du prix ou à des tiers au moyen d'une assurance), et la nature des ultimes porteurs de risque. Par exemple, la capacité des gouvernements à

répartir le risque entre les contribuables signifie qu'ils peuvent assumer des coûts de risque plus bas que les entreprises privées, dont les ultimes porteurs de risque sont les actionnaires.

Ainsi que le décrit la **publication de l'OCDE sur le partage des risques et l'optimisation des ressources dans le cadre de PPP** [n° 248, pages 49 à 50], appliquer ces principes ne signifie pas transférer le niveau maximum de risque possible au secteur privé. Il s'agit davantage de transférer à l'entité privée les risques qu'elle est le mieux à même de contrôler ou d'atténuer afin de réduire le coût global du projet et d'optimiser davantage les ressources. Cependant, plus le niveau total de risque transféré à l'entité privée est élevé, plus les investisseurs en capital demanderont un rendement (ou prime de risque) élevé, et plus il sera difficile de lever des financements via la dette.

Les principes et la pratique de la répartition des risques dans le cadre de PPP font l'objet d'un nombre croissant de recherches et d'articles académiques. Par exemple, l'**article de Ng et Loosemore sur la répartition des risques dans le cadre de PPP** [n° 244] décrit l'approche des catégories de risques liés à un PPP et de répartition de ces risques et contient une étude de cas illustrant la répartition des risques dans le cadre du projet New Southern Railway (une liaison ferroviaire souterraine reliant l'aéroport au centre de Sydney) dans l'État du New South Wales en Australie. L'article de **Bing et al sur la répartition des risques dans le cadre de projets de PPP/PFI** au Royaume-Uni [n° 71] évalue la répartition des risques dans la pratique des projets de PFI, afin d'identifier les préférences en matière d'attribution des risques. Une **revue publiée par la BID sur l'expérience espagnole en matière de PPP** [n° 34] comprend plusieurs exemples illustrant la répartition des risques dans divers types de projets, qu'il s'agisse du secteur routier ou hospitalier.

Limites à la répartition des risques

Il existe certaines limites quant au mode de répartition des risques dans le cadre d'un projet de PPP. Ces limites sont les suivantes :

- **Degré de répartition des risques** : en théorie, tous les risques liés au projet devraient être identifiés et attribués à la partie la mieux placée pour les assumer, afin d'optimiser les ressources. Dans la pratique, comme l'explique **Irwin** [n° 207, pages 63 à 65] une telle approche serait onéreuse et pourrait même excéder les avantages offerts si les risques sont moins importants. Dans la plupart des cas, les risques sont attribués de manière groupée, exception faite, dans certains cas, des risques les plus importants. Par exemple, l'entité privée peut assumer tous les risques liés à la construction, sauf certains risques géologiques importants, pour lesquels le gouvernement pourrait prévoir une indemnité spécifique.
- **Risques ne pouvant pas être transférés** : certains types de risques ne peuvent pas être transférés par l'intermédiaire du contrat de PPP. Par exemple, l'entité privée assumera toujours certains risques politiques, en particulier le risque de manquement du gouvernement à ses obligations contractuelles, ou d'expropriation des actifs. Des institutions internationales, telle que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), fournissent une assurance contre le risque politique afin d'atténuer ce risque pour le partenaire privé.
- **Étendue du transfert des risques vers l'entité privée** : l'engagement financier des actionnaires de la

partie privée au contrat de PPP, la société de PPP, est limitée au montant de leur participation au capital. Par ailleurs, les bailleurs de fonds, n'acceptent généralement qu'un niveau de risque relativement faible, correspondant aux rendements escomptés. Dans la pratique, ceci signifie que l'ampleur du transfert d'un risque est limitée par le niveau de participation dans la société de projet, comme décrit par **Ehrhardt et Irwin** [n° 132]. Si les pertes dues au risque s'avèrent être supérieures aux parts de capital, les actionnaires peuvent se retirer du projet. Comme le gouvernement est en définitive responsable de s'assurer que les services seront fournis, les risques résiduels liés au projet relèvent de sa responsabilité, comme décrit par **lossa et al** [n° 205, page 25].

L'ensemble de ces limites montre à quel point les caractéristiques d'un pays peuvent avoir une incidence sur les possibilités de transfert de risques. L'**étude de Ke et al sur la répartition des risques** [n° 214] démontre ce phénomène, au moyen d'une comparaison de la répartition des risques en Chine, à Hong Kong, en Grèce, et au Royaume-Uni.

Matrices de répartition des risques

À cette étape, la procédure de répartition des risques se traduit souvent par une **matrice de répartition des risques**. Cette matrice permet d'établir une liste des risques, souvent classés par catégories, et indique la partie assumant chaque risque. Cette répartition des risques est ensuite intégrée au contrat de PPP au moyen de clauses appropriées, comme décrit à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP*. **Farquharson et al** [n° 144, Annexe B] fournit un exemple de matrice de risques dans le cadre d'un projet de PPP.

Certains gouvernements intègrent les principes susmentionnés dans la section « répartition préférentielle des risques » sous la forme d'une matrice de répartition préférentielle des risques. Ces répartitions préférentielles peuvent être générales ou spécifiques à des secteurs ou types de projet. Elles constituent généralement un point de départ à la répartition des risques dans le cadre d'un projet particulier. En effet, les projets présentent souvent des caractéristiques particulières nécessitant une répartition des risques différente afin d'optimiser davantage les ressources. Avant la signature du contrat de PPP, un soin particulier doit être apporté à la vérification des matrices de répartition des risques et aux responsabilités découlant de chaque risque avant que le contrat ne soit contraignant légalement. Cet examen final pourrait également servir de mécanisme de contrôle supplémentaire.

Les exemples suivants illustrent la répartition des risques et les matrices de répartition des risques privilégiées dans divers pays :

- **Infrastructure Australia** a produit des « principes commerciaux standard » pour les projets d'infrastructures économiques et sociales [n° 21] décrivant en détail la répartition des risques et responsabilités.
- Le **Guide d'introduction des PPP de Hong Kong** [n° 179, Annexe E] fournit un exemple détaillé d'une matrice de risques dans le cadre d'un PPP lié à une station d'épuration des eaux.
- Le **Manuel de PPP du gouvernement de Rio de Janeiro** [n° 76, Annexe 2] fournit un exemple de matrice de risques pour un projet de PPP lié aux infrastructures.

- Le **Manuel de PPP de l’Afrique du Sud**, Module 4 intitulé : « PPP Feasibility Study » (Étude de faisabilité dans le cadre d’un PPP) [n° 5, Annexe 4] comprend une matrice type de risques liés à un PPP, contenant une liste des risques et décrivant pour chaque risque un mécanisme d’atténuation et de répartition de ces risques.

3.3.3 Transposer la répartition des risques en structure contractuelle

Une grande partie de la documentation liée aux PPP met l’accent sur la répartition des risques. Certains de ces documents peuvent donner l’impression qu’il est aisé de transposer ces priorités en un contrat détaillé, une fois la répartition des risques établie. Toutefois, une telle impression peut s’avérer trompeuse. En effet, une étape intermédiaire permet aux professionnels expérimentés des PPP de définir d’autres éléments de la structure du contrat, notamment pour déterminer comment les flux financiers seront organisés. Malheureusement, relativement peu de ressources décrivent la manière dont la répartition des risques se traduit en une structure contractuelle globale.

La **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés aux services d’approvisionnement en eau** [n° 46, pages 97 à 124] constitue une exception et définit explicitement une procédure commune d’attribution des responsabilités et des risques, chaque responsabilité étant habituellement associée à un ensemble de risques. Par exemple, l’entité privée peut être responsable de la collecte des revenus, ce qui implique la charge du risque des impayés. Dans le même ordre d’idées, l’entité privée responsable de la construction est amenée à gérer une série de risques. Les frais de main d’œuvre, la livraison de l’équipement, et les coûts et délais d’obtention de permis peuvent avoir une incidence, positive ou négative, sur les coûts totaux et les délais de construction du projet.

Par conséquent, la boîte à outils offre une approche de la structuration d’un contrat de PPP. Elle débute par l’identification des principaux domaines de responsabilité ou phases : conception et construction de nouveaux actifs, financement, exploitation, et maintenance (pour en savoir plus sur ces phases, voir la section 1.1 : *Qu’est-ce qu’un PPP ? Définition d’un « partenariat public-privé »*). Ensuite, pour chaque phase, des responsabilités spécifiques peuvent être définies et les risques associés à chacune de ces responsabilités identifiées.

La boîte à outils met également en avant le lien étroit existant entre la détermination du mécanisme de paiement et la répartition des risques. Dans l’exemple retenu par la boîte à outils, il s’agit des mécanismes d’examen des tarifs dans le cadre d’un projet de type « usager payeur ». La section 3.4.2 : *Mécanismes de paiement* décrit les mécanismes de paiement de manière plus détaillée.

Il ressort de cette approche qu’il peut être intéressant de définir un « type de PPP » (voir la section 1.1 : *Qu’est-ce qu’un PPP ? Définition d’un « partenariat public-privé »*) en envisageant laquelle de l’entité publique ou privée est la mieux placée pour entreprendre chacune des phases clés du PPP (entendues comme conception, construction, exploitation, maintenance, et financement). Une analyse visant à déterminer quelle partie est plus à même d’assumer les risques naturellement associés à chaque phase permet généralement de répartir les différentes phases. Les liens institutionnels et les contraintes politiques doivent également être pris en compte dans la répartition de ces phases.

Une fois le type de PPP choisi, la répartition finale des risques peut être affinée en fonction de la répartition des différentes phases. Par exemple, si l'entité privée est responsable de la phase de construction, elle aura la charge de gérer et d'absorber l'ensemble des risques liés à la construction. Il peut cependant être prévu une exception au contrat selon laquelle l'entité publique aura la charge spécifique du risque géologique.

Outre la répartition des phases, les flux financiers constituent un autre élément essentiel de la structure contractuelle. Les mécanismes de paiement découlent de la répartition des phases et des risques. A titre d'exemple, l'entité privée qui a la charge des risques liés au recouvrement et à la demande sera généralement rémunérée directement par les tarifs imposés aux usagers. Cependant, si l'entité privée gère le risque lié au recouvrement et qu'il ne lui est pas demandé d'assumer le risque lié à la demande, la structure de paiement peut alors prévoir un recouvrement des tarifs d'utilisation par l'entité privée auprès des usagers et leur reversement à l'autorité publique. L'autorité publique paie par la suite l'entité privée pour la mise à disposition des actifs, comprenant une prime pour la réalisation de niveaux élevés de recouvrement.

Enfin, les critères de mesure, de surveillance, et d'application de la performance constituent un complément nécessaire à la détermination du mécanisme de paiement. Par exemple, le paiement du gouvernement peut être subordonné à la mise à disposition de l'actif, dans le but de transférer la majorité des risques liés à l'exploitation au secteur privé. Dans la pratique, le transfert des risques peut uniquement avoir lieu si les normes requises dans le cadre des actifs « disponibles » sont clairement définies et pratiques. La section 3.4.1 : *Critères de performance* offre de plus amples détails.

Les sources bibliographiques suivantes fournissent des conseils supplémentaires sur les liens existant entre les responsabilités, les risques, les droits, et les mécanismes de paiement :

- **Irwin** [n° 207, page 61] décrit brièvement comment les responsabilités, les droits, et les risques doivent être répartis concomitamment. Ceci fait suite au principe selon lequel un risque est attribué à la partie la plus apte à le gérer : cette logique est justifiée uniquement si la partie a aussi le droit et la responsabilité de prendre des décisions eu égard à ce risque.
- L'**article d'Iossa et al** [n° 205, pages 26-31] décrit comment différents types de contrats de PPP, avec diverses phases attribuées à l'entité privée et différents mécanismes de paiement, correspondent généralement à des répartitions des risques également différentes. Les auteurs décrivent aussi [pages 33 à 34] comment les spécifications concernant les résultats, les mécanismes de paiement, et la répartition des risques doivent être étroitement harmonisés.
- Le module 1 de l'**outil en ligne pour les PPP de l'Inde** [n° 190] intitulé « PPP Background » (Contexte des PPP) contient une section sur les variantes du modèle de PPP qui décrit la répartition type des risques conformément à divers types de contrats de PPP, guidant ainsi la manière dont la répartition des risques peut se traduire en choix de structure contractuelle de base.

| Références clés : Structuration des projets de PPP | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Tim Irwin (2007) <i>Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects</i> , Banque mondiale | Le chapitre 4 définit les risques et explique les principes de répartition des risques dans le cadre de projets de PPP. Le chapitre 5 fournit des exemples de mise en pratique de ces principes concernant trois risques : le risque lié au taux de change, le risque d'insolvabilité, et le risque lié à la politique. |
| Yescombe, E. R. (2013) <i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i> , 2 nd edition, Elsevier Science, Oxford | Le chapitre 14 sur l'évaluation et le transfert des risques décrit les types de risques fréquemment rencontrés dans le cadre de projets de PPP. |
| Jeff Delmon (2009) <i>Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks</i> (2 nd ed) London: Kluwer Law International | Le chapitre 5 sur la répartition des risques décrit de manière plus approfondie les catégories de risques liés aux PPP. |
| Australie, Infrastructure Australia (2008) <i>National Public-Private Partnership Guidelines: Public Sector Comparator Guidance</i> (Vol. 4) Canberra | La section 16 intitulée « Identifying, allocating, and evaluating risk » (Identification, répartition, et évaluation des risques) décrit de manière détaillée les différentes méthodologies pour évaluer quantitativement les risques dans le cadre de PPP. |
| Banque Asiatique de Développement (2002) <i>Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects</i> , Manille, Philippines | Le chapitre 2 décrit les techniques quantitatives d'évaluation des risques. |
| Australie, Victoria Managed Insurance Authority (2010) <i>Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework</i> , Melbourne | Un guide général sur les cadres de gestion des risques, mis au point par les gestionnaires du secteur public dans l'État de Victoria en Australie. Contient des exemples d'évaluation des risques et des modèles de gestion des risques. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i> , Banque mondiale/PPIAF | L'annexe B est une matrice de risque pour un projet de PPP, et présente une approche qualitative de l'évaluation des risques et de l'établissement de priorités. |
| Iossa, E., Spagnolo, G., and Vellez, M. (2007) <i>Contract Design in Public-Private Partnerships</i> , Banque mondiale | La section 3 portant sur les mesures incitatives en faveur de la répartition des risques et les types de PPP décrit les types de risques les plus fréquemment rencontrés dans le cadre de contrats de PPP, les principes d'une répartition efficace des risques, ainsi que ses limites et les répartitions typiques des risques selon différents types de contrats de PPP. |
| Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (2008) <i>Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money</i> , Paris | Le chapitre 3 traitant de l'économie d'un partenariat public-privé comprend une section sur le rôle et la nature du risque qui décrit le concept de transfert optimal des risques. |
| Ng & Loosemore (2006) <i>Risk allocation in the private provision of public infrastructure</i> , <i>International Journal of Project Management</i> , 25(1), pages 66-77 | Décrit la classification et la répartition des risques dans le cadre de projets de PPP et présente une étude de cas sur la répartition des risques dans le cadre d'un projet de PPP dans le secteur ferroviaire en Australie. |
| Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle (2005) <i>The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK</i> , <i>International Journal of Project Management</i> , 23(1), pages 25-35 | Évalue la manière dont les risques ont été répartis dans la pratique, dans le cadre de projets de PPP au Royaume-Uni. |
| Banco Interamericano de Desarrollo (2009) <i>Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras</i> , Washington, DC | Une revue de l'expérience espagnole en matière de PPP. Décrit la structure type de projets selon les secteurs et comprend de multiples exemples de projets de PPP réussis. |
| Ke, Y., Wang, S., & Chan, A. P (2010) <i>Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study</i> , <i>Journal of Infrastructure Systems</i> , 16(4), pages 343-351 | Compare la répartition des risques dans le cadre de projets de PPP en Chine, à Hong Kong, en Grèce, et au Royaume-Uni, en explorant comment les caractéristiques de ces pays influencent dans la pratique la répartition des risques. |

| | |
|--|---|
| <p>Australie, Infrastructure Australia (2008) <i>National Public Private Partnership Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure (Vol. 3)</i>, and (2011) <i>National Public Private Partnership Guidelines, Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol. 7)</i>, and (2011) <i>National Public Private Partnership Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles</i>, Canberra</p> | <p>Décrit de manière approfondie comment les risques et les responsabilités seront répartis dans le cadre de projets liés aux infrastructures (selon un modèle de type « gouvernement payeur ») et des projets liés aux infrastructures économiques (selon un modèle de type « usager payeur »). La carte de route décrit la manière selon laquelle les principes devraient être utilisés, comme point de départ pour rédiger des contrats pour des projets particuliers.</p> |
| <p>Hong Kong Efficiency Unit (2008) <i>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</i> (2nd ed)</p> | <p>La section 6 fournit des conseils sur la gestion des risques. L'annexe E fournit un exemplaire d'une matrice de répartition des risques pour une station d'épuration des eaux.</p> |
| <p>Brésil, Governo do Rio de Janeiro (2008) <i>Manual de Parcerias Público-Privadas</i>, Rio de Janeiro</p> | <p>L'annexe 2 fournit un exemple de matrice des risques.</p> |
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <i>PPP Manual Module 4: PPP Feasibility Study</i>, Johannesburg</p> | <p>L'annexe 3 fournit des conseils sur le calcul de la valeur du risque. L'annexe présente une matrice type de risques liés à un PPP, contenant une liste des risques et décrivant pour chaque risque un mécanisme d'atténuation de ces risques et de répartition des risques.</p> |
| <p>Banque mondiale (2006) <i>Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit</i></p> | <p>La section 6 intitulée « Allocating Risks and Responsibilities » (Répartition des risques et des responsabilités) décrit une procédure et des principes de répartition des risques et des responsabilités, et explique comment la répartition des risques peut être définie au contrat, notamment par l'intermédiaire des règles tarifaires.</p> |
| <p>Inde, Ministry of Finance (2011) <i>PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes</i>, New Delhi</p> | <p>Le module 1 intitulé « PPP Background » (Contexte des PPP) contient une section sur les variantes du modèle de PPP qui décrit la répartition type des risques conformément à différents types de contrats de PPP.</p> |
| <p>España, Ministerio de Economía y Hacienda (2011) <i>Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado</i>, 276, I, 117729-117914</p> | <p>La loi espagnole relative à la passation de marchés régit les contrats de passation de marchés publics sous forme de PPP disponibles en Espagne. Certains sont partiellement structurés par la loi, et d'autres bénéficient d'une répartition des risques souple.</p> |
| <p>Banco Interamericano de Desarrollo (2009) <i>Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos</i>, Washington, DC</p> | <p>Une revue de l'expérience chilienne en matière de PPP. Décrit la structure type de projets selon les secteurs et comprend de multiples exemples de projets de PPP réussis.</p> |
| <p>Marty, F. Trosa, S. & Arnaud, V. (2006) <i>Les partenariats public-privé</i>, Collection repères Economie, Editions La Découverte, Paris</p> | <p>Ouvrage général sur les PPP s'appuyant sur divers travaux académiques. L'ouvrage présente une comparaison internationale du marché des PPP entre 1990 et 2000.</p> |

3.4 Conception des contrats de PPP

Le contrat de PPP est au cœur du partenariat. Il définit la relation entre les parties, et leurs droits et responsabilités respectives ; répartit les risques ; et fournit des mécanismes permettant de faire face au changement. Dans la pratique, le contrat de PPP peut englober plusieurs documents et accords, comme décrit à l'Encadré 3.10 : À quoi correspond le « contrat de PPP » ?

Encadré 3.10 : À quoi correspond le « contrat de PPP » ?

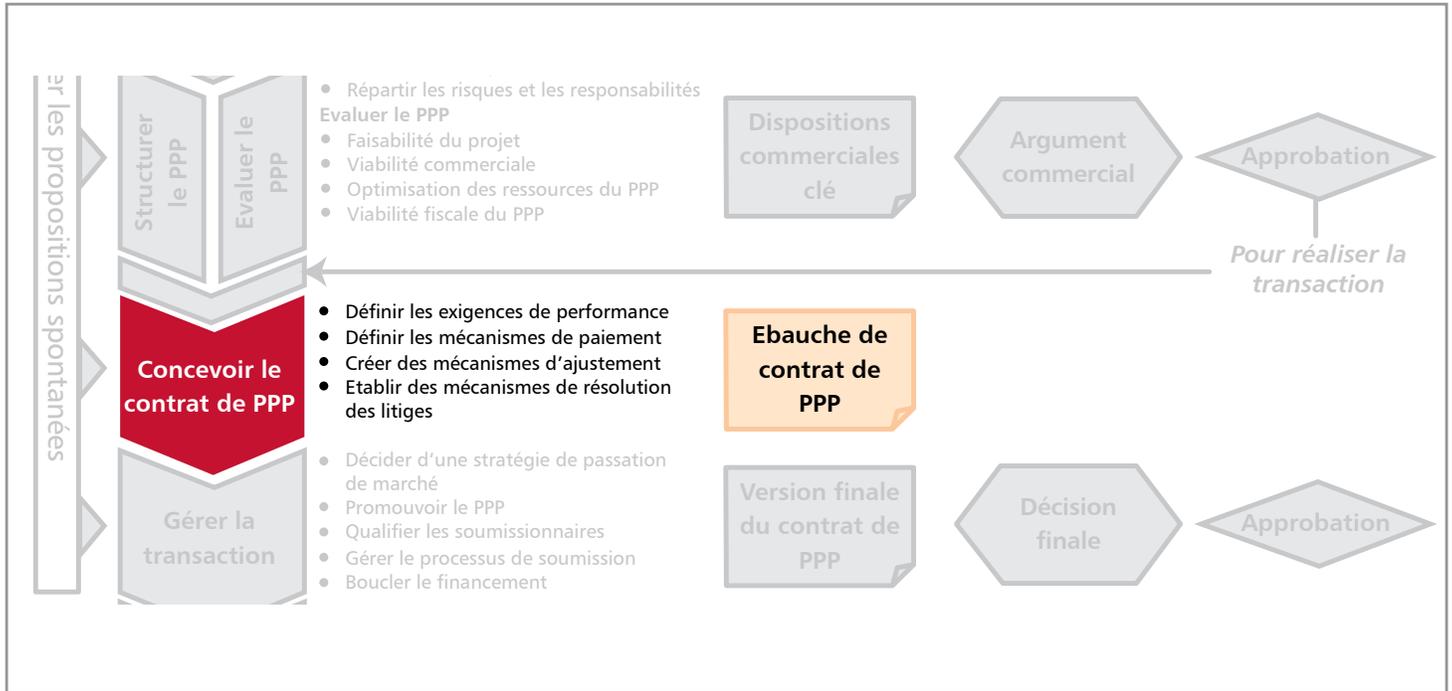
Dans cette section, on entend par « contrat de PPP » les documents contractuels régissant la relation entre les entités publiques et privées parties d'un contrat de PPP. Dans la pratique, le contrat de PPP peut comprendre un ou plusieurs documents. Par exemple, un PPP visant à concevoir, construire, exploiter, et assurer la maintenance d'une nouvelle centrale électrique devant fournir l'énergie en gros à une entreprise publique de transport d'électricité, peut comprendre par un accord d'achat d'électricité conclu entre l'entreprise de transport d'électricité et la société en charge du PPP, ainsi qu'un accord de mise en œuvre conclu entre le ministère compétent et la société en charge du PPP. Chaque accord peut ensuite faire référence aux échéanciers ou annexes pour définir certains détails particuliers, par exemple les exigences et mesures détaillées en matière de performances.

Outre le contrat de PPP, de nombreux contrats seront conclus entre les entités privées participant au projet de PPP. Parmi les plus importants, on retrouvera les contrats conclus entre la société de projet et son cocontractant EPC (ingénierie, approvisionnement, et construction : *engineering, procurement, & construction* en anglais), les accords de financement entre la société de projet et ses bailleurs de fonds, et les pactes d'actionnaires entre les investisseurs en capital. (Voir la section 1.4 : *Financement des projets de PPP* pour en savoir plus sur la structure contractuelle des PPP). La prise d'effet du contrat de PPP peut être subordonnée à la conclusion des autres accords contractuels. Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 23] indique les sujets devant être abordés dans le cadre d'un contrat type de PPP. La section sur les contrats de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] décrit les divers accords contractuels rencontrés fréquemment pour différents types de PPP.

Comme indiqué à l'illustration 3.5 : *Étape de la conception du contrat de PPP*, un projet de contrat de PPP doit généralement être préparé avant que ne soient lancées les demandes de propositions. Un contrat préparé avec soin requiert du temps et des ressources, et peut nécessiter l'aide d'experts.

Le projet de contrat de PPP fait généralement partie de la demande de propositions transmise aux éventuels soumissionnaires. Dans certains cas, le contrat de PPP compris dans la demande de propositions ne peut pas être modifié. Dans d'autres cas, il peut faire l'objet de modifications suite à l'interaction avec les soumissionnaires durant la transaction. Le **feuille de route australienne des directives nationales en matière de PPP** [n° 22] fournit un aperçu de l'élaboration du contrat de PPP et de sa progression à chaque étape de la mise en œuvre du PPP.

Illustration 3.5 : Étape de la conception du contrat de PPP



Objectifs de la conception des contrats de PPP

Un contrat bien conçu est un contrat clairement défini et détaillé, source de certitude pour les parties contractantes. Comme les PPP sont conclus à long terme, qu'ils présentent des risques, et qu'ils sont complexes, les contrats de PPP sont nécessairement incomplets. En effet, toutes les étapes futures du projet ne peuvent pas être précisées de manière tout à fait exhaustive. Dès lors, le contrat de PPP doit faire preuve de souplesse afin de faire face aux changements de circonstances à long terme, afin d'éviter toute renégociation ou résiliation du contrat.

L'objectif de la conception du contrat de PPP vise donc à instaurer, dans la mesure du possible, un degré de certitude entre les parties tout en aménageant un degré de souplesse raisonnablement encadré, le cas échéant, en conservant toute la clarté des dispositions contractuelles et en limitant l'incertitude pour les deux parties. Afin de parvenir à cet objectif, une procédure et des limites clairement définies pour réaliser des modifications doivent être établies. Pour mettre en œuvre ce type de contrat dans la pratique, des institutions solides de gestion des contrats sont requises, comme décrit à la section 3.7 : *Gestion des contrats de PPP*. Dans la mesure du possible, faire participer le futur gestionnaire du contrat à la conception ou à l'examen du contrat de PPP permet de s'assurer que les procédures de gestion des aléas pourront être mises en œuvre dans la pratique.

Contenu de cette section

La conception du contrat de PPP est une tâche complexe. Cette section définit brièvement certains éléments essentiels de la conception des contrats de PPP en cinq points, et fournit des liens vers des outils, des exemples, et d'autres sources bibliographiques.

- **Critères de performance** : définition du niveau de qualité et de quantité nécessaires d'actifs et de services, et établissement de mécanismes de surveillance et de respect des critères imposés, ainsi que des mécanismes de sanctions.
- **Mécanismes de paiement** : définition du mode de rémunération de l'entité privée, au moyen de tarifs imposés aux usagers, de paiements par le gouvernement selon l'utilisation ou la mise à disposition, ou une combinaison de ces deux méthodes ; et précision des différentes primes et sanctions pouvant être prévues dans le contrat.
- **Mécanismes d'ajustement** : mécanismes prévus dans le contrat afin de faire face aux changements, tels que des modifications extraordinaires des tarifs ou des modifications des exigences de service.
- **Procédures de résolution des différends** : définition de mécanismes institutionnels régissant le mode de résolution des litiges contractuels, tels que le rôle du régulateur et des tribunaux, et le recours à des panels d'experts ou à un arbitrage international.
- **Clauses de résiliation** : définition de la durée du contrat, des dispositions relatives au transfert des actifs, et des circonstances et répercussions d'une résiliation anticipée.

Ensemble, ces dispositions définissent la répartition des risques en vertu du contrat. Évidemment, il convient de rédiger ces clauses afin de veiller à répartir les risques (comme indiqué à la section 3.3 : *Structuration des projets de PPP*) comme prévu. Les clauses relatives aux mécanismes de changement et de résolution des différends visent à éviter de renégocier le contrat, en permettant d'y apporter des modifications ou de régler les problèmes, dans le cadre des paramètres prévus dans le contrat.

De nombreux pays standardisent certains éléments de la conception du contrat de PPP. Ceci aide à réduire le coût de rédaction du contrat pour chaque projet de PPP. Certains pays mettent au point des modèles de contrats ou de clauses contractuelles, le Tableau 3.1 : *Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles* fournit quelques exemples. D'autres incorporent certains éléments dans la législation globale pour régir tous les contrats de PPP, comme décrit à la section 2.2 : *Cadre juridique d'un PPP*. Par exemple, au Chili, le mécanisme de résolution des différends est prévu par la Loi relative aux concessions.

Le **Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale**, disponible au lien suivant : <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements> [n° 58], constitue un complément utile aux conseils proposés dans cette section. Ce site présente un ensemble de contrats de PPP utilisés dans la réalité et de modèles d'accords pour divers types de contrats et de secteurs.

Tableau 3.1 : Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles

| Juridiction | Norme | Liens |
|-------------------------|---|---|
| Australie | Les directives émises par Infrastructure Australia fournissent des principes commerciaux pour les PPP liés aux infrastructures sociales et économiques, énoncent les raisons pour lesquelles les risques et les responsabilités clés devraient être définis au contrat et décrivent comment ces dernières doivent être réparties. | Australie, Infrastructure Australia (2008) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure (Vol. 3)</i> , Canberra : https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-3-Commercial-Principles-for-Social-Infrastructure-Dec-2008-FA.pdf Australie, Infrastructure Australia (2011) <i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol. 7)</i> , Canberra: https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-7-Commercial-Principles-for-Economic-Infrastructure-Feb-2011-FA.pdf |
| Inde | Descriptions d'accords types de PPP dans divers secteurs des transports. | Inde, Secretariat for Infrastructure (2011) <i>Model Concession Agreement</i> . New Delhi : http://toolkit.pppinindia.com/start-toolkits.php?sector_id=4 |
| Pays-Bas | Contrat de PPP standard pour un contrat DBFM (Conception-Construction-Finance-Maintenance) pour les bâtiments et DBFMO (Conception-Construction-Finance-Maintenance-Exploitation) pour les infrastructures. | Pays-Bas, Ministry of Finance. (n.d.) <i>Publications</i> . La Hague http://www.ppsbijhetrijk.nl/Publicaties?publicatiesoort=Modeldocument (Versions néerlandaise ou anglaise) |
| Nouvelle-Zélande | Ébauche d'un contrat standard de PPP. | Nouvelle-Zélande, National Infrastructure Unit (2010) <i>Draft Public Private Partnership (PPP) Standard Contract – Version 2</i> . Wellington : http://www.treasury.govt.nz/statesector/ppp/standard-form-ppp-project-agreement |
| Pakistan | Dispositions standard applicables aux PPP. | Pakistan, Infrastructure Project Development Facility (2007) <i>Standardised PPP Provisions</i> . Islamabad : http://www.ipdf.gov.pk/prod_img/PPP%20Policy%20FINAL%2014-May-2010.pdf |
| Philippines | Modèles de contrats de PPP dans les secteurs de l'approvisionnement en eau en gros, les TIC, la gestion des déchets solides, et les transports en commun urbains. Des conditions standardisées sont actuellement en cours de rédaction par le centre des PPP. | Philippines, Public-Private Partnership Center (2011) <i>PEGR Sample Contracts</i> . Manille : http://ppp.gov.ph/ |
| Afrique du Sud | Des clauses standard relatives aux PPP publiées en même temps que le Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud. | Afrique du Sud, National Treasury (2004) <i>Standardised PPP Provisions</i> . Johannesburg : http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf |
| Royaume-Uni | Contrats types dans le cadre de projets de PFI, comprend des orientations détaillées sur chaque élément du contrat. | Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury <i>Standardised contracts</i> , London: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf |

3.4.1 Critères de performance

Le contrat doit préciser clairement ce qui est attendu de l'entité privée, en termes de qualité et de quantité des actifs et services à fournir. Par exemple, il peut s'agir de définir des normes exigées en matière de maintenance d'une route ou la qualité requise en termes de service ou encore les objectifs d'expansion des raccordements dans le cadre de services publics fournis directement aux usagers. Les indicateurs et les objectifs de performance sont généralement indiqués en annexe du contrat de PPP.

Dans toute la mesure du possible, la performance demandée doit être formulée en termes de résultats requis (tels que la qualité du revêtement d'une chaussée) plutôt que de facteurs de production (tels que les matériaux et la conception du revêtement d'une chaussée). Il s'agit là d'un aspect fondamental d'un PPP. Ceci permet à la société en charge du PPP de faire preuve d'innovation lorsqu'elle cherche à répondre aux exigences imposées, comme décrit dans l'ouvrage publié par **Farquharson et al** [n° 144, page 34]. Pour de plus amples informations et des exemples supplémentaires sur les différences entre les exigences de résultats et de facteurs de production, consulter le **Guide de Hong Kong relatif à la gestion des contrats de sous-traitance** [n° 178, pages 32 à 33] et le **Guide sur les spécifications concernant les résultats, publié par le ministère britannique de la Défense** [n° 292], qui établit également une procédure permettant de définir les spécifications d'un projet de PPP.

Définir les résultats plutôt que les facteurs de production permettent aussi d'encourager la concurrence autant que possible. A titre de contre-exemple, le guide d'information de la Banque mondiale sur la gouvernance dans le secteur de l'électricité décrit une passation de marchés dans laquelle la demande de propositions spécifiait une technologie particulière, et dont l'objectif était de limiter la concurrence et de faciliter la corruption.

Le contrat de PPP doit définir les éléments suivants :

- **Objectifs de performance ou exigences en matière de résultats clairement définis.** **Farquharson et al** [n° 144, pages 34-36] notent que les objectifs de performance doivent être « SMART », c'est-à-dire Spécifiques, Mesurables, Atteignables, adaptés à la Réalité, et limités dans le Temps. Ils fournissent également un exemple d'objectifs SMART pour un PPP relatif à des bâtiments administratifs.
- **Mode de surveillance des performances** : les modalités de collecte et de transmission des informations. Les rôles peuvent être répartis entre l'équipe gouvernementale de gestion du contrat, l'entité privée, les contrôleurs externes, les régulateurs, et les usagers (voir la section 3.7 : *Gestion des contrats de PPP*).
- Les conséquences en cas de non réalisation des objectifs de performance prévus doivent être clairement définies et avoir force exécutoire. Les actions suivantes peuvent être prises :
 - Préciser les pénalités, les dommages-intérêts forfaitaires, ou les garanties de bonne exécution. **Iossa et al** [n° 205, pages 47 à 49] décrivent les avantages et les inconvénients de ces types de mécanismes contraignants. Par exemple, les **contrats types de PPP au Royaume-Uni** contiennent un chapitre sur les conséquences d'une mise en service tardive [n° 277, chapitre 4], décrivant ainsi le moment et la manière dont les dommages-intérêts forfaitaires ou un cautionnement de bonne exécution peuvent être mis en œuvre.
 - Préciser les montants déduits des paiements en raison du rendement médiocre (ou système de primes lié à la performance) et incorporer ces précisions au mécanisme de paiement (voir la section 3.4.2 : *Mécanismes de paiement*).
 - Instaurer un système d'indicateurs de performance. Ce système doit également préciser les conséquences de la persistance d'une performance insatisfaisante, notamment la rupture du contrat pour manquement aux obligations du service, comme décrit à la section 3.4.5 : *Clauses de résiliation*.

- **Droits d'intervention en faveur de l'entité publique**, l'autorisant à prendre contrôle de la concession (en général, temporairement) à certaines conditions bien définies. Comme décrit par **lossa et al** [n° 205, pages 81 à 83], l'objectif d'une telle intervention consiste généralement à permettre à l'entité publique de résoudre temporairement les problèmes menaçant la mise à disposition du service, notamment les problèmes urgents liés à l'environnement, la santé, ou la sécurité.

Les sources bibliographiques suivantes fournissent des orientations et des exemples supplémentaires quant à la définition des critères de performance :

- Le **Guide relatif aux concessions de Kerf et al** [n° 215, pages 70 à 74] décrit les problèmes et présente des exemples sur les objectifs de performance dans le cadre de contrats de concession de services publics.
- **L'article de la société 4Ps sur l'expérience britannique en matière de PFI** [n° 271, pages 7 à 10] présente les leçons tirées de l'exigence de définition des résultats. Il est en particulier mis l'accent sur le besoin de clarté afin d'éviter les divergences d'interprétation susceptibles d'entraîner des désaccords ainsi que sur la nécessité de s'assurer que les exigences en matière de remise des rapports sont adéquates.
- Le module 6 du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** intitulé « Managing the PPP agreement » (Gestion de l'accord de PPP) [n° 5, Module 6, pages 25 à 26] décrit brièvement la manière dont les critères de performance, et les mécanismes de surveillance et d'application doivent être établis. Les dispositions standard applicables aux PPP d'Afrique du Sud contiennent de plus amples détails sur le suivi de la performance [n° 5, Standardized PPP Provisions, pages 121-133].
- Le **gouvernement écossais** a mis sur pied des critères standard de performance axés sur les résultats pour les PFI en milieu scolaire [n° 300]. Ils décrivent également certaines questions clés liées à la définition des critères de performance.
- La publication du ministère américain des Transports sur les **indicateurs clés de performance dans le cadre de partenariats public-privé** [n° 141] examine les indicateurs utilisés dans plusieurs pays et leur efficacité.

3.4.2 Mécanismes de paiement

Le mécanisme de paiement définit le mode de rémunération de l'entité privée participant au PPP. Des ajustements aux paiements tenant compte de la performance ou des facteurs de risque sont nécessaires afin de créer des mesures incitatives et de répartir les risques dans le cadre d'un contrat de PPP, comme décrit le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 24].

lossa et al [n° 205, pages 41 à 49] présentent un aperçu utile des mécanismes de paiement dans le cadre de PPP. Les principaux éléments des mécanismes de paiement d'un PPP sont les suivants :

- **Redevances imposées à l'utilisateur** : l'entité privée perçoit directement sa rémunération des usagers du service.

- **Paiement versé par le gouvernement** : l'entité privée perçoit du gouvernement une rémunération pour les services ou les actifs fournis. Ces paiements peuvent prendre diverses formes :
 - selon l'usage, par exemple, des « péages fictifs » ou des subventions basées sur les résultats ;
 - selon la mise à disposition, c'est-à-dire subordonnés à la mise à disposition d'un actif ou d'un service correspondant à la qualité spécifiée ;
 - des subventions immédiates selon la réalisation de certaines étapes.
- **Primes et pénalités, ou amendes** : déductions sur les paiements versés à l'entité privée, ou pénalités ou amendes payables par l'entité privée, échus si certains résultats escomptés ou normes prévues n'ont pas été atteints ; ou, inversement, versement de primes à l'entité privée si les résultats escomptés ont été atteints.

Le mécanisme de paiement peut inclure tout ou partie des éléments ci-dessus, à condition qu'ils soient clairement définis. Les principaux éléments sont décrits brièvement ci-après, et sont accompagnés de références supplémentaires.

Définition des tarifs imposés aux usagers

Lorsqu'une concession est de type « usager payeur », la tarification et les ajustements tarifaires constituent un mécanisme important de répartition des risques. Dans le cadre de certains PPP, l'entité privée peut être libre d'établir les tarifs et la structure tarifaire. Cependant, il arrive fréquemment que les PPP de type « usager payeur » concernent des secteurs en situation de monopole, auquel cas les tarifs sont en général régis par le gouvernement (ainsi que les normes de service) afin de protéger les usagers. La question clé en termes de répartition des risques consiste à savoir comment les tarifs pourront être modifiés en cours d'exécution du contrat de PPP, que ce soit en fonction de l'inflation ou d'autres variables économiques.

Les tarifs peuvent être régulés ou contrôlés en définissant des formules tarifaires au contrat de PPP, ou une combinaison de ces deux méthodes. Par exemple, une formule tarifaire peut être mise au point afin d'établir les montants initiaux des tarifs, et les ajustements tarifaires réguliers et automatiques basés sur l'inflation. Le contrat peut prévoir des examens réguliers de la formule tarifaire, durant lesquels d'autres facteurs peuvent être pris en compte, comme décrit à la section 3.4.3 : *Mécanismes d'ajustement*.

Le **Guide relatif aux concessions publié par Kerf et al** [n° 215, Sections 3.3 et 3.4] présente un aperçu utile sur la fixation et l'ajustement des prix dans le cadre d'un contrat de concession de type « usager payeur ». La **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés au secteur de l'eau** [n° 46, pages 108 à 118] aborde également l'indexation des tarifs et établit un mécanisme de répartition des risques pour les PPP de type « usager payeur ».

Pour en savoir plus sur la fixation et l'ajustement des prix, il existe une vaste documentation sur les différentes approches d'établissement des prix dans le secteur des infrastructures. Le **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation** de la Banque mondiale (Corpus de connaissances sur la régulation des

infrastructures), disponible en ligne [n° 61], comprend un module sur la fixation des prix (c'est-à-dire l'établissement du niveau d'ensemble des prix) et un module sur la tarification (c'est-à-dire, le mode de variation des tarifs selon les clients ou les circonstances). Les deux modules décrivent les questions clés et fournissent de nombreux liens vers d'autres sources bibliographiques.

Définition des paiements versés par le gouvernement

Dans les contrats de PPP de type « gouvernement payeur », il convient de tenir compte des facteurs suivants :

- **Répercussions quant à la répartition des risques** des différents mécanismes de paiements par le gouvernement. Par exemple, selon un mécanisme fondé sur l'utilisation, le risque lié à la demande est soit assumé par le secteur privé, soit partagé. A l'inverse, dans le cas d'un mécanisme fondé sur la mise à disposition, le gouvernement assume le risque de baisse de la demande. Le versement à l'entité privée d'une subvention initiale de capital signifie que celle-ci assume bien moins de risque que si la même subvention était étalée sur toute la durée du contrat en fonction de la mise à disposition. L'**article d'Irwin sur le soutien financier aux PPP** [n° 206] décrit les avantages et inconvénients des différents types de subventions accordées aux projets d'infrastructure (ainsi que les tarifs imposés aux usagers) et indique la manière dont les gouvernements sélectionnent la marche à suivre.
- **Définition claire des liens entre résultats et normes de performance** : lier les paiements à des exigences de performance précises constitue un élément essentiel à une répartition des risques dans la pratique. Voir la section 3.4.1 : *Critères de performance* pour des sources bibliographiques supplémentaires sur la définition des résultats et des objectifs de performance au contrat. La section suivante sur les primes et les pénalités fournit de plus amples détails sur la définition des ajustements des paiements.
- **Indexation de la formule de paiement** : comme pour la spécification tarifaire, les paiements peuvent être indexés en tout ou en partie selon certains facteurs de risque ; le gouvernement accepte ou partage alors le risque.

Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 24] présente un aperçu utile du mécanisme de paiement pour les PPP de type « gouvernement payeur ». **Yescombe** [n° 323] fournit une description plus détaillée des différentes options et leurs répercussions sur la répartition des risques et la bancabilité. Une **note rédigée par le gouvernement écossais** [n° 300] décrit l'expérience écossaise en matière de définition et de mise en œuvre de mécanismes de paiement dans le cadre de PPP.

Définition des primes et des pénalités

Qu'il s'agisse de PPP de type « gouvernement payeur » ou « usager payeur », les primes et les pénalités peuvent être corrélées à des résultats particuliers. Dans le cadre de contrats de type « gouvernement payeur », les primes et les pénalités représentent généralement des ajustements aux paiements réguliers. Dans le cadre de certains contrats de type « usager payeur », les gouvernements peuvent aussi accorder des primes ou imposer des pénalités.

Iossa et al [n° 205, pages 46 à 47] présentent un aperçu des paiements basés sur la performance. La **note publiée par le gouvernement écossais sur l'établissement de mécanismes de paiement dans le cadre de PPP** [n° 301, pages 9 à 13] met l'accent sur le besoin de calibrer le mécanisme de paiement, c'est-à-dire de vérifier l'impact financier des pénalités selon différentes combinaisons éventuelles de performance insuffisante. Les contrats types présentés au Tableau 3.1 : *Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles* fournissent des exemples supplémentaires illustrant le recours aux primes et pénalités. Par exemple, les **contrats types de PPP au Royaume-Uni** contiennent un chapitre sur les mécanismes de paiement [n° 277, chapitre 7] décrivant notamment la calibration des pénalités et des primes en fonction de l'analyse financière.

3.4.3 Mécanismes d'ajustement

Les projets de PPP sont établis à long terme, présentent des risques, et sont complexes. Ainsi, la réalisation d'une nouvelle autoroute à péage encourt des risques évidents, tels que les fluctuations au niveau de la demande, mais aussi des risques moins apparents, tels que la demande future pour un plus grand nombre d'échangeurs ou l'installation de nouvelles technologies de gestion du trafic. Des PPP plus complexes, tels que les contrats de concession dans le secteur de l'eau, sont davantage exposés à des changements imprévisibles. La durée de vie des actifs peut varier. Des changements dans les technologies de traitement et de distribution peuvent émaner de nouvelles recherches dans le domaine de la santé, tandis que la croissance urbaine peut exiger des investissements de grande ampleur, parfois dans des lieux imprévisibles.

Il ressort de ces éléments que le contrat de PPP ne peut pas prévoir de manière tout à fait exhaustive toutes les conséquences futures du projet. Par conséquent, le contrat de PPP doit faire preuve de souplesse, afin de faire face aux changements de circonstances à long terme. Le but est d'éviter toute renégociation ou résiliation du contrat. Un tel mécanisme d'ajustement vise à créer une procédure et des limites clairement définies pour faire face aux variations dans le temps.

Le concept d'« équilibre financier », couramment utilisé dans les systèmes de droit civil, offre un mécanisme général permettant de faire face à divers types de variations. D'autres mécanismes sont plus spécifiques, tels que les mécanismes de modification des exigences de service ; de modification des formules tarifaires et autres ajustements tarifaires en réponse à l'évolution du marché ; ou encore les mécanismes de répartition des gains liés au refinancement.

Comme décrit dans le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, pages 37 à 38], les dispositifs et processus administratifs permettant de faire face au changement sont souvent définis dans le cadre de la structure et de la documentation de gestion du contrat (voir la section 3.7.1 : *Établissement de structures de gestion de contrats*). Des règles et procédures peuvent être définies afin de gérer les changements tout en gardant une marge d'appréciation. Par conséquent, le contrat doit définir un processus permettant de s'assurer que les intérêts des entités privée et publique seront respectés.

Clauses relatives à l'équilibre financier

Les systèmes de droit civil font couramment référence au concept d'« équilibre financier » lors de la passation. Ce concept peut découler des principes généraux de droit administratif, ou être défini de manière plus

détaillée dans le contexte des PPP dans une loi spécifique aux PPP ou une loi sectorielle, et/ou stipulé dans un contrat particulier. Les dispositions relatives à l'équilibre financier autorisent un exploitant à modifier les conditions financières clés du contrat afin de compenser les effets de certains types d'événements exogènes pouvant avoir une incidence sur la rentabilité financière. Les ajustements se fondent sur un modèle financier convenu d'un commun accord et maintenu sur toute la durée du contrat. Les trois principales causes de changements imprévus justifiant le rétablissement de l'équilibre financier sont les suivantes : *Force Majeure* (des catastrophes naturelles ou des troubles civils), *Fait du prince* (action du gouvernement), et *imprévision* (changements imprévisibles dans le contexte économique). Le **site Internet du Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale** [n° 59] fournit de plus amples informations et références bibliographiques sur les clauses relatives à l'équilibre financier dans la section intitulée « Principales caractéristiques des systèmes de *common law* et de droit civil ».

Modifications des exigences de service

Il peut être difficile pour l'autorité contractante d'anticiper de manière précise les exigences de service sur toute la durée du contrat. Les contrats contiennent habituellement des approches permettant de faire face aux modifications des exigences du service, en réponse à des changements de circonstances (ce qui peut comprendre un changement de technologie). Par exemple, le **Guide relatif aux PPP du gouvernement de Hong Kong** [n° 179, pages 68 à 71] décrit la réponse aux changements de circonstances. Les **clauses contractuelles type d'Afrique du Sud** [n° 5, Partie K:50] renvoient à quatre catégories de changement : modifications sans aucun coût supplémentaire ; modifications dans le cadre de travaux de petite taille ; modifications « institutionnelles » (modifications aux exigences de service) ; et modifications demandées par l'entité privée.

Modifications des règles ou formules tarifaires ou de paiement

Les tarifs ou paiements font souvent l'objet d'une formule, comme décrit à la section 3.4.3 : *Mécanismes d'ajustement*, afin de permettre des ajustements réguliers en raison de facteurs tels que l'inflation. Le contrat de PPP peut aussi prévoir des mécanismes permettant de réviser ces formules, périodiquement, ou de manière ponctuelle en raison de circonstances extraordinaires (en précisant les facteurs de déclenchement). Comme ces processus sont analogues aux révisions tarifaires réglementaires, des documents de référence du régulateur peuvent s'avérer utiles. La section du **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation** (Corpus de connaissances sur la régulation des infrastructures) de la Banque mondiale [n° 61] sur la régulation du niveau de prix décrit les problèmes clés liés à la régulation des tarifs et guide le lecteur vers de nombreuses références bibliographiques.

Coûts d'exploitation des sondages de marché et des exercices de benchmarking

Certains contrats de PPP exigent que soient réalisés des sondages de marché ou exercices de *benchmarking* périodiques de certains services accessoires afin d'ajuster les coûts aux conditions du marché. Il s'agit en général de PPP assurant la livraison d'un actif de longue durée (comme un établissement scolaire ou

hospitalier) ainsi que des services immatériels pour lesquels les contrats de marché sont généralement de plus courte durée (comme le nettoyage). On retrouve fréquemment cette approche dans les contrats de PPP dans le cadre de la Private Finance Initiative (PFI) au Royaume-Uni. Un des objectifs de cette approche est de fixer le tarif imposé pour les services immatériels aux conditions de marché, au moyen de sondages de marché périodiques ou d'exercices de *benchmarking*. Les prestataires de service étant normalement peu disposés à fournir un prix fixe (avec une simple indexation sur l'inflation) pour des services immatériels sur une longue période de temps car les coûts actuels augmenteront plus rapidement que l'indexation, est une autre raison expliquant le sondage de marché de ces services.

Une **note publiée par le groupe de travail opérationnel britannique** fournit des orientations détaillées sur les approches de *benchmarking* et de sondage de marché [n° 275]. Le **ministère de la Santé britannique** a aussi publié un code des meilleures pratiques sur le *benchmarking* et les sondages de marché dans le cadre de PFI en milieu hospitalier [n° 296]. Ce code fournit des orientations sur la gestion du processus de sondage de marché, en mettant l'accent sur les contrats relatifs aux établissements de santé ; voir aussi [n° 297].

Refinancement

Au cours de la mise en œuvre, des modifications du profil de risque du projet ou des marchés des capitaux peuvent permettre à la société de PPP de remplacer ou renégocier sa dette originale selon des conditions plus favorables. Comme indiqué à la section 1.4 : *Financement des projets de PPP*, de nombreux contrats de PPP établissent des règles afin de définir et partager les gains réalisés par un refinancement. Par exemple, en 2004, le Trésor britannique a inséré dans ses contrats types de PFI un partage égal entre les investisseurs et le gouvernement de tous gains obtenus suite au refinancement. Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 35] fournit également un bref résumé de la façon dont le refinancement peut être abordé dans le cadre du contrat de PPP.

3.4.4 Mécanismes de résolution des différends

Dans la mesure où les accords de PPP sont conclus à long terme et sont complexes, les contrats ont tendance à être incomplets, comme décrit à la section 3.4.3 : *Mécanismes d'ajustement*. Cette situation favorise les divergences d'interprétation et des différends peuvent survenir. L'établissement d'une procédure de résolution des différends a pour but de permettre un règlement des litiges rapide et efficace, sans interruption de service, et réduisant le risque de perturbation résultant de ceux-ci, tant pour le secteur public que privé. Des mécanismes de résolution des différends sont souvent incorporés au contrat de PPP. Certains gouvernements font le choix de préciser les mécanismes de résolution des différends directement dans la législation relative aux PPP.

Comme décrit par **Kerf et al** [n° 215, Section 3.10] la résolution des différends dans le cadre d'un PPP peut comprendre les mécanismes suivants :

- **Médiation** : un tiers intervient pour aider à résoudre un désaccord en recommandant aux parties la marche à suivre pour régler leurs désaccords. La médiation est utilisée en vue d'éviter un arbitrage formel.

- **Recours à un régulateur sectoriel** : dans les secteurs où les PPP se trouvent sous l'autorité d'un organisme de régulation indépendant, ce dernier peut être chargé de résoudre certains différends. Il s'agit d'une option relativement simple et peu onéreuse, mais comportant des risques pour l'entité privée, en particulier, en cas de doutes vis-à-vis de l'indépendance du régulateur.
- **Système judiciaire** : généralement les litiges contractuels sont soumis à la juridiction des tribunaux, tout comme le sont en principe les contrats de PPP. Cependant, les parties aux PPP considèrent souvent que le système judiciaire n'est pas compétent pour résoudre les litiges relatifs aux PPP en raison de la lenteur de la procédure ou du manque d'expertise technique, en particulier dans les pays en développement. Les mécanismes de résolution des différends dans le cadre de PPP évitent dans la mesure du possible d'avoir recours au système judiciaire.
- **Panel d'experts agissant en qualité d'arbitres** : le contrat de PPP ou la loi relative aux PPP peut nommer un panel d'experts indépendants qui agiront en qualité d'arbitres en cas de litige. Les décisions peuvent avoir un caractère non contraignant (dans quel cas un mécanisme supplémentaire est nécessaire) ou contraignant.
- **Arbitrage international** : il s'agit du dernier ressort pour de nombreux contrats de PPP. La procédure d'arbitrage peut notamment être organisée dans le cadre d'une institution d'arbitrage permanente, telle que le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (voir l'Encadré 3.11 : *Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)*) ou de dispositifs ad-hoc tel qu'un panel international d'experts.

En cas d'échec de méthodes plus simples, il est possible d'avoir recours à plusieurs de ces approches. Par exemple :

- **Concessions au Chili**. Le mécanisme de résolution de différends pour les contrats de PPP au Chili a été établi dans le cadre de la Loi relative aux concessions et met l'accent sur le rôle d'un panel d'experts indépendants, tel que décrit dans la **revue publiée par Jadresic sur l'expérience chilienne en matière de panels d'experts** [n° 211, pages 25-26]. Un panel d'experts spécialisés dans la conciliation est établi pour chaque contrat et comprend trois experts : un désigné par le gouvernement, un par l'entité privée, et un troisième choisi d'un commun accord. Il peut être fait recours au panel de conciliation pour proposer une conciliation, soumise à l'accord des parties. Si les parties ne parviennent pas à un accord, l'entité privée peut alors demander à ce que le panel de conciliation devienne un panel d'arbitrage (et rende une décision contraignante) ou que le litige soit renvoyé au système judiciaire.
- **Concession d'approvisionnement en eau de Bucarest**. Le mécanisme de résolution de litiges est défini par le contrat de PPP. Il prévoit un régulateur économique, un régulateur technique faisant partie du gouvernement municipal, et permet un recours à un panel d'experts internationaux en cas d'appel.
- Au **Mexique**, la loi fédérale sur les acquisitions, les contrats de bail, et les services [n° 235] énonce les procédures de résolution des différends au cours de la mise en œuvre du contrat de PPP. Le Secretaría de la Función Pública est l'organisme chargé de ces procédures. La loi précise que la partie intéressée doit déposer auprès du secrétaire de cet organisme une demande pour une aide relative à la résolution du différend. Le secrétaire organise une réunion portant sur la résolution du différend. Tous les accords

conclus dans le cadre de cette procédure seront contraignants, et les parties impliquées doivent présenter un rapport faisant état des progrès réalisés en vue de se conformer à l'accord conclu.

- En **Uruguay**, la loi relative aux contrats de PPP [n° 321] impose aux parties le choix d'un panel d'arbitrage ad hoc pour résoudre tous différends.

Les contrats types indiqués au Tableau 3.1 : *Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles* fournissent des exemples supplémentaires illustrant les clauses et les options afférant à la résolution de différends.

Encadré 3.11 : Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)

Le CIRDI, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale, est une institution internationale autonome, établie aux termes de la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre des États et des ressortissants d'autres États* (connue sous l'appellation convention CIRDI ou convention de Washington, entrée en vigueur en 1966), comptant plus de cent quarante États membres. La vocation première du CIRDI consiste à fournir des moyens de conciliation et d'arbitrage concernant les différends internationaux relatifs aux investissements.

La convention CIRDI cherche à éliminer les obstacles majeurs aux libres flux internationaux d'investissements privés résultant des risques non commerciaux et de l'absence de méthodes internationales spécialisées pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Le CIRDI a été créé par la Convention sous forme de forum international impartial mettant à la disposition des parties éligibles des moyens de résoudre les différends juridiques, par l'intermédiaire de procédures de conciliation ou d'arbitrage. Le recours aux moyens proposés par le CIRDI est toujours soumis au consentement des parties. Le CIRDI maintient un panel d'arbitres et un panel de médiateurs.

Le site Internet du CIRDI, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>, contient des renseignements plus détaillés et des exemples de règlement de différends internationaux, y compris des affaires liées aux secteurs des routes, des lignes ferroviaires, des ports, des aéroports, de l'électricité, des déchets, de l'eau, des eaux usées, et d'autres secteurs. De nombreux rapports relatifs à ces affaires sont disponibles sur le site, en versions française et anglaise. Le site Internet fournit aussi un recueil de clauses types afférant à la conciliation et l'arbitrage, en français, anglais, et espagnol.

3.4.5 Clauses de résiliation

Dans la majorité des cas, les contrats de PPP ont une durée clairement définie. Généralement, le contrat stipule la date de résiliation de ce dernier, ainsi que les dispositifs pour la clôture du contrat et le transfert des actifs. Le contrat de PPP, ou parfois la loi relative aux PPP pertinente, doit aussi préciser les conditions

pouvant entraîner une résiliation anticipée du contrat et les conséquences dans chaque cas d'une telle résiliation.

Durée du contrat et transfert des actifs

Le contrat de PPP définit généralement la durée du contrat et les conditions dans lesquelles les actifs liés au projet peuvent faire l'objet d'un transfert au gouvernement. La durée du contrat correspond le plus souvent à l'estimation de la durée nécessaire à la réalisation du résultat escompté par l'entité privée, à des tarifs ou à un prix raisonnable. Une seconde option consiste à définir des tarifs ou paiements annuels, et à laisser les soumissionnaires déterminer la durée du contrat comme l'une des variables principales de l'offre. Cette approche a été utilisée dans le cadre du programme de routes à péage au Mexique, où des concessions ont été accordées au soumissionnaire soumettant le délai le plus court [n° 148].

Une troisième alternative consiste à déterminer la durée de la concession de manière endogène, comme décrit par **Kerf et al** [n° 215, page 83], en invitant des offres sur la base de la moindre valeur actualisée des recettes. Ceci signifie que la concession arrive à terme lorsque cette valeur est atteinte. Plus le taux d'utilisation du service sera élevé, plus rapidement la concession arrivera à terme. Cette approche a été décrite par **Engel, Fischer, et Galetovic** [n° 133] comme un moyen de gérer le risque de concessions à durée déterminée et a été utilisée dans le cadre de routes à péages au Chili et en Colombie.

Kerf et al [n° 215, pages 81 à 82] et **lossa et al** [n° 205, pages 73 à 78] décrivent les avantages et les inconvénients entre une concession à court terme, permettant au gouvernement de renouveler ses appels d'offres, et l'effet dissuasif que cela peut créer vis-à-vis des concessionnaires, en particulier en fin de concession.

Étant donné cet effet dissuasif, les contrats de PPP doivent définir clairement la phase de transfert des actifs et des opérations lorsque le contrat arrive à terme. Il s'agit notamment de préciser la manière selon laquelle les actifs seront évalués, si le transfert des actifs se fera à titre gratuit ou onéreux, et comment le montant des paiements dus sera déterminé. C'est pourquoi il s'avère particulièrement difficile de définir les conditions de transfert au début d'un contrat à long terme. Les sources bibliographiques suivantes décrivent certaines des approches possibles :

- La **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55, Module 5, Stage 5] comporte une section sur le transfert des installations au terme du contrat et décrit la manière de définir des normes au moment du transfert en termes de durée utile résiduelle des différentes parties de l'actif.
- En **Australie, les principes commerciaux standard** [n° 21, pages 120 à 124] préconisent le recours à un expert indépendant, nommé à l'approche de l'échéance du contrat, pour évaluer les actifs et définir les conditions de transfert.
- Au **Royaume-Uni, le contrat type de PFI** [n° 277] exige qu'une inspection soit réalisée environ deux ans avant l'échéance du contrat dans le but de déterminer les travaux de mise aux normes des installations. L'autorité contractante a la faculté de ne verser le montant de la rémunération qu'à l'achèvement des travaux.

- Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 42] décrit les cautionnements et les garanties qui peuvent être utilisés pour s'assurer que la qualité des actifs sera maintenue au moment de leur transfert.

Clauses relatives à une résiliation anticipée

Le contrat de PPP doit définir les conditions dans lesquelles le contrat peut faire l'objet d'une résiliation anticipée, auquel cas la propriété des actifs liés au projet revient généralement au secteur public. Le mécanisme de résiliation anticipée précise la partie autorisée à résilier le contrat et pour quelle raison et, le cas échéant, le type d'indemnisation qui sera dû.

Trois principales raisons motivent la résiliation anticipée : le manquement de la part de l'entité privée ; la résiliation par l'entité publique, du fait d'un manquement de l'entité privée ou pour des raisons d'intérêt public ; et la résiliation anticipée pour cause externe (force majeure). Dans chaque cas, le gouvernement verse une indemnité à l'entité privée et assume le contrôle des actifs du projet (qui peuvent être de nouveau soumis à un appel d'offres dans le cadre d'un nouveau contrat de PPP). Les indemnités de résiliation sont définies contractuellement et dépendent généralement du motif de la résiliation, comme résumé au Tableau 3.2: *Types de résiliation anticipée et indemnités pour résiliation de contrat*.

Certaines de ces approches relatives à l'indemnité de résiliation doivent être définies avec soin, en particulier lorsqu'elles sont liées à la valeur des actifs du projet.

Les ressources suivantes fournissent des informations supplémentaires sur les clauses relatives à la résiliation de contrat, les types d'accords et les paiements :

- Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, pages 40 à 42] décrit chacun des motifs de rupture du contrat et, dans chaque cas, les options d'indemnisation pour résiliation de contrat.
- Une **publication EPEC plus détaillée sur les clauses de résiliation** [n° 96] fournit une vue d'ensemble des pratiques actuellement en vigueur en Europe et des orientations sur les clauses de résiliation et les dispositions relatives aux cas de force majeure dans le cadre de contrats de PPP.
- **Yescombe** [n° 323] décrit également de manière plus approfondie les motifs de résiliation et les indemnités pour résiliation de contrat.
- **Ehrhardt et Irwin** [n° 132, pages 46 à 49] notent que de nombreuses clauses de résiliation protègent les bailleurs de fonds de toutes pertes (c'est-à-dire, qu'elles ne permettent pas à la société de PPP de faire faillite). Ils expliquent en quoi ce type de clause peut poser des difficultés et pour quelles raisons une faillite pourrait devenir une option réaliste.
- Le document publié par **Clement-Davies sur les PPP en Europe centrale et de l'Est** [n° 106, page 46] fournit des informations supplémentaires sur les droits d'intervention des bailleurs de fonds.

Les contrats types indiqués au Tableau 3.1 : *Exemples de contrats types de PPP et de clauses contractuelles* fournissent des exemples supplémentaires de clauses de résiliation utilisées dans la pratique.

Nonobstant l'existence d'une clause de résiliation rédigée avec soin, une résiliation anticipée est en général coûteuse pour les deux parties et doit être utilisée comme solution de dernier ressort, lorsque d'autres possibilités ont échoué. Comme indiqué dans le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 40], il est important de définir les indemnités de résiliation du contrat, car une telle définition constitue une solution de repli dans les situations de résolution de différends ou de renégociation.

Les indemnités pour résiliation anticipée sont habituellement définies de telle sorte que les créanciers ont toujours un intérêt à préserver l'exécution du contrat et à garder les services opérationnels. Par conséquent, cela incite les créanciers à exercer leur droit d'intervention avant que des problèmes de performance n'entraînent un manquement de la part de l'entité privée.

Tableau 3.2: Types de résiliation anticipée et indemnités pour résiliation de contrat

| Résiliation | Facteurs de déclenchement | Définition de l'indemnité pour résiliation de contrat |
|--|---|--|
| Manquement de la part de l'entité privée | <ul style="list-style-type: none"> • Non achèvement des travaux de construction ; • Non-respect persistant des critères de performance ; et • Insolvabilité de la société de projet. Les bailleurs de fonds bénéficient généralement de « droits d'intervention » pour leur permettre de résoudre des problèmes liés à une entreprise non performante, le contrat peut être résilié uniquement si cette intervention est inefficace ou si les bailleurs de fonds choisissent de ne pas intervenir. | Les indemnités pour résiliation sont généralement définies pour que les actionnaires assument les charges liées au manquement. Les bailleurs de fonds peuvent aussi être exposés à une perte éventuelle (pour les inciter à corriger les problèmes) bien que cela n'ait aucune incidence sur la bancabilité. Les alternatives sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Valeur intégrale ou ratio prédéfini de l'encours de la dette ; • Valeur comptable dépréciée des actifs ; • Valeur actualisée nette des flux de trésorerie futurs (en soustrayant les frais de résiliation) ; et • Produits découlant d'un nouvel appel d'offres sur le libre marché : par conséquent, ceci permet aussi de surmonter la difficulté potentielle de trouver des fonds du budget pour remplir les obligations d'indemnisation pour résiliation intervenant de manière imprévue. |
| Manquement de la part de l'entité publique | L'entité publique n'est pas en mesure de remplir ses obligations conformément au contrat. | Un contrat équitable devrait assurer que l'entité privée ne soit pas perdante si l'entité publique choisit de manquer à ses obligations. Les indemnités pour résiliation dans ce cas sont généralement fixées selon la valeur de la dette plus un certain montant de capital et peuvent aussi comprendre la perte des bénéfices futurs (le cas échéant). |
| Résiliation d'intérêt public | De nombreuses lois relatives aux PPP ou à la passation de marchés publics permettent à l'entité contractante de résilier le contrat pour des raisons d'intérêt public. | Les indemnités pour résiliation devraient être identiques à celles dues en cas de manquement de la part de l'entité publique, afin d'éviter tout mécanisme d'incitation à mettre fin au contrat. |
| Dommages pour cas de force majeure prolongés | Doivent être définis avec soin au contrat et se limiter aux événements prolongés de force majeure non assurables qui empêchent l'exécution des obligations. | Se situent entre les deux options susmentionnées car aucune partie n'est en tort. |

| Références clés : Conception de contrats de PPP | |
|--|---|
| Référence | Description |
| Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i></u>, Luxembourg | La section 2.2.5 sur la préparation d'un projet de contrat décrit brièvement le contenu d'un contrat type. L'encadré 3 fournit de plus amples détails sur la définition des mécanismes de paiement. La section 4 sur la mise en œuvre du projet explique comment aborder le changement dans le cadre du contrat, la résolution de différends, et la résiliation. |
| Banque mondiale (2009) <u><i>Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u> | La section du module 4 relative aux contrats décrit les contrats types de PPP, ainsi qu'un contenu et des clauses types. La section sur les accords, cautionnements et garanties décrit d'autres éléments communs de la structure contractuelle, y compris les accords avec les bailleurs de fonds. |
| Infrastructure Australia (A) (2011) <u><i>National PPP Guidelines: Roadmap for applying the Commercial Principles</i></u>; (B) (2008) <u><i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Social Infrastructure (Vol.3)</i></u>; (C) (2011) <u><i>National PPP Guidelines: Commercial Principles for Economic Infrastructure (Vol.7)</i></u> | Définit la raison et la manière dont les principaux risques et responsabilités doivent être répartis dans le contrat, pour les infrastructures sociales (de type « gouvernement payeur ») et économiques (de type « usager payeur »). La feuille de route décrit le processus de préparation du contrat et guide le lecteur quant aux principes commerciaux à utiliser. |
| Banque mondiale (2011) <u><i>PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements</i></u>, http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/agreements | Le site Internet du Centre de ressources des PPP présente un ensemble de contrats utilisés dans le cadre de PPP existants et de modèles d'accords pour divers types de contrats et de secteurs. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <u><i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i></u>, Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 4 sur la sélection des projets comprend une section sur la définition des exigences en matière de résultats et fournit des exemples sur les exigences en matière de résultats « SMART ». |
| Hong Kong Efficiency Unit (2007) <u><i>A User Guide to Contract Management</i></u> | Guide relatif à la gestion de contrats dans le contexte de la sous-traitance. Comprend plusieurs sections relatives à la conception de contrats de PPP, notamment les spécifications concernant le service, et aborde les questions relatives à la résiliation du contrat et la résolution des différends. |
| Royaume-Uni, MOD Private Finance Unit (2010) <u><i>Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects: Version 0.2 Consultation Draft</i></u>, Londres | Fournit des informations détaillées sur les spécifications basées sur les résultats et décrit une procédure d'élaboration du cahier des charges pour un projet de PPP. |
| Iossa, Spagnolo & Vellez (2007) <u><i>Contract Design in Public-Private Partnerships</i></u>, Banque mondiale | Fournit des conseils relatifs à la conception du contrat, notamment la répartition des risques, la conception de mécanismes de paiement, l'introduction de la souplesse et le besoin d'éviter la renégociation, la durée du contrat, et autres questions contractuelles liées au changement. |
| Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury (2007) <u><i>Standardization of PFI Contracts: Version 4</i></u>, Londres | Fournit des conseils détaillés et des clauses types, le cas échéant, sur tous les aspects des contrats de PPP utilisés dans le cadre des projets PFI au Royaume-Uni (de type « usager payeur » principalement). Le site Internet http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm fournit une documentation supplémentaire, y compris des versions marquées indiquant les révisions effectuées aux versions précédentes. |
| Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <u><i>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</i></u>, Banque mondiale, Technical paper no. 399 | La section 3 intitulée « Concession Design » (Conception d'une concession) présente des orientations détaillées sur la conception des contrats de PPP, mettant l'accent sur les contrats dans le cadre desquels une entité privée fournit des services directement aux usagers. Les sujets abordés comprennent la répartition des responsabilités, l'établissement des prix, les objectifs de performance, les sanctions et les primes, la réponse aux changements imprévus, et la résolution de différends. |
| 4ps (2005) <u><i>Review of Operational PFI and PPP Projects</i></u>, Londres | Résume les résultats tirés d'entretiens avec des intervenants dans des projets de PPP opérationnels au Royaume-Uni. Comprend des sections sur les leçons tirées en matière de spécification des résultats, mécanismes de paiement, et souplesse du contrat. |

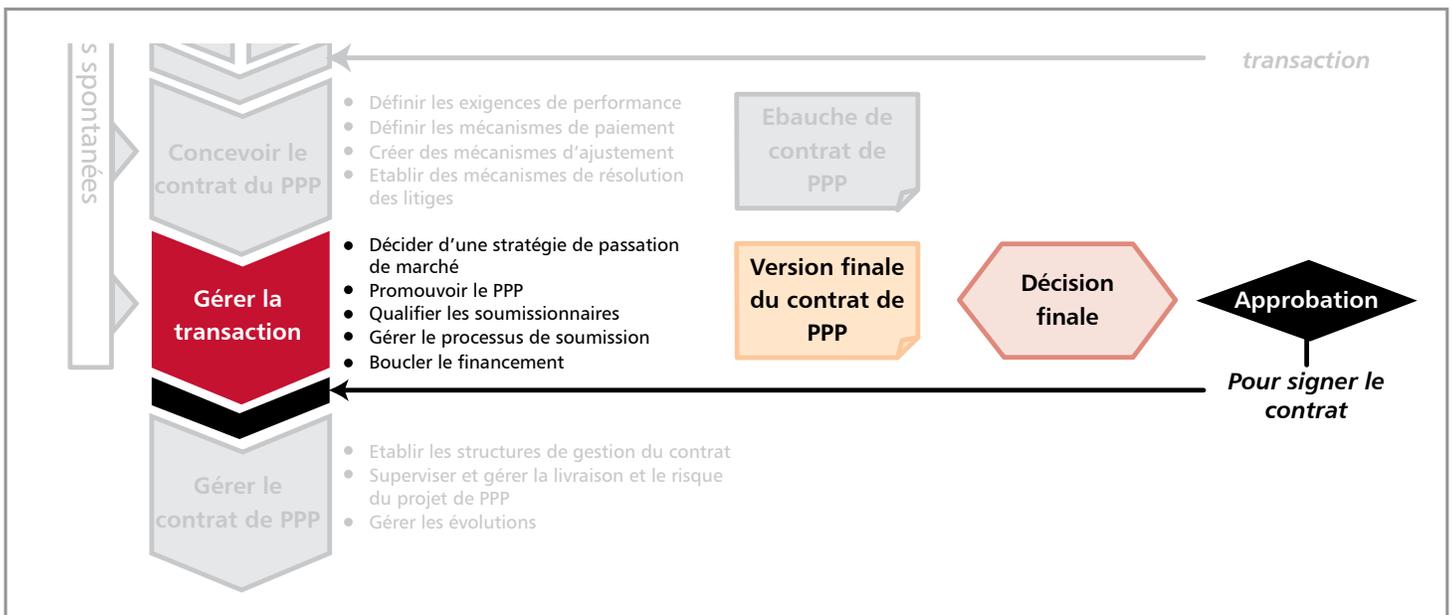
| | |
|--|--|
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u>PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement</u>, Johannesburg</p> | <p>Le module 6 du manuel relatif à la gestion des accords de PPP décrit brièvement la manière dont les exigences en matière de performances et les mécanismes de surveillance et d'application devraient être établis. Les dispositions standard applicables aux PPP établissent et expliquent les clauses principales relatives à l'ensemble des éléments du contrat de PPP.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Scottish Government (2004) <u>Output Specifications: Building our Future - Scotland's School Estate</u>, Edinburgh</p> | <p>Décrit les spécifications types de résultats pour des projets de PPP en milieu scolaire, et fournit des orientations sur des questions clés concernant les spécifications basées sur les résultats.</p> |
| <p>Etats-Unis, Federal Highway Administration (2011) <u>Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report</u>, Washington, DC</p> | <p>Une description des pratiques actuelles nationales et internationales concernant les indicateurs de performance clés dans le cadre de PPP, s'appuyant sur une revue exhaustive de la documentation et de huit études de cas en provenance d'Australie, de la province de British Columbia au Canada, du Royaume-Uni, et des États-Unis.</p> |
| <p>Banque mondiale (2006) <u>Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit</u></p> | <p>La section 6.3 intitulée « Designing risk allocation rules » (Élaboration des règles relatives à la répartition des risques) décrit plusieurs aspects de la conception du contrat dans le cadre de PPP de type « usager payeur », notamment les mécanismes de paiement et les clauses de résiliation. La section 7 sur le développement d'institutions chargées de la relation entre secteurs privé et public comprend une discussion sur la résolution des différends.</p> |
| <p>Tim Irwin (2003) <u>Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support</u>, Banque mondiale, Working Paper No. 10</p> <p>Yescombe, E. R. (2013) <u>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</u>, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford</p> | <p>Décrit différents mécanismes de paiement pour les subventions accordées aux projets liés aux infrastructures, notamment les paiements en fonction des résultats et les subventions initiales de capital.</p> <p>Le chapitre 13 intitulé « Service-fee mechanism » (Mécanisme de frais de service) décrit les différents mécanismes de paiement possibles (en mettant l'accent sur les PPP de type « gouvernement payeur ») et leurs répercussions sur la répartition des risques et la bancabilité.</p> <p>Le chapitre 15 intitulé « Changes in Circumstances and Termination » (Changements de circonstances et résiliation du contrat) décrit les mécanismes permettant de faire face aux variations de coûts et aux risques (indemnisation et événements donnant lieu à une telle indemnisation), droits d'intervention et de substitution, et clauses d'indemnité pour diverses causes de résiliation du contrat.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Scottish Government (2007) <u>Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects</u>, Edimbourg</p> | <p>Décrit l'expérience en matière de définition et de mise en œuvre de mécanismes de paiement de type « gouvernement payeur » dans le cadre de PPP.</p> |
| <p>Hong Kong Efficiency Unit (2008) <u>An Introductory Guide to Public Private Partnerships</u> (2nd ed)</p> | <p>La section 9 intitulée « Changes of Circumstance » (Changements de circonstances) fournit des conseils sur les types de changements auxquels le contrat de PPP doit faire face.</p> |
| <p>Jadresic, A. (2007) <u>Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile</u> (Working Paper No. 2) Banque mondiale</p> | <p>Décrit le recours à un panel d'experts au Chili pour répondre à un conflit réglementaire. La section 6 met l'accent sur le recours aux panels d'experts dans le cadre de contrats de concession de travaux publics.</p> |
| <p>David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) <u>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy towards Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</u>, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 3274</p> | <p>Décrit les problèmes associés à la protection des bailleurs de fonds contre les pertes en cas de résiliation due à un manquement de la part de l'entité privée, et suggère des alternatives en matière de politique dans ce domaine.</p> |
| <p>Clement-Davies, C. (2007) <u>Public-Private Partnerships in Central and Eastern Europe: structuring concessions agreements</u>, in Banque européenne pour la reconstruction et le développement (eds.) <u>Law in Transition 2007: Public Private Partnerships, Legal reform in Russia</u> (pages 38-50), Londres</p> | <p>Aborde certaines questions liées à l'élaboration de contrats de concession dans les pays en transition, notamment en ce qui concerne la répartition des risques, la structure tarifaire, les normes de performance, la réponse au changement, la résiliation du contrat, et les droits d'intervention des bailleurs de fonds.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Juan Carlos Cassagne (1999) <i>El Contrato Administrativo</i>, Buenos Aires, Argentina: Lexis-Nexis Abeledo-Perrot</p> | <p>Fournit une description détaillée des contrats publics et un cadre permettant leur création, ainsi que des orientations transposables à la conception de contrats de PPP. Met l'accent sur le rôle d'un contrat public, les procédures de passation des marchés publics, les effets de la passation, la participation du public à la passation, et les procédures de résiliation d'un contrat.</p> |
| <p>Cassagne, Juan Carlos & Gaspar Ariño Ortiz (2005) <i>Servicios Públicos: Regulación y Renegociación</i>, Buenos Aires, Argentina: Lexis-Nexis Abeledo-Perrot</p> | <p>Décrit la réforme réglementaire dans les services publics, et la mise en œuvre d'une régulation au moyen de contrats efficaces de PPP. Comprend des conseils sur les mécanismes de changement tarifaire et de résolution des différends.</p> |
| <p>Souto, M. J. (2004) <i>Direito Administrativo das concessões</i>, Rio de Janeiro, Brésil: Lumen Juris</p> | <p>Décrit le cadre juridique des concessions au Brésil et les répercussions sur la conception d'un contrat de PPP.</p> |
| <p>Symchowicz, N. (2012) <i>Partenariats public-privé et montages contractuels complexes, analyse et aide à la décision</i>, Editions Le Moniteur</p> | <p>Ouvrage retraçant l'évolution et explorant en profondeur les différentes formes de contrats de partenariats.</p> |
| <p>Institut de la gestion déléguée et Dexia (2006) <i>Partenariats public-privé : mode d'emploi juridique et approche économique</i>, Paris</p> | <p>Aborde les questions de contrôle et de contentieux de la passation des contrats de PPP en France.</p> |

3.5 Gestion de la passation des PPP

Au cours de l'étape de passation, le gouvernement sélectionne l'entité privée qui mettra en œuvre le PPP. Cette étape fait suite à la structuration, à l'évaluation, et à la préparation minutieuse du PPP, comme décrit aux sections précédentes de ce module. Elle prend fin lorsque le PPP atteint le stade du bouclage financier, c'est-à-dire lorsque le gouvernement a sélectionné et signé un contrat avec une entité privée et que cette dernière a obtenu le financement nécessaire et peut commencer à déployer ces fonds dans le cadre du projet.

Illustration 3.6 : Étape de la passation dans le cadre du processus de PPP



Deux objectifs principaux sont visés lors de l'étape d'appel à la concurrence du PPP. Le premier consiste à sélectionner une entreprise ou consortium compétent. Le second vise à identifier la solution la plus efficace et la plus efficiente pour réaliser les objectifs du projet, d'un point de vue tant technique que financier. Pour ce faire, il convient généralement d'établir certains des paramètres quantitatifs essentiels du contrat : les montants payés par le gouvernement ou les tarifs imposés aux usagers pour les actifs et services fournis. La réalisation de ces objectifs exige généralement une procédure d'appel à la concurrence, efficace et transparente, comme indiqué par exemple dans la section sur les procédures de passation de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] au paragraphe intitulé « Competitive bidding » (Appel à la concurrence) et par **Farquharson et al** [n° 144, page 112] dans la section décrivant les résultats de la phase de passation.

Comme la majorité des gouvernements a recours à des procédures d'appel à la concurrence pour passer des contrats de PPP, afin de garantir une plus grande transparence et d'optimiser les ressources il est supposé dans cette section qu'une telle démarche est adoptée. En pratique, dans certaines circonstances limitées, la négociation de gré à gré peut constituer une bonne option. Cependant, de nombreuses raisons avancées en faveur d'une négociation de gré à gré sont fallacieuses, comme indiqué à l'Encadré 3.12 : *Appel à la concurrence ou négociation de gré à gré.*

Encadré 3.12 : Appel à la concurrence ou négociation de gré à gré

Un processus d'appel à la concurrence est généralement recommandé pour la passation de contrats de PPP. Les avantages principaux sont la transparence et la mise en concurrence pour choisir la meilleure offre, et il s'agit du mécanisme permettant une utilisation optimale des ressources. L'alternative consiste à négocier directement avec une entreprise privée.

Diverses raisons valides peuvent justifier une négociation de gré à gré, mais ces dernières sont relativement peu nombreuses : voir par exemple **le Guide relatif aux concessions publié par Kerf et al** [n° 215, pages 109 à 110] ou les sections de la **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés au secteur de l'eau** [n° 46, page 170] sur la négociation de gré à gré. Les raisons valides peuvent être illustrées comme suit :

- Dans le cas de projets de petite taille pour lesquels les coûts du processus de sélection seraient exorbitants étant donné les résultats escomptés.
- Lorsqu'il y a de bonnes raisons de penser qu'un processus ne présente aucun intérêt, par exemple, l'extension d'un actif pour lequel un contrat est d'ores et déjà en place.
- Le besoin pour une passation rapide en situation d'urgence ou de catastrophes naturelles où la rapidité peut s'avérer plus importante que les considérations monétaires.

D'un autre côté, plusieurs raisons souvent invoquées pour négocier directement avec un promoteur privé partie à un PPP peuvent être fallacieuses : se reporter par exemple à la section relative à la passation du module 5 de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] intitulée « overall principles for procurement » (Principes généraux pour la passation). Par exemple, certains estiment que la négociation est plus rapide, bien qu'en fin de compte, les difficultés rencontrées ou les défis posés lors du processus peuvent souvent conduire à ce que cette démarche nécessite plus de temps.

Une négociation de gré à gré est souvent envisagée lorsqu'une société privée a soumis l'idée d'un PPP sous forme d'une proposition spontanée, mais dans ce cas, il y existe aussi des moyens de faire jouer la concurrence afin de s'assurer que le projet qui en résulte puisse optimiser les ressources, comme décrit à la section 3.5 : *Gestion de la passation des PPP*. Au vu de ces considérations, certains pays excluent les procédures de passation non concurrentielles (tel que le **Brésil**, conformément à la Loi fédérale relative aux PPP de 2004 [n° 75]). Ailleurs, la négociation de gré à gré peut être permise selon des circonstances particulières. Par exemple, la **loi relative aux PPP de Porto Rico** autorise les négociations de gré à gré si la valeur de l'investissement est inférieure à 5 millions US\$; si la demande de propositions a suscité peu d'intérêt ; si la procédure habituelle de passation est compliquée, déraisonnable, ou peu pratique ; ou bien si une seule entreprise fournit la technologie requise [n° 265, Article 9. (b).ii].

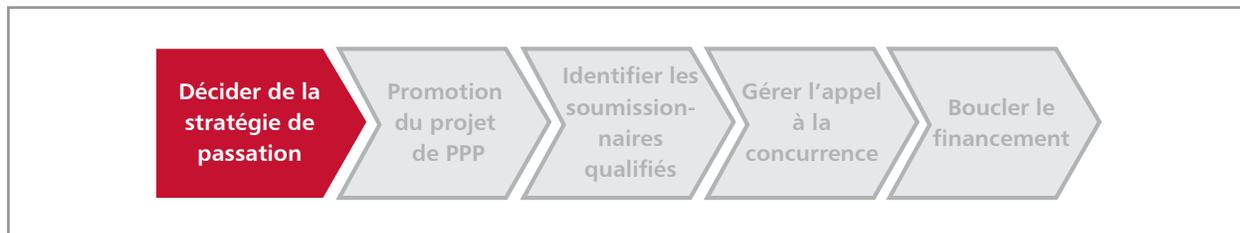
Illustration 3.7 : Étapes de la passation

Le processus de passation comprend généralement les cinq étapes suivantes, comme indiqué à l'illustration 3.7 : *Étapes de la passation* :

- **Décider d'une stratégie de passation**, y compris la procédure et les critères de sélection de l'exploitant en charge du projet de PPP.
- **Promouvoir le projet de PPP** auprès de soumissionnaires potentiellement intéressés (ainsi que d'éventuels soumissionnaires et sous-traitants).
- **Identifier les soumissionnaires qualifiés** au moyen d'un processus de qualification. Ceci peut être réalisé comme une étape distincte avant la demande de propositions, ou peut faire partie de l'appel à la concurrence.
- **Gérer l'appel à la concurrence**, y compris la préparation et la publication d'une demande de propositions, les échanges avec les soumissionnaires et l'évaluation des offres reçues afin de sélectionner un soumissionnaire.
- **Signer le contrat de PPP et s'assurer que toutes les conditions sont remplies en vue d'un contrat efficace et pour parvenir au bouclage financier**. Ceci peut exiger d'obtenir une approbation finale du contrat de la part des organismes gouvernementaux de surveillance.

Les sections 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation* à 3.5.5 : *Entrée en vigueur du contrat et bouclage financier* décrivent chacune de ces étapes et fournissent des sources bibliographiques et des outils supplémentaires à l'intention des professionnels intéressés dans la gestion de la passation des accords de PPP.

3.5.1 Décision quant à la stratégie de passation



La première étape de passation d'un PPP consiste à définir la stratégie de passation. Ceci comprend la définition des aspects essentiels suivants de la procédure de passation :

- **Pré-qualification** : avoir recours ou non à une procédure de pré-qualification pour sélectionner les entreprises ou les consortiums qui participeront à la procédure d'appel d'offres.
- **Appel à la concurrence** : avoir recours à une procédure en une seule étape afin de sélectionner le soumissionnaire, ou à une procédure en plusieurs étapes, dans laquelle les propositions et les documents afférant à l'appel d'offres peuvent alors être examinés par étapes successives.
- **Négociation avec les soumissionnaires** : dans quelle mesure les discussions avec les soumissionnaires peuvent-elles entraîner des changements à la première version du contrat, soit durant la procédure d'appel d'offres (avec des soumissionnaires multiples), soit après la soumission des dernières propositions.
- **Critères d'attribution** : classer les propositions et retenir un soumissionnaire en fonction d'un seul critère financier ou lié à la valeur (après une sélection selon les mérites techniques) ou bien sur la base d'une pondération des critères financiers et techniques.

Cette section décrit brièvement chacun de ces aspects et fournit des liens vers des orientations, des sources bibliographiques, et des exemples. Un point supplémentaire à prendre en compte, également décrit dans cette section, concerne les **coûts liés à l'offre**, c'est-à-dire la possibilité d'imposer ou non des frais ou d'exiger un cautionnement afin de participer à la procédure d'appel d'offres ; ou inversement, fournir une aide pour parer aux coûts liés à l'offre.

Les **objectifs généraux** de la stratégie de passation, comme décrits ci-dessus, consistent à trouver la meilleure solution afin de réaliser les objectifs du projet (d'un point de vue technique et financier) et à sélectionner une entreprise ou un consortium compétent pour mettre en œuvre cette solution. Ceci exige généralement une procédure de passation équitable, concurrentielle, transparente, et efficace. Cependant, la meilleure stratégie de passation pour atteindre ces objectifs peut dépendre du contexte. Par exemple, permettre un dialogue avec les soumissionnaires peut aboutir à de meilleures propositions, comme décrit ci-après. Toutefois, un tel dialogue peut aussi nuire à la transparence ; ce n'est sans doute pas le meilleur choix dans les pays où il est plus important de rendre la procédure plus transparente et de minimiser le

risque de corruption. Ce qui veut dire que la meilleure procédure de passation peut dépendre du contexte du pays et de la nature et de la capacité des institutions étatiques concernées, ainsi que des caractéristiques d'un projet particulier.

Il peut y avoir aussi certaines **contraintes** quant à la définition de la stratégie de passation. Tout d'abord, comme indiqué à la section 2.2 : *Cadre juridique d'un PPP*, la stratégie de passation dans le cadre d'un PPP peut être limitée par diverses lois et réglementations relatives à l'ensemble des marchés publics. Par ailleurs, de nombreux gouvernements choisissent d'établir des règles de passation spécifiques aux PPP dans le cadre de lois, de réglementations, ou de documents de référence relatifs aux PPP. Il s'agit de définir une stratégie de passation pour le programme de PPP dans son ensemble, plutôt que projet par projet. Une telle démarche permet d'améliorer la transparence des procédures de passation de PPP bien qu'il y ait aussi des avantages à maintenir une certaine souplesse pour adapter les processus selon des projets particuliers. Le Tableau 3.3 : *Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP* ci-dessous présente des exemples de procédures de passation de PPP, comme définies par les lois et réglementations nationales ou internationales. Enfin, lorsque le projet comporte un financement par une banque multilatérale de développement ou autre organisme, les options de passation peuvent être limitées par les règles établies dans ce domaine par l'organisme de financement. Par exemple, la Banque mondiale publie et met régulièrement à jour ses **Directives : passation des marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants)** [n° 56] que tout projet bénéficiant d'un financement de la Banque mondiale doit respecter. La **Banque mondiale** n'a pas publié de directives spécifiques à la passation de PPP. La clause 3.14 de ces directives précise que pour les projets de PPP, il convient de recourir à « un appel à la concurrence ouvert qui suit les procédures jugées acceptables par la Banque ».

Tableau 3.3 : Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP

| Exemple | Référence | Pré-qualification | Processus de soumission | Négociations avec les soumissionnaires | Critères d'attribution |
|----------------------------------|---|--|--|--|---|
| Brésil | Loi fédérale relative aux concessions (Loi 8987, 1995) [n° 74] et Loi fédérale relative aux PPP (Loi 11079, 2004) [n° 75] | Aucune étape obligatoire de pré-qualification. | Appel d'offres en une seule étape. | Aucune disposition dans la loi stipulant les négociations avec les soumissionnaires au cours de l'appel d'offres. | Le tarif le plus bas ou le paiement le plus important au gouvernement ou une combinaison de ces deux méthodes. Si plusieurs sociétés soumettent une offre identique, l'organisme d'exécution doit engager la société brésilienne. |
| Chili | Loi relative aux concessions (Loi 20410, 2010) [n° 104] | Pré-qualification fondée sur l'un des cinq éléments précisés par la loi : conformité avec la législation, expérience technique et financière, résultats de travaux publics antérieurs, et conformité avec le code du travail et de la sécurité sociale | Appel d'offres en une seule étape. | Aucune disposition dans la loi stipulant les négociations avec les soumissionnaires au cours de l'appel d'offres. Il est fait mention de négociations durant la mise en œuvre. | Financière ou une combinaison justification financière/technique. |
| Égypte | Dispositions réglementaires conformément à la loi relative aux PPP [n° 131] | Pré-qualification selon des critères fixés de conformité. | | Un dialogue compétitif permis durant la procédure en deux étapes, avant que les offres finales ne soient soumises. | Financière ou une combinaison justification financière/technique. |
| « Procédure ouverte » de l'UE | Décrite dans le Guide EPEC des PPP [n° 93, page 22] | Aucune pré-qualification. | Appel d'offres en une seule étape. | Aucune négociation ni aucun dialogue compétitif avec les soumissionnaires n'est permis ; des clarifications sont permises. | Financière ou une combinaison justification financière/technique. |
| « Procédure restreinte » de l'UE | | Pré-qualification : le nombre de soumissionnaires peut être limité mais doit être d'au moins cinq. | Appel d'offres en une seule étape. | Aucune négociation ni aucun dialogue compétitif avec les soumissionnaires n'est permis ; des clarifications sont permises. | Financière ou une combinaison justification financière/technique. |
| « Procédure négociée » de l'UE | | Pré-qualification : nombre de soumissionnaires peut être limité entre trois et cinq. | Procédure de négociation en plusieurs étapes. | Permis tout au long de la procédure. | Financière ou une combinaison justification financière/technique. |
| Dialogue compétitif de l'UE | | Pré-qualification : nombre de soumissionnaires peut être limité entre trois et cinq. | Procédure d'appel d'offres en plusieurs étapes (il s'agit d'une version de la « procédure négociée »). | Dialogue compétitif permis pour toutes les étapes précédant la soumission des offres finales. Aucune modification une fois les offres finales soumises (les clarifications sont permises). | Combinaison justification financière et technique. |

| Exemple | Référence | Pré-qualification | Processus de soumission | Négociations avec les soumissionnaires | Critères d'attribution |
|----------------|---|---|--|---|--|
| Mexique | Loi relative aux achats, contrats de bail et services au secteur public (2000) [n° 234] | Aucune étape obligatoire de pré-qualification | Appel d'offres en une seule étape | Aucune disposition dans la loi stipulant les négociations avec les soumissionnaires au cours de l'appel d'offres. | Combinaison de critères techniques et financiers ³ . |
| Philippines | Règles et règlements de mise en œuvre de la loi relative aux contrats BOT [n° 257] | Pré-qualification est la norme ; l'agence peut choisir une qualification simultanée comme alternative. | Appel d'offres en une seule étape. | Une négociation de gré à gré avec un seul soumissionnaire, si une seule société se qualifie et soumet une offre conforme. | Financière (suivant une qualification réussite/échec et des critères techniques). |
| Afrique du Sud | Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud, Module 5 : Passation de marché [n° 5] | Pré-qualification : le nombre de soumissionnaires « doit être maintenu à un minimum de trois et un maximum de quatre », dans la mesure du possible. | Procédure en une seule étape, sauf s'il n'y a pas de soumissionnaire retenu, auquel cas une étape de « meilleure offre définitive » doit être ajoutée pour inviter les offres finales. | Il est fortement conseillé d'obtenir les commentaires des soumissionnaires pré-qualifiés avant que ne soient lancées des demandes de propositions. Clarifications uniquement durant les phases de préparation et d'évaluation de l'offre. Un dialogue compétitif avec les soumissionnaires est permis avant de lancer une demande de « meilleure offre définitive ». | Une combinaison de justification financière, technique et programme Black Economic Empowerment (promotion économique des Noirs). |

Qualification des soumissionnaires

La majorité des procédures d'appel d'offres définissent des critères de qualification que toutes les entreprises participantes doivent remplir. Exiger des soumissionnaires qu'ils précisent leurs qualifications permet de garantir la sélection d'une entreprise compétente et disposant de la capacité à mettre en œuvre le projet. Des critères de qualification clairement définis permettent d'encourager les sociétés expérimentées à participer et à investir dans la préparation de propositions de qualité. Cela permet de réduire le risque que la procédure d'appel d'offres soit compromise par des entreprises moins qualifiées soumettant des offres anormalement basses.

La majorité des gouvernements met en place une phase de « pré-qualification », c'est-à-dire qu'ils vérifient les qualifications des soumissionnaires avant le début de l'appel d'offres afin de limiter le nombre des soumissionnaires. Généralement, l'étape de pré-qualification consiste à classer les soumissionnaires potentiels selon les critères de qualification prévus. Les soumissionnaires les mieux placés, entre trois et six, sont ensuite invités à soumettre une offre.

³ La méthode d'attribution du contrat à la soumission techniquement conforme offrant le prix le plus bas est uniquement applicable même s'il n'est pas possible d'utiliser des points et pourcentages ou des critères de rapport coût-bénéfice.

Une alternative consiste à établir des critères de qualification réussite/échec et de ne recevoir que les seules sociétés qui remplissent les critères de réussite. Bien que cette approche soit utilisée comme une étape de pré-qualification, elle est généralement effectuée simultanément à la procédure d'appel d'offres, parfois appelée « post-qualification ». Dans cette procédure, les critères de qualification sont publiés. Les soumissionnaires peuvent donc décider de participer ou non avant d'investir des ressources dans la préparation d'une offre. Pour quelques projets de grande envergure et complexes, l'étape d'auto-sélection (à laquelle s'ajoute l'examen de *due diligence* que les organismes de financement imposeront aux soumissionnaires potentiels) peut être suffisamment rigoureuse pour qu'aucune étape de qualification ne soit nécessaire.

Une étape de pré-qualification présente des avantages et des inconvénients :

- Le principal **avantage** réside dans la possibilité de limiter le nombre de soumissionnaires. En réduisant le nombre de soumissionnaires, la probabilité de succès augmente, et les soumissionnaires peuvent être motivés à investir davantage dans l'élaboration d'un projet efficace et la présentation d'une offre compétitive. En conséquence, les efforts et les ressources requis de la part du gouvernement au stade de l'évaluation des offres peuvent être réduits.
- Le principal **inconvénient** est que la divulgation de la liste des soumissionnaires pré-qualifiés peut encourager la collusion entre eux. De plus, la pré-qualification d'un nombre donné de soumissionnaires, en particulier, peut avoir pour conséquence que ce soit les mêmes sociétés qui seront généralement invitées à soumettre une offre dans un secteur donné, risquant ainsi d'encourager d'autant plus les comportements de collusion dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

Dans certains pays en développement (en particulier ceux bénéficiant de nouveaux programmes de PPP), le problème peut résulter d'un nombre trop limité de soumissionnaires plutôt que d'un trop grand nombre. Dans ce cas, l'étape de pré-qualification n'offre aucun avantage et risque de prolonger inutilement la procédure de passation.

Les sources bibliographiques suivantes approfondissent les avantages et inconvénients de la pré-qualification :

- **La boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] comprend une section intitulée « Concessions : Main Steps in competitive bidding » (Concessions : principales étapes pour un appel d'offres concurrentiel).
- Une **note technique de la Banque mondiale sur la passation de contrats de gestion** [n° 51, pages 9 à 21] décrit les avantages et les inconvénients et la manière dont certains des problèmes liés à la pré-qualification peuvent être surmontés.
- **Farquharson et al** [n° 144, pages 118 à 120] décrivent la procédure de pré-qualification, les avantages, et les inconvénients ; ainsi que les pièges potentiels. Les auteurs décrivent également la possibilité de recourir à une étape dite de « pré-révision » dans les pays où une pré-qualification n'est pas permise par la loi sur la passation.

Dans la pratique, les approches varient selon les pays. Par exemple, le **Practitioner's Guide (Guide des professionnels) publié par Infrastructure Australia** [n° 22, page 16] recommande le recours à une étape de pré-qualification pour sélectionner un nombre donné de soumissionnaires, au moins trois, parfois plus. D'un autre côté, le **manuel de PPP de Singapour** [n° 306, page 60] exclut un nombre prédéterminé de soumissionnaires qualifiés car ceci limitera la concurrence. Le Tableau 3.3 : *Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP* fournit des exemples supplémentaires de procédures de passation de PPP, notamment sur la question de savoir si une procédure de pré-qualification est prévue et, le cas échéant, selon quel type.

Procédure d'appel d'offres

L'appel d'offres correspond à la période allant du lancement des demandes de propositions jusqu'à la sélection du soumissionnaire retenu. La méthode la plus rapide et la plus simple est un **appel d'offres en une seule étape**, dans le cadre duquel les soumissionnaires soumettent des propositions techniques et financières qui sont évaluées avant de sélectionner le soumissionnaire retenu.

L'alternative est un **appel d'offres en deux étapes ou en plusieurs étapes**. Selon cette approche, les soumissionnaires présentent une proposition initiale qui peut comporter des commentaires relatifs à la demande de propositions et au projet de contrat, et peut comprendre ou non une proposition financière. En fonction de ces propositions, le gouvernement passe en revue et éventuellement révisé la demande de propositions et le projet de contrat, et demande à ce que les propositions soient adaptées en conséquence. Le gouvernement peut entamer une discussion avec les soumissionnaires à des degrés divers, comme décrit ci-après au paragraphe « *Négociations avec les soumissionnaires : pendant l'appel d'offres* ». Le gouvernement peut aussi éliminer certains soumissionnaires à cette étape et le processus de révision peut se répéter à plusieurs reprises. Les soumissionnaires présentent ensuite les propositions finales, y compris une offre financière finale.

Pour les projets complexes, une procédure à plusieurs étapes peut présenter certains avantages par rapport à une procédure en une seule étape, en particulier lorsqu'il est possible d'innover. Cela peut garantir que les solutions correspondent aux besoins et contribuer à améliorer la qualité finale des propositions. D'un autre côté, la procédure en plusieurs étapes est plus longue, plus complexe à gérer, et plus onéreuse pour toutes les parties concernées. Il faut prendre soin de conserver la pression concurrentielle, protéger la propriété intellectuelle et maintenir la transparence.

Les ressources suivantes fournissent des renseignements supplémentaires sur les diverses options d'appel d'offres :

- **Farquharson et al** [n° 144, pages 113 à 114] résument les avantages offerts par une sélection séquentielle en plusieurs étapes, améliorant la qualité des offres.
- Une **note technique de la Banque mondiale sur la passation de contrats de gestion** [n° 51, pages 22-33] décrit les différentes procédures d'appel d'offres et leurs avantages relatifs.
- La **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] comprend

une section intitulée « Concessions : Main Steps in competitive bidding » (Concessions : principales étapes pour un appel d'offres concurrentiel) décrivant les appels d'offres en une seule étape et en deux étapes.

Les cadres de PPP de nombreux pays laissent le choix entre une procédure en une seule étape ou en plusieurs étapes, selon le type de projet. Dans certains cas, la possibilité de conduire une seconde série d'appel d'offres est offerte en cas d'appel d'offres initial infructueux. Par exemple, le **module relatif à la passation du Manuel de PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, Module 5, pages 51-52] explique qu'il est préférable d'avoir recours à une procédure en une seule étape avec un vainqueur évident. Mais il peut être demandé à deux ou plusieurs soumissionnaires de présenter une « meilleure offre définitive ». Tableau 3.3 : *Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP* fournit des exemples supplémentaires.

Négociation avec les soumissionnaires : pendant l'appel d'offres

Les approches de passation varient grandement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le niveau de négociation entre le gouvernement et les soumissionnaires. La négociation à un stade quelconque de la procédure d'appel d'offres peut s'avérer difficile et risque de réduire la transparence. Pour cette raison, certains gouvernements ne permettent pas la négociation du contrat à toutes les étapes de la procédure (bien qu'il soit toujours possible de négocier les propositions des soumissionnaires).

Dans le cadre d'un appel d'offres en plusieurs étapes (voir la section 3.5.4 : *Gestion de la procédure d'appel d'offres*), le gouvernement peut choisir de dialoguer ou de négocier avec plusieurs soumissionnaires entre les étapes de l'appel d'offres. Ceci aide à clarifier les aspects de la demande de propositions, du projet de contrat et des propositions initiales des soumissionnaires et se solde par des propositions qui répondent plus précisément aux exigences du gouvernement. Dans d'autres cas, les gouvernements peuvent négocier avec un seul soumissionnaire, une fois ce dernier retenu.

Par exemple, en 2004, la Commission européenne a introduit la procédure de « dialogue compétitif » pour la passation de PPP au sein de l'Union européenne. Selon cette procédure, après avoir reçu les offres initiales, le gouvernement peut entamer un dialogue avec les soumissionnaires sur tous les aspects relatifs à la demande de propositions, au contrat ou aux propositions, avant de publier une version finale des documents de demande de propositions et d'inviter les offres finales. Les **lignes directrices du Trésor britannique relatives à la procédure de dialogue compétitif** [n° 279] fournissent de plus amples détails. En Australie, il est fait recours à une procédure similaire, appelée « procédure interactive d'appel d'offres ». Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 70 à 71] décrit la procédure interactive d'appel d'offres ; les mécanismes de cette procédure sont aussi présentés en annexe.

Kerf et al [n° 215, pages 110 à 112] fournissent des exemples supplémentaires sur les négociations compétitives et expliquent quand cette démarche peut être utile. La **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés au secteur de l'eau** [n° 46, pages 169 à 170] décrit aussi les avantages et les inconvénients de cette approche. En général, les pays moins développés ont moins recours aux négociations compétitives.

Négociation avec les soumissionnaires : après la clôture de l'appel d'offres

Une fois le soumissionnaire retenu, les gouvernements peuvent démarrer les **négociations après la clôture de l'appel d'offres**, c'est-à-dire entamer un dialogue approfondi avec ce soumissionnaire afin de finaliser le contrat de PPP. Lors des négociations avec le soumissionnaire retenu, l'organisme d'exécution ne peut plus utiliser le levier de la concurrence comme méthode d'optimisation des ressources, même si un second soumissionnaire est conservé comme éventuel remplaçant. Pour cette raison, la majorité des gouvernements limite les échanges après la clôture de l'appel d'offres aux clarifications et à la mise au point des propositions. Certains pays interdisent de tels échanges lorsque la transparence de la procédure constitue une préoccupation majeure. Tableau 3.3 : *Exemples de types de passations de marchés dans le cadre de PPP* offre quelques exemples.

Les négociations après la clôture de l'appel d'offres ont lieu pour deux raisons : les exigences de la demande de propositions ou du projet de contrat n'étaient pas clairement définies ou les soumissionnaires et leurs bailleurs de fonds ne les ont pas jugées acceptables (en particulier, eu égard à la répartition des risques proposée). Pour l'une ou l'autre de ces raisons, les soumissionnaires peuvent incorporer des modifications à leurs propositions, c'est-à-dire que les propositions ne se conforment plus pleinement aux exigences du gouvernement. Certains cadres juridiques limitent ce problème en excluant les propositions conditionnelles.

Les sources bibliographiques suivantes fournissent des lignes directrices supplémentaires sur les problèmes liés aux négociations après la clôture de l'appel d'offres, s'il convient d'autoriser la négociation ou le dialogue avec un soumissionnaire retenu et dans quelle mesure :

- Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 31] décrit brièvement quelles questions devraient ou ne devraient pas faire partie des négociations après la clôture de l'appel d'offres et présente les éléments types du cadre de négociation.
- **Yescombe** [n° 323] décrit aussi les risques liés aux négociations après la clôture de l'appel d'offres et les raisons de leur survenance.
- Le **Guide relatif aux concessions publié par Kerf et al** [n° 215, page 123] met l'accent sur l'importance de limiter le niveau de négociations après la clôture de l'appel d'offres et comment y parvenir.

Le meilleur moyen d'éviter d'avoir recours à des négociations après la clôture de l'appel d'offres consiste à préparer une demande de propositions et un projet de contrat clairement définis et exhaustifs. Le sondage du marché et la consultation avec les soumissionnaires avant la demande de propositions, ainsi que l'embauche de conseillers expérimentés, contribuent à garantir que la structure contractuelle soit acceptable pour les investisseurs. Dans le cas de contrats particulièrement complexes, la procédure de négociation concurrentielle décrite ci-dessus peut s'avérer être la meilleure alternative.

Critères d'attribution

Les gouvernements doivent évaluer les propositions reçues, les classer, et sélectionner le soumissionnaire retenu. Les critères d'attribution du contrat tiennent compte généralement du mérite technique de la

proposition et du prix, dans une certaine mesure, étant donné l'objectif d'optimisation des ressources ou de rapport coût-bénéfice optimal. Deux options existent en vue d'évaluer les propositions et de sélectionner le soumissionnaire retenu :

- **Sélection en fonction de critères financiers**, cette approche comprend deux étapes, avec une sélection finale basée sur la ou les variables de l'offre financière. Selon cette approche, les propositions techniques sont évaluées en premier, selon une méthode réussite ou échec. Seuls les soumissionnaires admis à l'évaluation technique peuvent procéder à l'étape d'évaluation financière. Le soumissionnaire retenu est sélectionné sur la base de la meilleure proposition financière.
- **Sélection selon des critères financiers et techniques**, dans certains cas, les propositions sont évaluées sur la base d'une combinaison pondérée de critères financiers et techniques. Cette méthode permet de mieux optimiser les ressources. Toutefois, la définition de critères appropriés et quantitatifs et leur pondération peuvent s'avérer difficiles. Ils peuvent également faire l'objet d'un jugement subjectif de la part de l'équipe d'évaluation, ce qui peut nuire à la transparence de la procédure d'appel d'offres.

Les sources bibliographiques suivantes décrivent de manière plus approfondie ces options et fournissent des exemples :

- La **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** comprend une section intitulée « Concessions : Main Steps in competitive bidding » (Concessions : principales étapes pour un appel d'offres concurrentiel) décrivant les règles d'évaluation, les critères d'évaluation financière et l'approche multicritères. Cette section présente aussi les critères d'évaluation pour treize concessions routières en Amérique latine.
- Le **Guide relatif aux concessions publié par Kerf et al** [n° 215, pages 118 à 123] comporte des sections sur les évaluations des propositions techniques et financières. Ces dernières décrivent les divers critères techniques et financiers et les avantages et inconvénients d'une approche combinée de notation, avec exemples à l'appui.
- La **note technique de la Banque mondiale sur la passation de contrats de gestion** [n° 51, pages 22 à 28] décrit les options d'évaluation, qu'il s'agisse d'une sélection selon le moindre coût ou en fonction de la qualité, et propose des lignes directrices sur la définition et la pondération de ces options.

La meilleure option, et les critères spécifiques financiers et techniques, dépendront des caractéristiques du projet. Ils dépendront également de la capacité du secteur public à entreprendre des évaluations plus complexes, ou du risque de corruption, qui pourrait faire de la transparence l'objectif le plus important.

De nombreux gouvernements ont recours à une ou l'autre approche. Par exemple, les **Directives en matière de PPP pour Maurice** [n° 230, Section 8.6, page 67-68] permettent à l'équipe de passation du projet de tenir compte de considérations tant techniques que financières, ou uniquement du prix à l'aide de critères de acceptation/échec pour l'évaluation technique. Au **Brésil**, la loi fédérale relative aux concessions (dans le cadre de PPP de type « usager payeur ») [n° 74 Article 15] et la loi fédérale relative aux PPP (dans le cadre de PPP de type « gouvernement payeur ») [n° 75 Article 12] permet les deux approches. Dans tous les cas, l'approche et les critères doivent être établis au préalable et être clairement communiqués aux

soumissionnaires potentiels. La section 3.5.4 : *Gestion de la procédure d'appel d'offres* présente des lignes directrices et des sources bibliographiques supplémentaires sur les critères d'évaluation spécifiques.

Approche relative aux coûts et paiements liés à l'offre

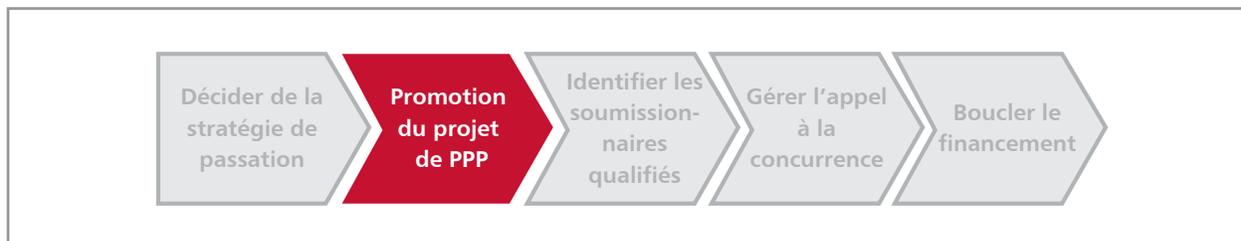
La préparation d'une proposition dans le cadre d'un projet de PPP est généralement un exercice coûteux. De même, engager une procédure de passation de haute qualité dans le cadre d'un PPP peut entraîner pour le gouvernement un coût élevé. Les gouvernements adoptent diverses approches pour faire face aux coûts et engagements souscrits dans le cadre d'une offre.

Nombre d'entre eux demandent aux soumissionnaires de déposer une garantie de soumission afin de garantir leur engagement envers l'appel d'offres et d'empêcher que le soumissionnaire retenu ne se désiste sans motif valable. Par exemple, la **loi espagnole relative à la passation de marchés** prévoit que les soumissionnaires fournissent une garantie provisoire pour soutenir leur proposition et de l'accroître pour satisfaire aux exigences de garantie finale une fois le contrat attribué. La loi relative aux contrats BOT des **Philippines** mettant en œuvre des régulations exige une garantie de soumission entre 1 % et 2 % du coût estimé du projet [n° 257, Section 7.1 Clause b (vi)]. Le **Guide relatif aux concessions de Kerf et al** [n° 215, page 126] fournit des exemples supplémentaires et décrit brièvement les avantages et les inconvénients d'une exigence de garantie de soumission. Les auteurs notent, par exemple, que le gouvernement britannique déconseille le recours aux garanties de soumission dans le cadre de projets de PPP car celles-ci sont onéreuses et ne devraient être sollicitées que dans des circonstances exceptionnelles.

Les gouvernements font face aux coûts de préparation de l'offre de différentes manières. Dans certaines juridictions, le gouvernement peut partager ces frais dans le but d'encourager la participation d'un plus grand nombre de soumissionnaires. Par exemple, le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, page 29] indique que les coûts liés à l'offre peuvent être remboursés mais uniquement dans des circonstances extrêmement limitées et clairement définies. Inversement, le Chili dispose d'un mécanisme lui permettant de demander aux soumissionnaires pré-qualifiés de financer conjointement les études d'ingénierie et autres études permettant au gouvernement de préparer la passation [n° 104]. Ce dispositif faisait partie de la réforme de la loi relative aux PPP qui a eu lieu en 2010.

Une **revue publiée par KPMG portant sur la passation de contrats de PPP en Australie** [n° 219] décrit, dans différents pays, les coûts de passation généralement supportés par l'entité privée. Le rapport s'inspire également d'une enquête menée auprès de professionnels des PPP pour fournir des recommandations sur la manière de réduire les coûts liés à l'offre. Ces recommandations mettent l'accent sur l'amélioration de la procédure de passation des contrats de PPP ainsi que sur les avantages et inconvénients pour les gouvernements d'une contribution aux coûts liés à l'offre.

3.5.2 Promotion du PPP



L'étape de promotion du PPP vise à attirer les soumissionnaires et les investisseurs. Au début du programme de PPP, les gouvernements doivent redoubler d'efforts afin de susciter l'intérêt des soumissionnaires et accroître la pression concurrentielle. La promotion permet aussi d'identifier des soumissionnaires potentiels. Elle peut contribuer à l'élaboration de critères de qualification afin d'éviter qu'aucune entreprise ne se qualifie, comme décrit dans l'ouvrage de **Kerf et al** [n° 215, page 114].

La promotion des PPP exige de faire la publicité du lancement de l'appel d'offres. De nombreux gouvernements ont établi des conditions régissant la publicité des appels d'offres dans le cadre de PPP. Par exemple, le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 27] note que les gouvernements de l'UE doivent publier un avis au *Journal officiel de l'Union européenne*. Le **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, page 24] explique que la passation doit être annoncée dans la *Government Gazette*, sur le site Internet de l'institution et au moyen d'annonces publicitaires dans les médias.

Certains gouvernements adoptent une approche plus proactive dans le but de susciter l'intérêt avant même le lancement officiel du projet. Ces approches peuvent consister à :

- Organiser des présentations, des réunions, ou des « tournées » pour présenter le projet aux investisseurs. La taille et le lieu de ces présentations peut s'adapter en fonction des investisseurs intéressés, par exemple investisseurs locaux ou internationaux.
- Diffuser une documentation destinée à susciter l'intérêt envers le projet. Il peut s'agir d'une documentation écrite dans les publications professionnelles, telles que *Global Water Intelligence*, ou des plates-formes dédiées au développement de projets comme *Zanbato*.

La documentation relative à la commercialisation des projets de PPP est limitée. L'ouvrage publié par **Farquharson et al** [n° 144, page 105] décrit brièvement les avantages offerts par une diffusion d'informations avant le lancement formel du projet, dans le but de susciter l'intérêt des soumissionnaires. Il explique aussi l'intérêt de promouvoir plusieurs projets plutôt qu'un seul. En particulier, pour les programmes nouveaux de PPP, ceci permet d'inciter davantage les investisseurs à participer.

3.5.3 Qualification des soumissionnaires



La prochaine étape peut consister à mener une pré-qualification des soumissionnaires afin de sélectionner les entreprises et les consortiums qui seront invités à soumettre une offre. Certains pays ne sélectionnent pas au préalable les soumissionnaires qualifiés, ils évaluent plutôt les qualifications dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. Les avantages et inconvénients des deux approches sont décrits à la section 3.5.3 : *Qualification des soumissionnaires*.

Cette section décrit le processus de pré-qualification. Cette étape consiste à préparer puis à lancer une demande de qualification, dans le prolongement de la promotion du lancement de l'appel d'offres, comme décrit à la section 3.5.2 : *Promotion du PPP*, et à évaluer les informations reçues afin de sélectionner un groupe de soumissionnaires qualifiés.

Farquharson et al [n° 144, pages 113 à 120] décrivent les raisons de recourir à une pré-qualification, les principaux critères et processus et fournissent quelques lignes directrices liées au lancement de projet. Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, pages 27 à 28] présente aussi un aperçu utile du processus de pré-qualification.

Préparer et publier les demandes de qualifications

Pour les passations de marchés comprenant une étape de pré-qualification, le processus est officiellement lancé lorsque cette demande est publiée. La demande de qualification (qui peut prendre plusieurs noms selon le pays : « avis de pré-qualification » au Sénégal, « appel public à la concurrence » en France par exemple) contient généralement suffisamment d'informations sur le projet et sur la manière dont celui-ci sera attribué pour permettre aux soumissionnaires de décider s'ils sont intéressés. Ce document doit aussi énoncer clairement la procédure et les exigences de qualification.

À ce point, les informations concernant le projet pourraient comprendre un aperçu des exigences techniques et conditions de service, les principales conditions commerciales (bien qu'il ne s'agisse pas d'un projet de contrat) et une liste d'informations supplémentaires qui seront mises à disposition à l'étape de passation. Les informations relatives au processus de qualification comprennent généralement les critères de qualification (voir l'Encadré 3.13 : *Critères de qualification d'une entreprise*), les informations demandées aux entreprises et le format sous lequel ces informations devraient être présentées ainsi que l'échéancier et le processus d'évaluation. Les sources bibliographiques suivantes décrivent de manière plus approfondie le contenu type des documents de demande de qualification :

- Le module relatif à la passation du **Manuel de PPP d’Afrique du Sud** [n° 5, pages 23 à 24] décrit brièvement le contenu du document de demande de qualification. Il comprend les informations relatives au projet, les procédures de passation, des instructions à l’intention des entreprises répondant à la demande de qualification, les informations requises de la part des soumissionnaires, et la procédure d’évaluation.
- Le **Manuel de PPP de Singapour** [n° 306, pages 56 à 60] présente les éléments de la demande de qualification et indique qu’il n’est pas exigé de joindre l’ébauche de contrat à cette étape.
- Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22] appelle cette étape manifestation d’intérêt. Les pages 11 à 14 présentent les éléments requis dans l’appel de manifestation d’intérêt, notamment les antécédents, la portée du projet et l’échéancier, des informations financières et commerciales, les critères d’évaluation, les conditions générales, et les exigences en matière de réponse à l’appel de manifestation d’intérêt.
- La section relative à la pré-qualification de la **boîte à outils de la Banque mondiale pour les concessions routières** [n° 55] décrit les informations devant faire partie de la demande de qualification et les informations devant être demandées par les entreprises.

Les sources suivantes fournissent des modèles ou des exemples de documents de demande de qualification :

- **Directives en matière de PPP de la Commission de planification de l’Inde** : la section sur la pré-qualification des soumissionnaires [n° 200] comprend une demande de qualification type, ainsi que des lignes directrices sur les étapes à suivre dans le cadre de la procédure de qualification.
- Les documents types de passation de la Banque mondiale relatifs à la gestion de contrats [n° 51] comprennent un modèle de demande de qualification.
- Le **site Internet du Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale** [n° 59] comporte une page intitulée « Procurement Processes and Standardized Bidding Documents » (Procédures de passation et documents normalisés d’appels d’offres) disponible sur le site suivant <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents>, et contient un lien vers un formulaire fictif de demande de qualification dans le cadre d’accords d’achat d’électricité, ainsi que des liens vers des documents réels d’appel d’offres, y compris des demandes de qualification.

Certains gouvernements exigent une approbation des documents de demande de qualification, avant de publier un avis de passation comme décrit à la section 3.5.2 : *Promotion du PPP*. L’avis de passation indique généralement aux entreprises la manière d’obtenir le dossier de demande de qualification. Les gouvernements peuvent aussi alerter directement les investisseurs sur la mise à disposition du dossier de demande de qualification.

Évaluer les informations reçues afin d'identifier les soumissionnaires qualifiés

Une fois reçues les déclarations de qualifications de la part des entreprises intéressées, l'organisme d'exécution (ou l'équipe d'évaluation désignée) doit évaluer ces qualifications en fonction de critères prédéfinis de qualification.

L'Encadré 3.13 : *Critères de qualification d'une entreprise* décrit les critères types de qualification d'une entreprise et fournit des sources bibliographiques ainsi que des exemples. Ces critères peuvent être définis et appliqués selon une méthode réussite/échec, ou servir à établir un classement des entreprises et en qualifier un certain nombre. Voir la section 3.5.3 : *Qualification des soumissionnaires* pour de plus amples informations sur ces deux approches.

Une fois l'évaluation terminée, l'organisme d'exécution doit informer les entreprises ou les consortiums qualifiés, mais aussi ceux qui n'ont pas été retenus. Comme décrit dans le module relatif à la passation du **Manuel de PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, page 25], la liste des entreprises qualifiées est généralement publiée. L'organisme doit aussi s'assurer de fournir suffisamment d'informations quant à la décision prise aux entreprises n'ayant pas été retenues.

Encadré 3.13 : Critères de qualification d'une entreprise

L'un des objectifs de la procédure de passation vise à sélectionner une entreprise compétente, disposant de la capacité nécessaire lui permettant de mettre en œuvre le projet. Ceci signifie qu'il est important de tenir compte des qualifications de chaque entreprise soumettant une proposition. Cette vérification peut avoir lieu lors de la procédure de pré-qualification des soumissionnaires, ou dans le cadre de la première étape de la procédure d'appel d'offres (parfois appelée « post-qualification »). Dans tous les cas, des critères de qualification clairement définis doivent être établis avant de démarrer la procédure de passation.

Les critères de qualification de l'entreprise peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Il convient généralement de tenir compte de la solidité financière, de l'expérience acquise dans des projets similaires, et des antécédents des principaux membres de l'équipe de direction des promoteurs.

Une sélection prudente de ces critères est importante afin de ne pas exclure des entreprises (par exemple, des petites entreprises) qui pourraient être d'excellents partenaires ou ne pas inclure des entreprises qui s'avèrent être peu qualifiées. Les sources bibliographiques suivantes présentent des discussions et des exemples de critères de qualification des entreprises :

- Une **note technique de la Banque mondiale sur la passation de contrats de gestion** [n° 51, pages 12 à 21] décrit de manière approfondie des critères de pré-qualification conçus pour minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion et donne des exemples à ce sujet.

- Le **Guide relatif aux concessions publié par Kerf et al** [n° 215, pages 115-6] présente des exemples de critères et de procédures de pré-qualification utilisés dans le cadre d'une sélection de projets de PPP.
- La section relative à l'évaluation des manifestations d'intérêt du **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 60 à 62] comprend une description détaillée des critères à appliquer au cours de l'étape de manifestation d'intérêt.
- Les **Directives de passation dans le cadre de projets de PPP** du Pakistan [n° 252, chapitre 3, pages 8-9] fournissent trois exemples de critères d'évaluation : capacité et atouts d'un soumissionnaire, disponibilité de livraison, et connaissance du projet.
- Aux Philippines, les **règles et réglementations de mise en œuvre de la loi relative aux contrats BOT** [n° 257, Section 5.4] décrivent trois catégories : obligations légales, expérience ou antécédents, et capacité financière.

3.5.4 Gestion de la procédure d'appel d'offres



L'étape centrale de passation dans le cadre de projets de PPP correspond généralement à la gestion de la procédure d'appel d'offres. Cette étape peut faire suite à la pré-qualification permettant de sélectionner les soumissionnaires participants (ce n'est toutefois pas toujours le cas, comme décrit à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation*). La procédure d'appel d'offres prend fin avec la sélection du soumissionnaire retenu, avec lequel l'organisme d'exécution signera le contrat et atteindra l'étape du bouclage financier.

Ces étapes particulières de gestion de la procédure de l'appel d'offres varient, selon la procédure choisie et les critères pour l'attribution du contrat, comme décrit à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation* au paragraphe intitulé « *Procédure d'appel d'offres* ». Cette section fournit des lignes directrices et décrit les éléments suivants relatifs à la gestion de la procédure d'appel d'offres :

- Préparation et publication des documents de demande de propositions (DDP) ;
- Interactions avec les soumissionnaires pendant la période de l'appel d'offres ;

- Réception des offres ;
- Évaluation des offres afin de sélectionner le soumissionnaire retenu ;
- Réponse aux difficultés, telles que la réception d'une seule offre ou l'absence d'offres pleinement conformes ; et
- Finalisation du contrat de PPP avec le soumissionnaire retenu.

L'ouvrage de **Farquharson et al** [n° 144, pages 121 à 124] présente un aperçu de la procédure d'appel d'offres et souligne certains des points importants que les organismes d'exécution doivent prendre en compte à ce stade.

Préparation et publication des documents de demande de propositions

La procédure d'appel d'offres démarre formellement lorsque le gouvernement remet aux soumissionnaires participant des documents de demande de propositions (DDP). Ces documents établissent la structure et les exigences du projet ainsi que les détails de la procédure d'appel d'offres. Des documents de DDP de haute qualité, détaillés, et clairement définis permettent de garantir que la procédure soit concurrentielle et d'assurer que le PPP optimise au mieux les ressources. Le dossier de DDP contient généralement les documents suivants :

- **Informations sur l'opportunité du projet de PPP.** Il peut s'agir des documents suivants :
 - une note d'information décrivant les principales caractéristiques du projet et les conditions commerciales du PPP ;
 - des projets d'accord, ou l'aboutissement de la procédure détaillée de conception du contrat de PPP décrite à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP* ;
 - les copies de tous permis ou approbations obtenus pour le projet ; et
 - une description des informations techniques détaillées recueillies au cours de l'étape de préparation du projet qui seront mises à disposition des soumissionnaires dans une salle des données.
- **Informations sur la procédure d'appel d'offres.** Il peut s'agir des documents suivants :
 - des règles et instructions détaillées relatives à l'appel d'offres établissant la procédure et les exigences ;
 - un calendrier qui devrait tenir compte d'un délai suffisant pour permettre aux soumissionnaires de préparer des propositions de qualité ;
 - l'Encadré 3.14 : *Critères d'évaluation* ; et
 - les exigences en matière de garantie de soumission (le cas échéant), comme décrit au paragraphe

intitulé « Approche relative aux coûts et paiements liés à l'offre » à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation*.

Le Tableau 3.4 : *Exemples et lignes directrices concernant la préparation de documents de DDP*. Le **site Internet du Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures de la Banque mondiale** [n° 59] comporte une page intitulée « Procurement Processes and Standardized Bidding Documents » (Procédures de passation et documents types d'appels d'offres) disponible sur le site suivant <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/content/procurement-processes-and-standardized-bidding-documents>, et contient un lien vers un formulaire fictif de demande de qualification dans le cadre d'accords d'achat d'électricité, ainsi que des liens vers des documents réels d'appel d'offres liés à des projets de PPP. La Banque mondiale a également publié des documents types d'appel d'offre dans le cadre de contrats dans le secteur routier basés sur les résultats et la performance [n° 48] ; ces documents contiennent quelques lignes directrices en préambule.

Tableau 3.4 : Exemples et lignes directrices concernant la préparation de documents de DDP

| Juridiction | Référence | Description |
|----------------|--|---|
| Australie | Guide national australien des professionnels des PPP [n° 22, pages 17 à 22] | Décrit de manière approfondie le contenu de la DDP |
| Brésil | Loi fédérale relative aux PPP (Loi 11079, 2004) [n° 75, article 11] | Décrit les informations minimums à inclure aux documents d'appel d'offres : un projet de contrat de PPP, la garantie de soumission exigée du soumissionnaire (à hauteur de 1 % du montant total du contrat), les procédures de résolution des différends, et les garanties accordées par le gouvernement afin de garantir ses paiements. |
| Chili | Loi relative aux concessions [n° 104] | L'unité PPP chilienne au sein du ministère des Travaux publics donne accès à la DDP intégrale de tous les projets de PPP. |
| Colombie | Loi 80/1993, Loi générale pour la passation par l'administration publique [n° 108, Articles 14 et 30] | L' Article 24 décrit les informations devant figurer aux documents de la procédure d'appel d'offres pour l'attribution d'un PPP. Ceci comprend les conditions d'éligibilité en qualité de soumissionnaire ; les règles de préparation des offres ; le coût et la qualité des marchandises, travaux, et services requis pour entreprendre le projet ; la durée du contrat ; et les règles de sélection des soumissionnaires. L' Article 30 énonce la procédure d'appel d'offres, notamment les droits et responsabilités des intervenants et les échéanciers et calendriers pour chaque étape. |
| | La Loi 1150 (2007) introduit des mesures liées à l'efficacité et la transparence à la Loi 80 de 1993 [n° 109, article 8] | Établit que l'organisme contractant doit publier une version préliminaire des documents de l'appel d'offres. Il s'agit d'une obligation non contraignante : la publication de ces documents préliminaires n'oblige pas l'organisme contractant à poursuivre l'appel d'offres. |
| Inde | Dossier type de DDP du ministère des Finances [n° 193] | Fournit un dossier type générique de DDP à l'intention des organismes contractants pour une utilisation au niveau national. |
| Afrique du Sud | Module relatif à la passation du Manuel de PPP [n° 5, pages 27 à 41] | Présente la démarche à suivre par les soumissionnaires afin de remplir la DDP, puis décrit en détail le contenu de cette DDP. |

Interactions avec les soumissionnaires pendant la préparation de la proposition

Une fois la DDP publiée, les soumissionnaires prépareront des propositions détaillées conformes aux exigences de cette demande. Durant cette étape, le gouvernement doit définir la manière, et jusqu'à quel point, il s'entretiendra avec les soumissionnaires pendant la préparation de leur proposition. Des règles définissant les canaux de communication et les sujets permis lors des échanges avec les soumissionnaires sont généralement définies dans la DDP, et sont importantes pour préserver la transparence.

Au minimum, ces interactions permettent de fournir des renseignements aux soumissionnaires, et de répondre aux demandes de clarifications eu égard à la DDP. Dans certains cas, suite à un tel échange le gouvernement peut envisager de mettre à jour les documents de la DDP. Des canaux typiques de communication sont les suivants :

- Une salle des données qui peut correspondre à un lieu réel ou virtuel, où les soumissionnaires peuvent trouver toutes les informations disponibles afférant au projet.
- Un échange de questions et réponses, dans le cadre duquel les soumissionnaires peuvent soumettre par écrit des questions, et l'organisme d'exécution répond par écrit à tous les soumissionnaires (s'assurant ainsi que tous les soumissionnaires aient accès aux mêmes informations).
- Des conférences, dans le cadre de laquelle l'organisme d'exécution présente le projet et répond aux questions des soumissionnaires. Certains gouvernements imposent des limites quant au moment où des clarifications peuvent être demandées, afin d'éviter de révéler des informations à l'approche de l'expiration du délai de l'appel d'offres, ce qui pourrait favoriser certains soumissionnaires plus que d'autres.

Les sources bibliographiques suivantes fournissent de plus amples informations et des exemples supplémentaires sur ces approches d'interaction avec les soumissionnaires :

- La **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55] comprend une section intitulée « Concessions : les principales étapes d'un appel à la concurrence », qui décrit les informations techniques qui devraient être mises à disposition dans la salle de données.
- Le **Manuel relatif aux PPP publié par la Banque asiatique de développement** [n° 38, page 71] présente un exemple d'un index de salle de données.
- Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 24 à 25] décrit brièvement le recours à une salle de données et présente un processus de demande de renseignements.
- Le **Manuel de PPP de Singapour** [n° 306, pages 61 à 62] présente le type d'informations qui seront échangées durant la « période de feedback » une fois la DDP publiée.
- En **Colombie**, la Loi 80 de 1993 [n° 108] précise que, une fois les documents de DDP remis aux soumissionnaires présélectionnés, si aucun soumissionnaire n'en fait la demande, l'organisme contractant organisera une réunion avec les soumissionnaires afin de clarifier toutes questions pouvant

être soulevées et de prêter attention à leurs préoccupations et commentaires. Suite à cette réunion, l'organisme contractant pourra modifier les documents d'appel d'offres ou prolonger la date de soumission jusqu'à six jours supplémentaires.

Comme décrit au paragraphe « *Négociation avec les soumissionnaires : pendant l'appel d'offres* » à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation*, certains gouvernements ont recours à une procédure interactive d'appel d'offres ou de dialogue compétitif qui comprend des contacts plus importants avec les soumissionnaires alors qu'ils préparent leur proposition. Dans le cadre d'une telle procédure, les soumissionnaires soumettent initialement des propositions techniques, qui font ensuite l'objet de commentaires et d'une discussion avec l'organisme contractant, permettant de raffiner les solutions proposées afin de répondre aux demandes de l'organisme, avant de présenter une proposition finale. Certains soumissionnaires peuvent abandonner cette démarche à différentes étapes.

Pour de plus amples détails et conseils concernant cette procédure conformément aux réglementations de l'UE, consulter les **lignes directrices relatives au dialogue compétitif publiées par le gouvernement britannique** [n° 279]. Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 70 à 71] décrit comment une procédure interactive d'appel d'offres similaire est utilisée en Australie.

Réception des offres

Il est important de mettre en place un système fiable et crédible garantissant le caractère confidentiel des offres afin de prévenir toute possibilité de falsification de cette dernière et de protéger les informations commercialement sensibles contenues dans les offres.

Les offres sont souvent déposées sous format papier sous pli scellé. Les offres financières et techniques sont généralement transmises sous plis séparés. Les offres financières sont uniquement ouvertes lorsque le soumissionnaire a passé l'évaluation technique, et l'ouverture des plis s'effectue publiquement pour éviter toute possibilité de falsification de l'offre. Par exemple, aux **Philippines**, les règles et réglementations de mise en œuvre de la loi relative aux contrats BOT établit un système à deux enveloppes pour la réception des offres [n° 257, Règle 7]. Les **documents types d'appel d'offre** dans le cadre de contrats dans le secteur routier basés sur les résultats et la performance **publiés par la Banque mondiale** [n° 48, pages 19 à 21] décrivent aussi un système à deux enveloppes scellées mais permettent le recours à un système d'appel d'offres scellé électroniquement comme alternative. Contrairement à un système d'appel d'offre matériel, un système électronique empêche les soumissionnaires de surveiller ou d'entraver la procédure.

Le **journal publié par Dumol sur la privatisation des eaux de Manille au moyen d'une concession** [n° 122, pages 85 à 98] décrit de manière détaillée la procédure de soumission d'offres et d'ouverture des plis dans la pratique.

Évaluation des offres

Comme décrit dans le **Guide des professionnels publié par Partnerships Victoria** [n° 25, pages 40 à 42], la procédure d'évaluation comprend les étapes suivantes :

- Une évaluation du caractère complet de l'offre et de la conformité avec des exigences minimales de la procédure d'appel d'offres.
- Une évaluation de la conformité aux exigences de l'énoncé du projet. Le guide précise que les offres conformes sont évaluées avant les offres non conformes. Les offres non conformes peuvent toutefois être prises en compte si aucune offre n'est intéressante (comme décrit ci-après).
- Une clarification de l'offre qui peut comprendre une présentation aux soumissionnaires et une session de questions-réponses. Le guide indique que cette clarification ne doit pas entraîner la possibilité de modifier les offres.
- Un examen détaillé entrepris par les comités d'évaluation, en s'appuyant sur les critères d'évaluation prédéfinis ; l'Encadré 3.14 : *Critères d'évaluation* fournit des options et des lignes directrices sur l'établissement de critères d'évaluation.
- La préparation de rapports d'évaluation, détaillant la démarche suivie et l'analyse effectuée par les comités d'évaluation. La préparation de rapports détaillés est importante pour préserver la transparence de la procédure. Dans certains cas, les soumissionnaires peuvent être invités à ajouter de manière formelle des commentaires au projet de rapport et l'équipe d'évaluation tiendra compte de ces commentaires dans la version finale.

Le **Guide des professionnels publié par Partnerships Victoria** [n° 25, chapitre 19.2] fournit des conseils pour mener l'évaluation et indique les éléments à inclure dans un rapport d'évaluation. **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud**, Module 5 : « Procurement » (Passation) [n° 5, pages 45 à 51] présente aussi des lignes directrices détaillées sur l'évaluation des offres et décrit l'approche sud-africaine de formation des comités d'évaluation.

Encadré 3.14 : Critères d'évaluation

La sélection des critères d'évaluation peut s'avérer essentielle afin d'assurer que le PPP permette l'optimisation des ressources. Les critères d'évaluation devraient être décidés à l'avance et définis dans le dossier de DDP. Certains pays précisent les divers types de critères d'évaluation dans la législation. Les critères d'évaluation regroupent généralement des éléments techniques et financiers. Ces derniers peuvent être évalués séparément (au moyen d'une évaluation technique de type acceptation/échec, suivie d'un classement selon les critères financiers) ou ensemble à l'aide d'un classement pondéré des offres (comme décrit à la section 3.5.1: *Décision quant à la stratégie de passation* au paragraphe intitulé « *Critères d'attribution* »).

Les critères spécifiques varient selon la nature du projet, comme décrit (avec exemples à l'appui) par **Kerf et al** [n° 215, pages 118 à 122], par exemple, si le projet comprend ou non des actifs existants ou s'il est de type « usager payeur » ou « gouvernement payeur ».

De nombreux PPP sont classés sur la base d'un **critère financier**, à condition qu'ils remplissent d'autres conditions techniques et financières. La rémunération du secteur privé représente le critère d'évaluation financière le plus fréquemment utilisé. Il peut s'agir du tarif le plus bas imposé aux usagers ou du coût le plus bas encouru par le gouvernement (qu'il s'agisse d'un PPP de type « gouvernement payeur » ou d'une subvention qui s'ajoute aux tarifs imposés aux usagers). Le critère de moindre valeur actualisée des recettes, introduit au Chili et au Pérou dans le cadre de route à péages, est une autre alternative, décrite par **Engel, Fischer, et Galetovic** [n° 133]. D'autres critères peuvent comprendre la durée de la concession ou le montant de l'investissement.

Lorsque les exigences techniques ont été clairement prescrites dans l'appel d'offre, l'**évaluation technique** exige une vérification de la conformité à ces exigences. Comme **Kerf et al** [n° 215, page 118 à 119] l'expliquent, dans certains cas il est demandé aux soumissionnaires de soumettre des plans de conception, commerciaux ou d'investissement ; ces derniers sont ensuite évalués selon des critères multiples. Les auteurs notent les inconvénients de cette méthode, à savoir : l'éventuelle subjectivité liée à l'évaluation des plans, et la possibilité selon laquelle les plans varieront considérablement sur toute la durée de la concession.

Les sources bibliographiques suivantes présentent des lignes directrices et des exemples supplémentaires sur le choix de critères d'évaluation :

- Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 23] aborde rapidement les critères pouvant être utilisés lors de la sélection du soumissionnaire.
- **Guasch** [n° 171, pages 97 à 105] décrit le choix des critères d'attribution d'un contrat, s'appuyant sur un examen exhaustif des facteurs à l'origine d'une renégociation dans le cadre de contrats de concession en Amérique latine.
- La **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés au secteur de l'eau** [n° 46, pages 171 à 179] décrit divers critères d'évaluation dans le cadre de l'attribution de contrats de type « usager payeur » dans le secteur de l'eau, y compris des approches techniques et financières et une combinaison de ces deux méthodes, et fournit des exemples à ce sujet.
- Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 62 à 65] présente une approche plus intégrée de l'évaluation des offres. Celle-ci comprend une analyse qualitative et quantitative de l'optimisation des ressources, une évaluation commerciale et financière, et une évaluation de la prestation du service et de la conception du projet.

Solution aux problèmes : réception d'une seule offre

En présence d'une offre unique, il est difficile de déterminer si elle correspond effectivement à l'offre la plus rentable. Comme expliqué dans le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, pages 29 à 30] il existe deux options principales dans ce cas, selon la raison expliquant la soumission d'une seule offre :

- **Modifier et relancer l'offre** : cette approche peut être la plus appropriée si le manque d'intérêt s'explique par une déficience liée à l'offre.
- **Mener un examen rigoureux de due diligence et sélectionner le seul soumissionnaire** : il peut s'agir de l'option à retenir s'il apparaît que le soumissionnaire estimait que la procédure d'appel d'offres était concurrentielle et s'il s'est conformé à toutes les exigences de celle-ci.

Les **directives en matière de passation de marchés publiée par la Banque mondiale** [n° 56, page 25] notent que le rejet de toutes les offres est justifiée lorsque qu'il n'y a pas de concurrence effective, mais font remarquer que « même lorsqu'une seule offre a été soumise, la procédure de passation peut être jugée valide, si l'offre a été diffusée de manière satisfaisante, que les critères de qualification ne sont pas inutilement restrictifs et les prix raisonnables en comparaison à la valeur marchande ». Les **lignes directrices du Trésor britannique relatives à la procédure de dialogue compétitif** [n° 279, encadré 5.7] fournissent de plus amples détails.

Solution aux problèmes : aucun soumissionnaire retenu ou aucune soumission conforme

Dans certains cas, bien que plusieurs offres aient été reçues, il n'est pas possible de retenir un soumissionnaire. Par exemple, cela peut être dû au fait qu'aucune soumission n'est conforme aux exigences ou qu'une soumission non conforme semble fournir un meilleur rapport qualité-prix que les soumissions conformes.

Ce problème s'explique souvent par un manque de clarté ou une mauvaise qualité des documents de DDP. Les références bibliographiques mentionnées au paragraphe « Préparation et publication des documents de demande de propositions » fournissent des indications sur la préparation d'une DDP clairement définie, exhaustive, et bien structurée, pour éviter ce problème. Les procédures d'appel d'offres en plusieurs étapes et de dialogue compétitif décrites à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation* contribuent aussi à éviter ce problème, en permettant la modification de la DDP au cours de la procédure d'appel d'offres afin de garantir que les offres finales soient toutes comparables et conformes.

Si aucune offre n'est conforme, et aucune autre ne semble être recevable, il est possible tout simplement de reformuler et lancer de nouveau l'appel d'offres. L'alternative consiste à prolonger la procédure de passation, à identifier un soumissionnaire retenu, généralement en discutant avec des soumissionnaires ayant obtenu des scores supérieurs là où l'offre n'est pas conforme puis de leur demander de soumettre une offre modifiée.

Pour obtenir des conseils plus approfondis, il est possible de consulter le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, pages 27 à 28] qui décrit deux options lorsqu'aucun soumissionnaire n'a

été identifié : entamer une procédure de « meilleure offre définitive » avec deux soumissionnaires ou des négociations structurées. Le module 5 du **Manuel de PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 51 à 56] décrit aussi en détail quand et comment entamer une procédure de « meilleure offre définitive », si aucun soumissionnaire n'a été retenu.

Finalisation du contrat de PPP avec le soumissionnaire retenu

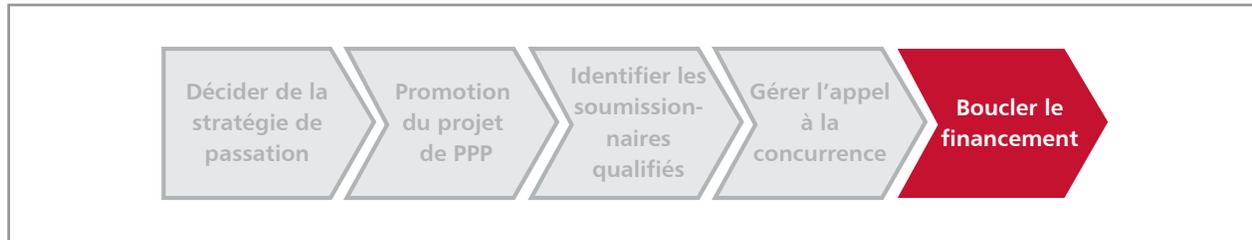
Une fois le soumissionnaire retenu, les gouvernements poursuivent parfois la discussion avec ce dernier, afin de finaliser le contrat de PPP. Des négociations poussées à cette étape peuvent nuire à la procédure d'appel d'offres concurrentiel, comme décrit à la section 3.5.1 : *Décision quant à la stratégie de passation* au paragraphe « *Négociation avec les soumissionnaires : après la clôture de l'appel d'offres* ». Cependant, un certain niveau de négociation peut s'avérer nécessaire, afin de clarifier certains éléments de l'offre ou du contrat, en particulier lorsque les interactions étaient limitées lors de la procédure d'appel d'offres. Si des accords de financement n'ont pas été d'ores et déjà convenus, les bailleurs de fonds peuvent, à ce point, formuler des demandes afin d'inciter à négocier certains éléments du contrat et de la répartition des risques.

De nombreux gouvernements définissent et limitent la portée des négociations à ce stade. Par exemple, le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, page 31] décrit une règle de l'Union européenne selon laquelle aucune question essentielle à la procédure de passation ne peut être modifiée, ce qui signifie qu'aucun changement ayant pu entraîner un résultat différent suite à l'appel d'offres ne peut être incorporé au cours de la phase des négociations après la clôture de l'appel d'offres. Lorsque les modifications sont permises à cette étape, le contrat final fait souvent l'objet d'une approbation supplémentaire.

Les sources bibliographiques suivantes présentent des lignes directrices ayant trait à une gestion prudente des négociations après la clôture de l'appel d'offres :

- Le **Guide national australien des professionnels des PPP** [n° 22, page 30] fournit des lignes directrices sur l'établissement d'un « cadre de négociation » comprenant, entre autres choses, une définition des questions liées à la négociation et au calendrier, l'établissement de procédures de résolution des litiges, et une assurance que les participants disposent de l'autorité nécessaire pour prendre des décisions au nom de leur organisation.
- Le module 5 du **Manuel de PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 59 à 61] décrit les principes et la procédure de négociation.
- Le **Manuel relatif aux PPP publié par la Banque asiatique de développement** [n° 38, pages 79 à 80] décrit brièvement les éléments importants de la négociation, notamment la nécessité d'une option de remplacement (qui peut être le soumissionnaire arrivé en deuxième place).

3.5.5 Entrée en vigueur du contrat et bouclage financier



Une fois que le gouvernement et le soumissionnaire retenu ont signé le contrat de PPP, ils se sont engagés contractuellement à mettre en œuvre le PPP. Cependant, il reste quelques étapes supplémentaires à compléter avant que la mise en œuvre du projet ne puisse démarrer. Le soumissionnaire retenu peut devoir compléter les accords de financement pour le PPP. Il doit aussi signer les contrats avec les autres parties impliquées dans la structure du PPP, par exemple, les sous-traitants et les compagnies d'assurance. L'organisme d'exécution doit généralement aussi accomplir certaines tâches, telles que l'obtention de permis. Des protocoles et des manuels détaillés ayant trait à la gestion du contrat sont également élaborés durant cette période (voir la section 3.7 : *Gestion des contrats de PPP* pour de plus amples détails).

La réalisation de ces éléments (ou certains de ces éléments) avant que le contrat n'entre en vigueur constitue généralement des conditions suspensives du contrat de PPP. Les contrats de PPP précisent souvent une date finale à laquelle le contrat prend fin et/ou une garantie de soumission est annulée si les conditions suspensives ne sont pas remplies. Comme indiqué dans la section sur l'attribution d'un contrat de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes [n° 55]**, s'abstenir de spécifier et de stipuler une période de bouclage financier peut retarder la mise en œuvre du projet de plusieurs années.

Finalisation des accords financiers

Le **Guide EPEC des PPP [n° 93, pages 31 à 33]** décrit les divers accords financiers dans le cadre d'un projet typique de PPP. Ces derniers ne sont souvent conclus qu'une fois le contrat attribué. Dans la plupart des cas, les bailleurs de fonds intéressés sont identifiés lors de l'étape de proposition. Cependant, avant que ces bailleurs de fonds ne puissent s'engager à fournir un financement, ils peuvent mener un examen approfondi de *due diligence* concernant le projet et les accords de PPP (comme décrit par **Farquharson et al [n° 144, pages 124-125]**). Des risques sont associés à cette démarche, les bailleurs de fonds peuvent en effet exiger que des modifications soient apportées aux accords de PPP avant d'accepter de financer le projet ou des conditions de financement peuvent différer de celles qui étaient présumées dans l'offre. Il est possible d'atténuer ces risques en demandant des engagements financiers « fermes » à l'étape de proposition, mais de tels engagements peuvent être difficiles et onéreux à obtenir et risquent de réduire la concurrence.

La section 1.4 : *Financement des projets de PPP* fournit de plus amples informations sur les risques associés au financement des PPP et à la réalisation du bouclage financier.

Remplir les conditions pour l'entrée en vigueur du contrat et le bouclage financier

L'étape du bouclage financier est atteinte lorsque tous les accords du projet et de financement ont été signés, que toutes les conditions afférentes à ces accords ont été remplies et que l'entité privée partie au PPP peut commencer à obtenir le financement nécessaire afin de démarrer les travaux. Comme noté dans l'ouvrage publié par **Yescombe** [n° 323], les conditions relatives au bouclage financier sont souvent circulaires : le contrat de PPP ne peut entrer en vigueur qu'une fois le financement est disponible (l'obtention du financement est une condition suspensive de l'entrée en vigueur du contrat) et vice versa.

Le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, Page 34] décrit brièvement les conditions suspensives les plus courantes et présente, à l'intention des gouvernements, une liste de contrôle relative à la finalisation du contrat de PPP et à la réalisation du bouclage financier. Ces conditions peuvent être résumées de la manière suivante :

- Finalisation de tous les accords et contrats de projet ;
- Obtention de l'approbation finale auprès des entités gouvernementales pertinentes, par exemple, examen et approbation de la procédure de passation et contrat final ;
- Obtention des différents permis et notamment des permis de construire ; et
- Démarrage de la procédure d'acquisition des terrains où sera implanté le projet.

Cette procédure nécessite un travail minutieux et beaucoup d'efforts, de la part des entités tant publiques que privées afin de conclure l'étape de la passation et de démarrer la mise en œuvre du projet.

| Références clés : Gestion de la passation des PPP | |
|---|---|
| Référence | Description |
| Banque mondiale (2009) <u>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</u> | Module 5 : Implementation and Monitoring, Stage 3: Procurement, and 4: Contract Award (Module 5 : Mise en œuvre et suivi, étape 3 : passation de marché et étape 4 : attribution du contrat). |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <u>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</u>, Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 9 intitulé « Managing Procurement » (Gestion de la passation) décrit chaque étape de la passation. Comprend une étude de cas de l'hôpital central Inkosi Albert Luthuli en Afrique du Sud et décrit la procédure de passation pour cet hôpital, qui comprenait une approche d'évaluation d'une offre à variables multiples. |
| Kerf, Gray, Irwin, Levesque, Taylor & Klein (1998) <u>Concessions for Infrastructure: A guide to their design and award</u>, Banque mondiale, Technical Paper no. 399 | La section 4 intitulée « Concession Award » (Attribution d'une concession) fournit des orientations et des exemples détaillés sur le choix d'une procédure de passation, la pré-qualification et la présélection, la structure et l'évaluation de l'offre, ainsi que les règles et les procédures d'appel d'offres. |
| Banque mondiale (2006) <u>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</u>, Washington, DC | La section 9 intitulée « Selecting an Operator » (Sélection d'un exploitant) fournit des lignes directrices sur le choix d'une méthode de passation, la définition de critères d'évaluation, la gestion de l'appel d'offres, et la réponse à d'autres difficultés. |
| Banque mondiale (2011) <u>Directives Passation des Marchés de fournitures, de travaux et de service par les Emprunteurs de la Banque mondiale</u>; Disponible également en <u>Anglais</u> et <u>Espagnol</u> | Énonce les procédures de passation à respecter par tout projet bénéficiant d'un financement de la Banque mondiale. |

| | |
|--|--|
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects</i></u>, Luxembourg</p> | <p>La section 2 intitulée « Detailed Preparation » (Préparation détaillée) présente des informations sur la sélection de la méthode de passation et les critères d'évaluation de l'offre. La section 3 intitulée « Procurement » (Passation) décrit la procédure d'appel d'offres jusqu'à la finalisation du contrat de PPP, et contient des informations détaillées sur la réalisation du bouclage financier.</p> |
| <p>Banque mondiale (2007) <u><i>Sample Bidding Document: Procurement of Management Services</i></u>. Comprend des documents types d'appel d'offres, des documents types de pré-qualification et une note technique.</p> | <p>La section 3 de la note technique décrit la procédure d'appel d'offres, et contient des lignes directrices détaillées sur la sélection des procédures et des critères d'évaluation appropriés ; et met en valeur certains des problèmes couramment rencontrés. La note accompagne des documents types exhaustifs d'appel d'offres.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Office of Government Commerce (2008) <u><i>Competitive dialogue in 2008: OGC/HMT Joint guidance on Using the Procedure</i></u>, Norwich</p> | <p>Décrit la procédure de dialogue compétitif et présente des lignes directrices à ce sujet. Décrit certains des défis rencontrés, tels que la réception d'une seule offre. Présente aussi les étapes à suivre après la clôture de l'appel d'offres ainsi que des conseils sur des problèmes pouvant être résolus après la clôture de l'appel d'offres.</p> |
| <p>Yescombe, E. R. (2013) <u><i>Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance</i></u>, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford</p> | <p>La section 6.5 intitulée « Due Diligence » décrit certaines des questions que l'organisme d'exécution se doit de vérifier avant de finaliser la passation de contrat, notamment la description des exigences nécessaires pour atteindre l'étape de bouclage financier.</p> |
| <p>KPMG (2010) <u><i>PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects</i></u>, Canberra</p> | <p>S'appuie sur une enquête menée auprès de professionnels des PPP afin de formuler des recommandations concernant l'amélioration de l'efficacité des procédures de passation dans le cadre d'un PPP et la réduction des barrières à la mise en marché. Les recommandations mettent l'accent sur l'amélioration de l'efficacité de la procédure de passation dans le cadre d'un projet de PPP et présentent les avantages et les inconvénients pour les gouvernements d'une contribution aux coûts liés à l'offre.</p> |
| <p>Banque Asiatique de Développement (2008) <u><i>Public-Private Partnership Handbook</i></u>, Manille, Philippines</p> | <p>La section 7 intitulée « Implementing a PPP » (Mise en œuvre d'un PPP) décrit plusieurs aspects d'une passation dans le cadre d'un PPP, notamment la sélection d'une procédure, la pré-qualification, l'évaluation des offres, et la préparation de la documentation d'appel d'offres.</p> |
| <p>Mark Dumol (2000) <u><i>The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Décrit de manière détaillée la totalité de la procédure liée à la concession d'eau de Manille, qu'il s'agisse de décider de la meilleure option de privatisation, de gérer la procédure d'appel d'offres, ou de faire face aux nombreux problèmes qui ont vu jour.</p> |
| <p>Engel, Fischer & Galetovic (2002) <u><i>A New Approach to Private Roads</i></u>, Regulation, Fall, pages 18-22</p> | <p>Décrit et explique les avantages offerts par le critère de moindre valeur actualisée des recettes introduit au sein du programme chilien de routes à péage.</p> |
| <p>José Luís Guasch (2004) <u><i>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Le chapitre 7 présente des lignes directrices sur la réalisation optimale d'une concession, s'inspirant d'une analyse antérieure de la prévalence de la renégociation des contrats de concession en Amérique latine. Comprend des lignes directrices relatives à la sélection de critères d'évaluation appropriés.</p> |
| <p>Exemples : Gestion de la passation des PPP</p> | |
| <p>Brésil, Congresso Nacional (2004) <u><i>Lei Nº 11079</i></u>, Brasília</p> | <p>Clarifie la procédure pour les PPP ; décrit notamment le contenu des documents de DDP et les éventuels critères d'évaluation.</p> |
| <p>Porto Rico, Legislative Assembly (2009) <u><i>No. 29 (S. B. 469)</i></u> San Juan</p> | <p>La section 9 énonce la procédure de sélection des promoteurs et d'attribution du partenariat. Elle définit les exigences et les conditions que doivent remplir les promoteurs, les procédures de sélection et d'attribution du contrat, les critères d'évaluation, et la négociation du contrat de PPP.</p> |
| <p>Brésil, Congresso Nacional (1995) <u><i>Lei Nº 8.987</i></u>, Brasília</p> | <p>Établit les procédures d'appel d'offres pour les concessions de type « usager payeur » au Brésil (qui s'appliquent aussi aux PPP de type « gouvernement payeur »).</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Chile, Ministerio de Obras Públicas (2010) <u>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</u>, Santiago</p> | <p>Le chapitre III décrit de manière suffisamment détaillée la procédure de passation dans le cadre de PPP, notamment la pré-qualification, la procédure d'appel d'offres, les critères d'évaluation, et les procédures pour l'attribution du contrat.</p> |
| <p>Egypte (2011) <u>Prime Ministerial Decree n. 238</u>, Regulation of Law 67/2010, Cairo</p> | <p>La troisième partie décrit en détail les procédures d'appel d'offres, d'attribution du contrat, et de passation du contrat dans le cadre de PPP. Cette loi définit également une approche pour les appels.</p> |
| <p>Mexique, Congreso de la Unión (2000) <u>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</u>, Mexico</p> | <p>Définit les règles régissant l'appel d'offres au Mexique. Ces dernières régissent les options potentielles de passation de contrat, les appels d'offres publics, un fournisseur exclusif, et les invitations directes à participer à l'appel d'offres à au moins trois soumissionnaires potentiels.</p> |
| <p>Philippines, Build-Operate-and-Transfer Center (2006) <u>Republic Act No. 7718 (The Philippine BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations</u>, Makati, Philippines</p> | <p>Les règles de mise en œuvre 3-11 énoncent de manière détaillée la procédure de passation et les exigences à chaque étape : pré-qualification, procédure d'appel d'offres et évaluation, à quel moment et de quelle manière il convient de recourir à une négociation, la réponse aux propositions spontanées, et l'attribution et la signature du contrat.</p> |
| <p>Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u>PPP Manual Module 5: PPP Procurement</u>, Johannesburg</p> | <p>Le Module 5 intitulé « Procurement » (Passation des PPP) décrit la procédure de passation et présente des lignes directrices relatives à ces dernières, abordant notamment la pré-qualification, la publication d'une DDP, la réception et l'évaluation des offres, la négociation avec le soumissionnaire retenu, et la finalisation du plan de gestion de l'accord de PPP.</p> |
| <p>Australie, Infrastructure Australia (2011) <u>National PPP Guidelines : Practitioners' Guide (Vol. 2)</u>, Canberra</p> | <p>Définit les phases principales du projet, notamment trois étapes de la passation : manifestation d'intérêt, demande de propositions, et négociation et réalisation. Présente également des lignes directrices et des protocoles relatifs à la procédure itérative d'appel d'offres.</p> |
| <p>Singapour, Ministry of Finance (2004) <u>Public-Private Partnership Handbook (Version 1)</u></p> | <p>La section 3 énonce les options et principes liés à la passation dans le cadre d'un projet de PPP.</p> |
| <p>Maurice, Ministry of Finance and Economic Development (2006) <u>Public Private Partnership Guidance Manual</u>, Port Louis</p> | <p>La section 8 décrit la procédure de passation, notamment les étapes de pré-qualification, d'appel d'offres, de négociation avec le soumissionnaire retenu, et d'attribution du contrat. Décrit de manière détaillée la structure de la DDP.</p> |
| <p>Inde, Planning Commission (2009) <u>Model Request for Qualifications</u>, New Delhi</p> | <p>Présente une DDP type comprenant une introduction explicative.</p> |
| <p>Banque mondiale (2011) <u>PPP in Infrastructure Resource Center</u></p> | <p>Fournit une bibliothèque de documents de PPP, notamment une sélection de documents types de passation et d'exemples.</p> |
| <p>Pakistan, Ministry of Finance (2007) <u>Procurement Guidelines for PPP Projects</u>, Islamabad</p> | <p>Lignes directrices détaillées relatives aux étapes de pré-qualification et de DPP, de gestion de la procédure d'appel d'offres, d'évaluation, de négociation, de signature du contrat, et de bouclage financier.</p> |
| <p>Banque mondiale (2006) <u>Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output- and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications</u></p> | <p>Comprend un document type exhaustif d'appel d'offres et en annexe, un cahier des charges type. Un préambule fournit aussi des conseils généraux.</p> |
| <p>Colombie (2006) <u>Ley 80 de 1993</u>, Bogotá</p> | <p>La loi relative à la passation générale, qui s'applique aussi aux PPP, définit qui satisfait aux exigences en matière de transparence des procédures d'appel d'offres, ainsi que le contenu des documents d'appel d'offres ; et établit la structure des procédures d'attribution des contrats.</p> |
| <p>Colombie (2007) <u>Ley 1150 de 2007</u>, Bogotá</p> | <p>Établit les règles permettant d'assurer la sélection des objectifs de la soumission retenue et les procédures permettant de vérifier la véracité des informations présentées par les soumissionnaires.</p> |
| <p>Inde, Planning Commission (2009) <u>Model Request for Proposals (RFP): Selection of Technical Consultants</u>, New Delhi</p> | <p>Présente une DDP type comprenant une introduction explicative.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Australie, Partnerships Victoria (2001) <i>Practitioners' Guide</i>, Melbourne</p> | <p>Établit les phases du projet, comme décrit plus haut, applicables au programme de PPP de l'État de Victoria en Australie. Similaire à l'approche nationale, comprend de plus amples détails sur la phase d'évaluation de l'offre.</p> |
| <p>Bougrain, F. Carassus, J. & Colombard-Prout, M. (2005) <i>Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France</i>, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées</p> | <p>Cet ouvrage est essentiellement une suite d'étude de cas qui présente d'une façon détaillée les contrats, la chronologie de leur passation, et les leçons tirées.</p> |

3.6 Gestion des propositions spontanées

On entend par « proposition spontanée » une proposition soumise par une entité privée désirant entreprendre un projet de PPP, de sa propre initiative, plutôt qu'en réponse à une demande émanant du gouvernement. Accepter, et encourager, les propositions spontanées permet aux gouvernements de bénéficier des connaissances et des idées du secteur privé. Cependant, les propositions spontanées créent aussi des défis, notamment parce que de telles propositions sont susceptibles de fournir un faible rapport qualité-prix, en particulier si le gouvernement choisit de négocier un PPP de gré à gré avec le promoteur du projet.

La section 3.6.1 ci-après décrit ces *Avantages et inconvénients des propositions spontanées*. Le reste de cette section décrit la manière dont certains pays ont introduit des politiques spécifiques afin de répondre aux propositions spontanées de PPP. Ces politiques visent généralement à inciter les promoteurs privés (à des degrés variables) à soumettre des propositions de PPP de bonne qualité ; à dissuader les propositions de qualité médiocre ; et à créer une tension concurrentielle et promouvoir la transparence.

La section 3.6.2 : *Remise en concurrence* décrit comment la concurrence peut être introduite, tout en récompensant le promoteur initial sous forme d'avantage ou de compensation. La section 3.6.3 : *Propriété intellectuelle* fournit des lignes directrices et des sources bibliographiques relatives à la propriété intellectuelle dans le cadre des propositions spontanées. La section 3.6.4 : *Procédures clairement définies* décrit les procédures de réception, d'évaluation, et de mise en œuvre des propositions spontanées dans le cadre de projets de PPP ; et fournit des exemples sur ce sujet.

3.6.1 Avantages et inconvénients des propositions spontanées

Accepter les propositions spontanées permet aux gouvernements de bénéficier des connaissances et des idées du secteur privé. De telles propositions peuvent présenter un avantage considérable lorsque la capacité limitée du gouvernement signifie que le secteur privé est plus apte à identifier les goulots d'étranglement et des solutions innovantes dans le secteur des infrastructures. Elles permettent également au gouvernement de savoir où les opportunités commerciales et l'intérêt du marché se trouvent. L'Encadré 1.5 : *Voies réservées aux véhicules à plusieurs passagers en Virginie – Un exemple d'une innovation du secteur privé* présente un exemple d'un projet de PPP soumis par une société privée qui a été en mesure de trouver une solution innovante à un problème lié à l'infrastructure de transport que le secteur public avait des difficultés à résoudre.

Cependant, les propositions spontanées peuvent aussi créer des défis importants. Tout d'abord, la majorité des PPP requièrent le soutien financier du gouvernement, celui-ci assume généralement les risques et les passifs éventuels y afférant, même si des subventions directes ne sont pas nécessaires. Comme décrit dans la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55, module 5, étape 3 « Passation de marché »], l'expérience suggère que les propositions soumises par des sociétés privées bien souvent n'évaluent pas adéquatement les risques associés au projet, que le gouvernement doit alors assumer.

Deuxièmement, les propositions spontanées n'ont pas été soumises dans le cadre de la procédure de planification d'un gouvernement et, dans certains cas, par définition ne font pas partie des plans sectoriels. Ceci soulève la question de savoir si le service proposé est suffisamment intégré à d'autres plans sectoriels pour que la demande et les bénéficiaires puissent s'adapter aux changements de circonstances et de priorités. Par ailleurs, les propositions spontanées peuvent détourner l'attention du gouvernement, et éloigner ce dernier d'une approche planifiée de l'ensemble des infrastructures.

Troisièmement, la négociation avec un promoteur de projet suite à une proposition spontanée, en l'absence de toute procédure de passation transparente et concurrentielle, peut créer des problèmes. Ceci pourrait aboutir en une faible optimisation des ressources, en l'absence de toute tension concurrentielle dans le cadre du projet de PPP. Une telle démarche peut aussi encourager la corruption. Même en l'absence de toute corruption, de telles propositions peuvent néanmoins susciter des plaintes concernant l'équité de la procédure, si une société est perçue comme tirant parti d'un PPP en excluant la concurrence. Ce manque de transparence peut nuire à la légitimité du programme de PPP et diminuer le soutien populaire dont il pourrait jouir.

L'Encadré 3.15 : *Coûts de la négociation de gré à gré - Independent Power Tanzania* fournit un exemple d'un projet d'électricité en Tanzanie négocié de gré à gré suite à une proposition spontanée soumise par un investisseur privé. Lors d'une procédure d'arbitrage, il s'est avéré que ce projet avait fourni un faible rapport qualité-prix et avait probablement donné lieu à des pratiques de corruption.

Encadré 3.15 : Coûts de la négociation de gré à gré - Independent Power Tanzania

Le gouvernement de Tanzanie et la Tanzania Electricity Supply Company ont conclu des accords contractuels avec la société malaise Independent Power Tanzania Limited (IPTL) afin de fournir 100 mégawatts d'électricité sur une période de 20 ans. Cette transaction a été négociée de gré à gré après que les investisseurs privés avaient approché le gouvernement, alors que sévissait une pénurie d'électricité. Certains fonctionnaires, ainsi que les membres de la communauté des donateurs internationaux et d'autres parties intéressées, ont contesté la transaction, estimant que la technologie envisagée n'était pas la bonne (mazout lourd au lieu de gaz produit localement), que la transaction ne figurait pas au plan de production à moindre coût, que le contrat n'avait pas été attribué d'une manière transparente et concurrentielle, et que l'électricité n'était pas nécessaire.

Le gouvernement a fini par soumettre l'affaire à arbitrage. Conformément à la décision arbitrale définitive, les coûts du projet ont été réduits d'environ 18 %. Les coûts sont toutefois restés nettement supérieurs aux comparateurs internationaux. Au cours de la procédure d'arbitrage, le gouvernement a allégué que l'attribution du contrat avait été corrompue mais n'a pas été en mesure de produire des preuves à l'appui pour convaincre le tribunal d'une telle allégation. Le gouvernement n'a pas par la suite entrepris d'enquête de corruption. Cependant, les différends juridiques entre IPTL et le gouvernement se poursuivent.

Source : Banque mondiale (2009) *Detering Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector*, Washington, DC; Anton Eberhard & Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, Washington, DC: Banque mondiale.

La section relative aux propositions spontanées de la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55, module 5, étape 3 « Passation de marché »] décrit de manière plus approfondie les défis posés par les propositions spontanées. La « position actuelle » de la Banque mondiale y est définie comme suit :

...les propositions [spontanées] authentiques et innovantes peuvent revêtir un intérêt, mais il s'agit là de cas exceptionnels. Le secteur privé doit préparer dès le départ des projets solides analysés indépendamment qu'ils soumettront sous forme de propositions spontanées, avant que les gouvernements ne soient amenés à soutenir des projets qui ne sont pas solides financièrement, présentent un risque élevé, et accapareront d'importantes ressources humaines du gouvernement ; ou dont la mise en œuvre prendra vraisemblablement plus longtemps que de coutume du fait de ces difficultés.

Selon la section sur les propositions spontanées du **site Internet du Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures** [n° 59], la Banque mondiale « considère que les propositions spontanées devraient être envisagées avec une extrême prudence et le recours à des propositions spontanées n'est pas autorisé dans le cadre de projets financés par la Banque ».

3.6.2 Remise en concurrence

De nombreuses entreprises privées soumettent des propositions spontanées dans le but de négocier directement un contrat pour ce projet, créant ainsi les problèmes susmentionnés. L'Encadré 3.12 : *Appel à la concurrence ou négociation de gré à gré* décrit certaines circonstances pour lesquelles des négociations de gré à gré sont justifiées, ainsi que quelques arguments plus fallacieux souvent avancés pour justifier une telle démarche.

L'alternative consiste à soumettre les propositions spontanées à une certaine concurrence. Certains pays acceptent ces propositions puis suivent la procédure habituelle de passation concurrentielle. C'est le cas d'un exemple aux **Pays-Bas**, comme décrit par **Reddy et Kalyanapu** [n° 267, page 11]. Cependant, cette alternative générera probablement peu de propositions car le promoteur ne bénéficie d'aucun rendement sur son investissement dans l'idée de projet.

D'autres pays adaptent la procédure d'appel d'offres concurrentielle pour procurer un certain avantage ou une compensation au promoteur ayant développé le projet, tout en conservant la tension concurrentielle et en garantissant la transparence. Il n'existe aucun consensus international sur le meilleur moyen de soumettre les propositions spontanées à la concurrence. Le **document publié par Hodges et Dellacha sur les propositions spontanées** [n° 177] définit les approches suivantes :

- **Accès à l'offre finale** : il est fait recours à une procédure d'appel d'offres en deux étapes, dans le cadre de laquelle les soumissionnaires les mieux classés à la première étape sont invités à soumettre leurs offres finales lors d'une deuxième étape (voir la section 3.5.4 : *Gestion de la procédure d'appel d'offres*). Le promoteur est inclus automatiquement dans la deuxième étape. Cette approche est utilisée dans le secteur routier en **Afrique du Sud**, comme énoncé dans une note de politique publiée par l'Agence nationale des routes sud-africaine (**South African National Roads Agency**) [n° 3].
- **Frais du promoteur** : le gouvernement verse au promoteur, ou au soumissionnaire retenu, des frais. Ces frais peuvent juste rembourser certains des coûts de développement du projet ou être définis afin de fournir un rendement sur l'élaboration du concept et de la proposition de projet. C'est une option permettant de répondre aux propositions spontanées permise en **Indonésie**, en vertu de décrets présidentiels régissant les PPP [n° 197].
- **Bonus de soumission** : le promoteur bénéficie d'une meilleure notation, en général un pourcentage supplémentaire ajouté à sa note d'évaluation, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte. Cette approche est utilisée au **Chili**, où le bonus de soumission peut s'élever entre 3 % et 9 % de la note d'évaluation financière (le promoteur est également remboursé du coût de ses études détaillées) [n° 104].
- **Swiss challenge** : une procédure d'appel d'offres ouverte fait suite à une proposition spontanée. S'il n'est pas retenu, le promoteur a la possibilité de soumettre une offre correspondant à la soumission retenue et de se voir attribuer le contrat. Cette approche a été utilisée dans plusieurs États de l'**Inde**, comme décrit de manière plus approfondie dans le **document publié par Reddy et Kalyanapu sur la gestion des propositions spontanées dans le cadre de PPP en Inde** [n° 267].

Le Tableau 3.5 : *Exemples de stratégies de passation pour des propositions spontanées* fournit des exemples et références supplémentaires. Ces différentes options ne se sont pas toutes révélées efficaces pour stimuler la concurrence. **Hodges et Dellacha** se sont penchés sur l'expérience de plusieurs pays concernant les propositions spontanées [n° 177, Annexe B]. Au **Chili**, par exemple, en mars 2006, parmi les douze concessions accordées suite à des propositions spontanées, dix ont attiré des offres compétitives et seulement cinq ont été attribuées au promoteur initial. Par contre, aux **Philippines**, en vertu d'une approche du Swiss Challenge, en 2006, les onze contrats de PPP accordés suite à des propositions spontanées ont tous été attribués au promoteur initial.

Tableau 3.5 : Exemples de stratégies de passation pour des propositions spontanées

| Juridiction | Référence | Éléments essentiels |
|---------------------|---|--|
| Chili | Réglementations relatives aux concessions de travaux publics (mises à jour 2010) [n° 104, Titre II : Offres soumises par des entités privées] | <ul style="list-style-type: none"> Une procédure en deux étapes de réception des propositions spontanées : les propositions initiales sont évaluées ; si la proposition est acceptée, l'entité privée doit mener des études approfondies et préparer une proposition détaillée. Le gouvernement prépare ensuite les documents d'appel d'offres s'appuyant sur la proposition détaillée et soumet le projet à un appel d'offres concurrentiel. Les frais de poursuite des études sont remboursés (payés par le soumissionnaire retenu ou par le gouvernement si le projet ne procède pas à l'étape de l'appel d'offres). Les coûts sont convenus à l'étape initiale d'approbation du projet. Le promoteur a droit à un bonus de soumission selon un pourcentage prédéterminé (entre 3% et 8% selon le projet) en plus de la note d'évaluation financière. |
| Indonésie | Décret présidentiel 67(2005) [n° 197, chapitre IV] | <ul style="list-style-type: none"> Les propositions spontanées sont acceptées pour les projets ne figurant pas déjà sur une liste prioritaire. Les propositions acceptées sont soumises à une procédure concurrentielle habituelle. Les promoteurs ont droit à un bonus de soumission pouvant atteindre jusqu'à 10% ou au paiement des frais du promoteur pour la proposition. L'autorité contractante établit ces frais, en fonction d'une évaluation indépendante. |
| Italie | Décret législatif n°. 163 (2006) [n° 210, Articles 153-155] | <ul style="list-style-type: none"> Les autorités contractantes publient un plan de trois ans sur une base annuelle ; les sociétés privées sont invitées à soumettre des propositions pour les infrastructures figurant sur ces plans (selon des exigences clairement définies en matière de contenu, y compris des études détaillées, et de calendrier). L'autorité contractante évalue les propositions. Un type de processus de Swiss Challenge est utilisé pour la passation du projet. Une première étape est utilisée pour identifier deux soumissionnaires concurrents qui, avec le promoteur, prennent part à une procédure de passation négociée. Si une proposition d'un concurrent est retenue, le promoteur a le droit de soumettre une offre correspondant à cette soumission, auquel cas la concession lui est attribuée. |
| République de Corée | Revue de la Banque asiatique de développement d'une expérience de PPP en République de Corée [n° 218, pages 67 à 69] | <ul style="list-style-type: none"> Les propositions spontanées doivent être évaluées par l'autorité contractante et l'unité consacrée aux PPP (PIMAC). L'opportunité est publiée et un appel d'offres est lancé dans un délai de 90 jours. Le promoteur a droit à un bonus de soumission pouvant atteindre jusqu'à 10% qui s'ajoute à l'évaluation d'ensemble de l'offre. Le promoteur peut modifier sa proposition initiale à l'étape de l'appel d'offres, mais son bonus est alors réduit à 5% maximum. Les bonus sont divulgués dans la demande pour de propositions alternatives. Les soumissionnaires non retenus sont compensés pour une partie des coûts de proposition dans le but d'encourager la concurrence. |

| Jurisdiction | Référence | Éléments essentiels |
|---|--|--|
| Philippines | Loi relative aux contrats BOT de 1993 (Loi de la République No. 7718) Règles et réglementations [n° 257, Règle 10] | <ul style="list-style-type: none"> Les propositions spontanées sont acceptées pour les projets ne figurant pas déjà sur une liste prioritaire. L'autorité contractante doit publier l'opportunité pendant au moins trois semaines et inviter des propositions concurrentes dans un délai de 60 jours. Si des propositions concurrentes sont reçues, une procédure de Swiss Challenge s'ensuit. Si le promoteur n'est pas retenu, il a la possibilité de soumettre une offre correspondant à la soumission retenue et de se voir attribuer le contrat. Si aucune proposition concurrente n'est reçue, l'autorité peut alors négocier avec le promoteur. |
| Afrique du Sud (secteur routier) | Politique SANRAL relative aux propositions spontanées (2001) [n° 3] | <ul style="list-style-type: none"> Les propositions spontanées doivent être conformes aux exigences de contenu clairement défini et sont évaluées par l'Agence. Si la proposition est acceptée, l'Agence et le promoteur concluent un « Accord de programme de développement », en vertu duquel l'entité privée est responsable de l'élaboration détaillée du PPP, y compris l'élaboration d'une documentation d'appel d'offres. Cet accord comprend les frais du promoteur payables par le soumissionnaire retenu au promoteur. Le projet fait l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, dans le cadre d'une procédure d'offre finale en deux étapes. Les deux soumissionnaires arrivant en tête du premier tour sont invités à soumettre de nouveau une offre finale. Le promoteur est également invité s'il n'est pas en tête de liste. |
| État de la Virginie, États-Unis d'Amérique (secteur des autoroutes) | Directives relatives à la mise en œuvre de PPP de l'État de Virginie [n° 137] | <ul style="list-style-type: none"> Les propositions conformes aux exigences détaillées énoncées sont acceptées, et sont réévaluées de la même manière que les projets sollicités par le gouvernement. Des propositions pour des PPP n'exigeant aucune surveillance ni aucun soutien de la part du gouvernement sont publiées pendant 90 jours. Celles pour des PPP nécessitant un soutien du gouvernement le sont pendant 120 jours. Si aucune proposition concurrente n'est reçue, le gouvernement peut alors négocier directement avec le promoteur. |
| Uruguay | Article 37 de la Loi numéro 18.786 [n° 321] | <ul style="list-style-type: none"> Le promoteur a droit à un bonus de soumission pouvant atteindre jusqu'à 10 % de la note finale d'évaluation. Le promoteur est remboursé du coût des études détaillées uniquement s'il ne remporte pas le contrat. |

3.6.3 Propriété intellectuelle

Les investisseurs privés peuvent hésiter à soumettre des propositions spontanées si la proposition est par la suite soumise à la concurrence et si le mode de protection de toute propriété intellectuelle ou de toutes informations commercialement sensibles lors de la procédure d'appel d'offres n'est pas clairement défini.

Il existe différentes approches permettant de répondre aux questions de propriété intellectuelle dans le cadre de propositions spontanées, et celles-ci varient selon le type de proposition. Par exemple, la section du **Guide législatif UNCITRAL relatif aux projets d'infrastructure financés par le secteur privé** sur les propositions spontanées [n° 317, pages 91 à 97] présente deux options :

- Dans la mesure du possible, le gouvernement peut soumettre le projet à un appel d'offres concurrentiel, en précisant les résultats escomptés et non pas la technologie requise pour livrer ces résultats. Cette approche est compatible avec les bonnes pratiques de définition des critères de performance basés sur les résultats dans le cadre de PPP (voir la section 3.4.1 : *Critères de performance*)

- Au cas où la propriété intellectuelle est essentielle au projet, de sorte qu'il ne pourrait être autrement mis en œuvre, les lignes directrices UNCITRAL suggèrent que la négociation de gré à gré peut être indiquée, ainsi que des procédures pour référencer les coûts du projet.

Le gouvernement de New South Wales en Australie fournit des lignes directrices relatives aux questions de propriété intellectuelle, à l'intention des professionnels [n° 23]. Celles-ci prescrivent une approche similaire à celle définie par UNCITRAL et autorisent une négociation de gré à gré des PPP selon certaines circonstances. Le **Guide des professionnels publié par Partnerships Victoria** [n° 25] fournit également des lignes directrices et adopte une approche légèrement différente. Les promoteurs doivent identifier toute propriété intellectuelle qu'ils désirent protéger (sous réserve d'un accord avec le gouvernement). Le projet est ensuite soumis à un appel d'offres selon des spécifications concernant les résultats sans divulguer la technologie, si possible. Si la propriété intellectuelle est « essentielle à l'existence du besoin de service », le gouvernement négocie avec le promoteur afin d'obtenir les droits de propriété intellectuelle nécessaires avant de soumettre le projet à un appel d'offres concurrentiel.

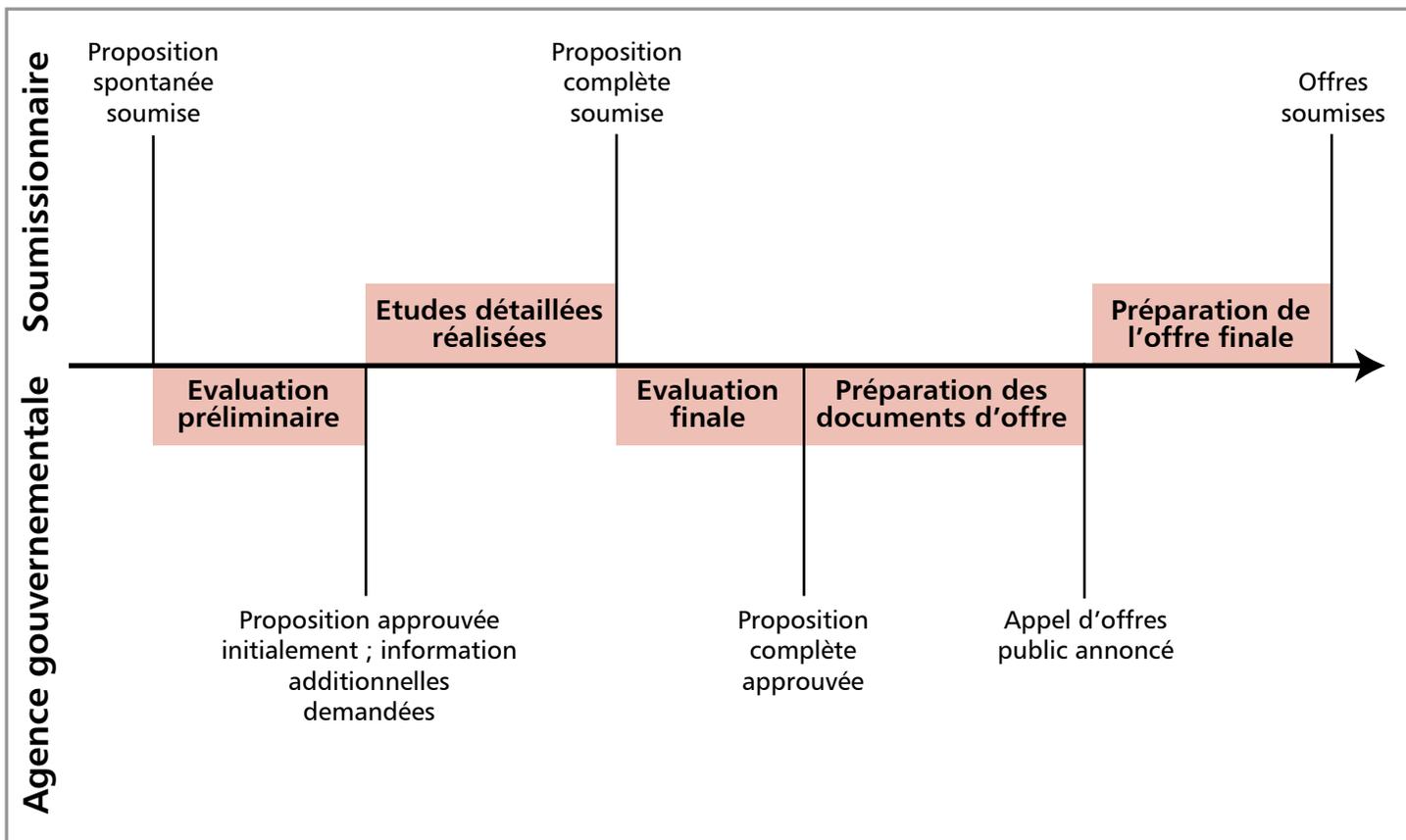
3.6.4 Procédures clairement définies

Des procédures clairement définies pour répondre aux propositions spontanées sont importantes afin de maintenir la transparence et aider à rassurer les intervenants que les projets développés suite à des propositions spontanées permettent d'optimiser les ressources. Des procédures clairement définies contribuent aussi à motiver les promoteurs privés à investir des ressources dans l'élaboration de propositions de projets de bonne qualité. Elles permettent d'encourager des concurrents potentiels à participer à la procédure d'appel d'offres.

Hodges et Dellacha [n° 177] décrivent une procédure bien définie d'évaluation, d'approbation, et d'appel d'offres d'un projet soumis sous forme de proposition spontanée, comme illustré à l'illustration 3.8 : *Procédure d'évaluation, d'approbation et d'un appel à proposition spontanée*. Tout d'abord, une société privée soumet une proposition spontanée, se conformant aux exigences de contenu clair et de présentation. Cette proposition est évaluée, suivant une approche similaire à celle décrite à la section 3.1.2 : *Sélection préliminaire de PPP potentiels*. Si la proposition passe avec succès cette sélection préliminaire, le promoteur est alors invité à mener toutes études nécessaires avant que la proposition ne soit évaluée selon les mêmes critères que tout autre PPP (comme décrit à la section 3.2 : *Évaluation des projets de PPP*). Si approuvés, tous frais du promoteur ou tout bonus de soumission qui s'appliquent sont convenus à cette étape.

L'agence gouvernementale responsable prépare ensuite les documents de l'appel d'offres, en fonction de la proposition finale, et lance une procédure d'appel d'offres. Les promoteurs pourront avoir ou non la possibilité de répondre aux documents d'appel d'offres et soumettre une offre finale. Par exemple, en Corée, le promoteur peut modifier sa proposition et son offre initiales mais ce faisant, perd une partie de son bonus de soumission (comme décrit dans un **rapport publié par la BAD/KDI sur l'expérience en matière de PPP en Corée** [n° 218, pages 67 à 69]).

Illustration 3.8 : Procédure d'évaluation, d'approbation et d'un appel à proposition spontanée



Source : D'après Hodges et Dellacha [n° 177, page 7]

De nombreux pays précisent les périodes de temps durant lesquelles chacune de ces étapes sera entreprise. **Hodges et Dellacha** [n° 177, pages 12 à 13] décrivent les avantages et les risques liés à une telle démarche. Des échéances précises selon lesquelles le gouvernement répondra aux propositions peuvent être utiles pour rassurer les entreprises du secteur privé que leur proposition ne languira pas.

Cependant, certains pays introduisent des délais serrés de présentation de propositions compétitives, ce qui peut dissuader les concurrents. Par exemple, aux **Philippines**, la loi relative aux contrats BOT 1993 [n° 257] exige de la part des autorités qu'elles publient une opportunité pendant trois semaines et qu'elles donnent aux concurrents un délai de 60 jours pour y répondre, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps pour mener l'examen de *due diligence* nécessaire pour préparer une proposition de haute qualité.

Le Tableau 3.5 : *Exemples de stratégies de passation pour des propositions spontanées* décrit brièvement les procédures permettant de répondre aux propositions spontanées dans plusieurs pays. La loi chilienne relative aux concessions [n° 104], en particulier, définit de manière détaillée l'approche et les exigences. Le **rapport publié par la BAD/KDI sur l'expérience en matière de PPP en Corée** [n° 218, pages 67 à 69] décrit chaque étape de la procédure de réponse aux propositions spontanées.

| Références clés : Réponse aux propositions spontanées | |
|--|--|
| Référence | Description |
| Banque mondiale (2009) <u>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</u> | Le module 5 intitulé « Implementation and Monitoring, Stage 3: Procurement » (Mise en œuvre et surveillance, 3 ^{ème} étape : Passation) comprend une section sur les propositions spontanées, qui décrit les avantages et les défis posés par de telles offres et fournit des exemples de PPP issus de propositions spontanées, réussis et ayant échoué. |
| Banque mondiale (2011) <u>PPP in Infrastructure Resource Center, http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/</u> | La section sur les procédures de passation et les documents types de passation décrit brièvement la perspective de la Banque mondiale à propos des propositions spontanées, présente des exemples en provenance de plusieurs pays, et fournit des liens vers les lois et politiques de ces pays. |
| Reddy & Kalyanapu, <u>Unsolicited Proposal: New Path to Public-Private Partnership, Indian Perspective</u> , Pays-Bas : Eindhoven University of Technology | Décrit l'approche adoptée en matière de réponse aux propositions spontanées dans plusieurs États de l'Inde qui ont adopté une procédure de Swiss Challenge, et tire des leçons de l'expérience indienne. |
| Hodges & Dellacha (2007) <u>Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency</u> , Banque mondiale/ PPIAF, Working Paper No. 1, | Décrit les raisons couramment utilisées pour expliquer la négociation dans le cadre de propositions spontanées, et décrit les systèmes et les politiques que certains pays ont choisi d'adopter pour promouvoir la tension concurrentielle. Les annexes décrivent l'approche et l'expérience en matière de propositions spontanées dans plusieurs pays d'Asie, d'Afrique, et des Amériques ; et comprend des liens vers les lois et réglementations pertinentes. |
| Nations Unies (2001) <u>Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects</u> , New York, Commission des Nations Unies pour le droit commercial international | La section E fournit des lignes directrices sur les politiques et les procédures de réponse aux propositions spontanées. Fait une distinction entre les propositions qui exigent ou non une technologie protégée par les droits de propriété intellectuelle. |
| Hodges, J. (2003) <u>Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector</u> , Note numéro 257 | Fournit un aperçu des questions importantes auxquelles font face les gouvernements lorsqu'ils répondent à des propositions : quand et comment doivent-elles être acceptées ? Pour quelle raison et de quelle manière la concurrence devrait-elle être introduite ? |
| Hodges, J. (2003) <u>Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects, Public Policy for the Private Sector</u> , Note numéro 258 | Décrit l'expérience rencontrées dans quatre pays dans le domaine des propositions spontanées : le Chili, la République de Corée, les Philippines, et l'Afrique du Sud. |

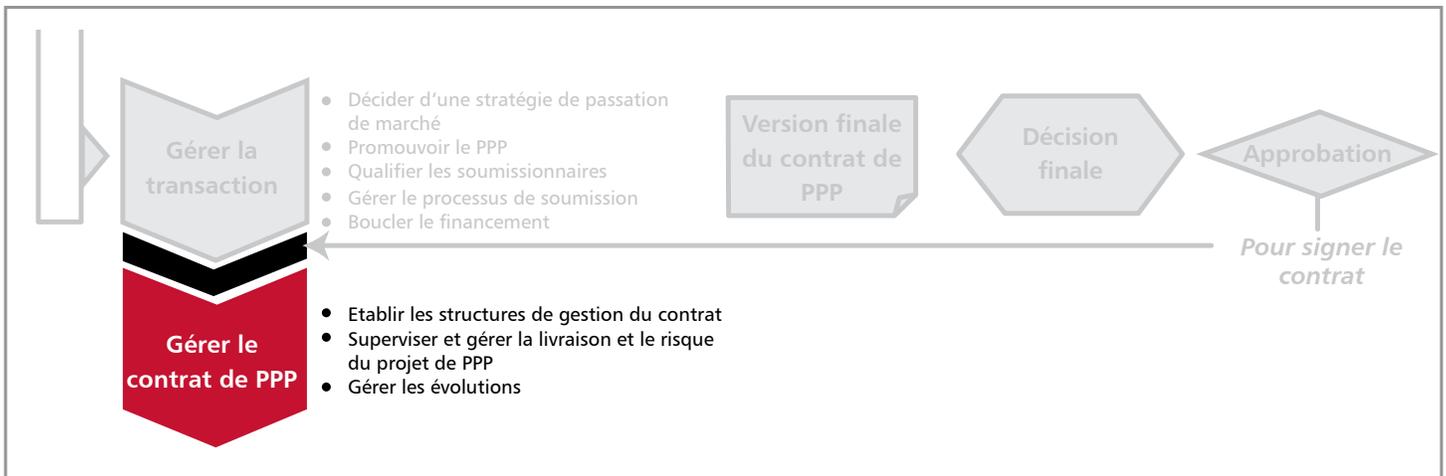
| Exemples : Réponse aux propositions spontanées | |
|--|--|
| Afrique du Sud, National Roads Authority (1999) <u>Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals</u> , Johannesburg | Décrit la politique et énonce la procédure permettant de répondre aux propositions spontanées dans le cadre de PPP liés aux routes nationales. Décrit le contenu requis de la proposition, la préparation détaillée des PPP et des documents d'appel d'offres, et la procédure d'appel d'offres qui s'appliquera. |
| Indonésie (2005) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005, as amended by (2011) <u>Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2011</u> , Jakarta | Le chapitre IV indique que les propositions spontanées seront acceptées pour les projets ne figurant pas déjà sur une liste prioritaire et décrit brièvement la procédure et l'approche de passation. (<u>La version anglaise de la réglementation 56 est disponible sur le site Internet de Bappenas.</u>) |
| Chili, Ministerio de Obras Públicas (2010) <u>Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas</u> , Santiago | Le titre II de la réglementation numéro 956 des concessions des travaux publics décrit de manière approfondie la procédure permettant de répondre aux propositions spontanées, notamment le contenu requis des propositions initiales, la manière dont des études détaillées seront gérées, et la manière dont les propositions seront évaluées et feront l'objet d'une passation. |
| Italie (2006) <u>Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Gazzetta Ufficiale n.100 del May 2, 2006.</u> | Les articles 153-155 décrivent à quel moment les propositions spontanées seront acceptées et de quelle manière elles seront évaluées ; et présente la procédure de passation qui s'applique. |

| | |
|--|--|
| <p>Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) <u>PPP Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea (Vol. 1)</u>, Manille, Philippines: Banque Asiatique de Développement</p> | <p>Les pages 61 à 69 décrivent les procédures de mise en œuvre dans le cadre de projets de PPP, notamment les projets ayant vu le jour sous forme de propositions spontanées.</p> |
| <p>Philippines Build-Operate-Transfer Center (1993) <u>Republic Act No. 7718 (The Philippines BOT Law) and its Implementing Rules & Regulations</u>, Makati, Philippines</p> | <p>La règle 10 stipule que les propositions spontanées seront acceptées pour les projets ne figurant pas déjà sur une liste prioritaire ; et définit la manière dont les propositions devraient être évaluées, comment les offres concurrentes seront invitées (selon une procédure Swiss Challenge), et comment le gouvernement peut négocier avec le promoteur en l'absence d'offres concurrentielles.</p> |
| <p>Etats-Unis, The Commonwealth of Virginia (2005) <u>Public-Private Transportation Act of 1995 (as Amended): Implementation Guidelines</u>, Richmond, VA</p> | <p>Définit la procédure d'élaboration et de mise en œuvre des PPP, qu'il s'agisse de propositions spontanées ou non. Comprend des lignes directrices détaillées sur le contenu requis pour les propositions spontanées.</p> |
| <p>Uruguay, Asamblea General (2011) <u>Ley N° 18786</u>, Montevideo</p> | <p>L'article 37 discute des avantages accordés au promoteur soumettant une proposition spontanée.</p> |
| <p>Australie, New South Wales Treasury (n.d.) <u>Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working With Government</u>, Sydney, disponible en ligne au lien suivant : www.wwg.nsw.gov.au/</p> | <p>Présente une liste de vérifications relative aux problèmes de propriété intellectuelle devant être abordés dans le cadre de propositions spontanées. Cette liste sert de lignes directrices à l'intention des promoteurs.</p> |
| <p>Australie, Partnerships Victoria (2001) <u>Practitioners' Guide</u>, Melbourne</p> | <p>La section 21 intitulée « Unsolicited Proposals » (Propositions spontanées) définit comment la question de la propriété intellectuelle sera abordée dans le cadre de propositions spontanées.</p> |

3.7 Gestion des contrats de PPP

La gestion des contrats de PPP consiste à surveiller, appliquer les exigences du contrat de PPP, et gérer la relation entre les partenaires des secteurs public et privé. L'étape de gestion du contrat s'étend sur toute la durée de l'accord de PPP, depuis la date de mise en œuvre effective du contrat jusqu'à la fin de la durée du contrat.

Illustration 3.9 : Étape de gestion du contrat dans le cadre du processus de PPP



La gestion des contrats de PPP diffère de celle des marchés publics traditionnels. Comme les PPP sont conclus à long terme et qu'ils sont complexes, les contrats de PPP sont nécessairement incomplets, c'est-à-dire que les exigences et les règles régissant tous les scénarios ne peuvent être spécifiées au contrat. La gestion d'un contrat dans le cadre de PPP vise à assurer :

- Une prestation des services sans interruption et selon des normes élevées, conformément au contrat, les paiements ou les pénalités étant calculés en conséquence ;
- Le maintien dans la pratique des responsabilités contractuelles et de la répartition des risques, et une gestion efficace des responsabilités et des risques assumés par le gouvernement ;
- Une détection des changements dans l'environnement externe, à la fois les risques et les opportunités, et une action efficace en conséquence.

Ces objectifs de gestion du contrat sont décrits de manière approfondie dans le **Guide relatif à la gestion de contrats pour les projets de PFI et PPP au Royaume-Uni publié par 4Ps** [n° 272, page 5]. La section portant sur la gestion des accords de PPP du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, Module 6, pages 11 à 12] décrit ce qui est nécessaire, à quoi correspond une gestion réussie d'un contrat de PPP, et ce qui peut mal tourner en ce qui concerne la gestion de contrat et la raison pour de tels problèmes. Les **lignes directrices publiées en 2014 par l'EPEC relatives à la gestion des PPP** [n° 99] condensent les expériences européennes dans ce domaine.

Les bases pour une gestion efficace du contrat ont été jetées antérieurement lors de la procédure de mise en œuvre du PPP. De nombreux aspects de la gestion du contrat, tels que les procédures permettant de faire face au changement et les mécanismes de résolution des différends, sont définis dans les accords de PPP, comme décrit à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP*.

Cette section décrit quatre aspects principaux de la mise en pratique de la gestion du contrat dans le cadre de projets de PPP :

- **Établir des institutions de gestion de contrat** : définir et établir les responsabilités et mécanismes de communication qui permettront une relation efficace entre les partenaires public et privé au contrat.
- **Surveiller la mise en place du PPP et les risques liés au PPP** : surveiller et appliquer la conformité au contrat et des performances du service par l'entité privée, garantir que le gouvernement assume efficacement ses responsabilités conformément au contrat, et surveillance et atténuation des risques.
- **Faire face au changement** : mettre en pratique les mécanismes décrits à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP* afin de modifier le contrat, résoudre les différends, résilier le contrat, et décider s'il convient de renégocier et, le cas échéant, à quel moment et de quelle manière.
- **Gérer la terminaison du contrat et le transfert de l'actif** : gérer la transition des actifs et des opérations lorsque le contrat arrive à terme.

Le **groupe de travail opérationnel du Trésor britannique**, qui fait partie de l'unité de PPP, a produit des

notes d'orientation exhaustives couvrant plusieurs sujets relatifs à la gestion de contrat dans le cadre de PPP [n° 275].

3.7.1 Établissement de structures de gestion de contrats

Établir des structures de gestion de contrats signifie définir les responsabilités de gestion de contrat au sein du gouvernement et la manière dont la relation avec l'entité privée sera gérée. Ceci implique de désigner un gestionnaire du contrat de PPP (ou une équipe de direction) au sein de l'organisme d'exécution et de définir les rôles des autres entités au sein du gouvernement dans la gestion du PPP. Le gouvernement devra définir clairement lorsque le gestionnaire dispose d'autonomie, et peut agir à sa discrétion et lorsqu'il doit consulter un supérieur ou obtenir une approbation auprès d'un haut fonctionnaire ou d'une autre entité telle que le ministère des Finances. Il doit également établir des protocoles de communication et de gestion du contrat pour la relation avec l'entité privée.

Les **lignes directrices relatives à la transition du projet publiées par le groupe de travail opérationnel du Trésor britannique** [n° 275] sont une source utile pour l'établissement d'institutions de gestion de contrat. Le guide aborde la planification des ressources pour la gestion du contrat, la définition de mécanismes de surveillance et de gestion, et l'établissement de l'approche de communication.

Désignation d'un gestionnaire de contrat de PPP et définition des rôles de gestion

L'organisme d'exécution assume généralement la principale responsabilité pour la gestion du contrat. Cette responsabilité est souvent centrée sur un « gestionnaire de contrat de PPP » désigné, principal point de contact au sein du gouvernement pour toutes les questions ayant trait au PPP.

Le contrat de PPP désigne généralement une entité particulière comme contrepartie contractuelle, par exemple un Conseil de santé pour un nouvel hôpital. Le contrat pourra aussi préciser la personne à contacter (et doit permettre de modifier facilement cette information, au moyen d'un avis à l'entité privée). Dans la pratique, la gestion du contrat est plus complexe que quelques phrases au contrat. Le gestionnaire du contrat de PPP, ou l'équipe de gestion, doit bénéficier des éléments suivants :

- **Ressources suffisantes.** En fonction de la complexité du contrat et des ressources disponibles, le gestionnaire peut être appuyé par une équipe, dont les membres sont chargés de divers aspects de la gestion du contrat. La même personne ou équipe peut aussi gérer plus d'un contrat de PPP. Le chapitre dans l'ouvrage de **Farquharson et al** sur la gestion de contrats [n° 144, pages 136 à 137] souligne le besoin pour l'organisme d'exécution de prévoir au budget le coût de l'équipe et de la formation de ses membres.
- **Compétences appropriées.** Le **guide publié par 4Ps sur la gestion des contrats** dans le cadre de projets de PFI et de PPP au Royaume-Uni [n° 272, pages 15 à 16] fournit un profil d'emploi type et les compétences requises de la part d'un gestionnaire de contrat. Les **directives publiées par le groupe de travail opérationnel britannique** [n° 275, page 2] met en valeur quatre compétences

principales : communication, négociation, gestion du changement, compétence financière (pour comprendre le mécanisme de paiement), et aptitudes analytiques. Ce groupe de travail a été établi en partie en réponse à des préoccupations quant au manque de gestionnaires de contrats ayant des compétences commerciales au sein des organismes publics.

- **Autorité appropriée.** Par exemple, le module sur la gestion de contrats du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 15 à 16] note que le gestionnaire de contrat doit occuper une position suffisamment élevée pour pouvoir établir un contact avec les hauts responsables de l'organisme d'exécution et d'autres entités gouvernementales afin de faire face aux problèmes pouvant survenir.

Le **guide publié par 4Ps sur la gestion des contrats dans le cadre de projets de PFI et de PPP au Royaume-Uni** [n° 272, pages 8 à 10] décrit la procédure d'établissement d'une équipe de gestion de contrats. S'inspirant de l'expérience de gestionnaires de contrats au Royaume-Uni, le guide met en valeur l'avantage offert par la participation du gestionnaire de contrat dès le début, dans l'idéal, au moment de la rédaction des clauses de gestion de contrat. La continuité est aussi importante tout au long de la durée du contrat, car le contrat durera probablement plus longtemps que l'équipe de gestion. Le guide décrit comment une planification minutieuse de la succession, appuyée par un manuel détaillé de gestion de contrat, peut aider à assurer la continuité [n° 272, page 19].

Rôles d'autres entités dans la gestion de contrat

Plusieurs autres entités au sein du gouvernement peuvent aussi avoir un rôle à jouer dans la gestion d'un contrat de PPP, généralement en collaboration avec l'autorité contractante et l'équipe désignée de gestion de contrat. Il peut s'agir des entités suivantes :

- Des **régulateurs sectoriels**, qui sont souvent chargés de surveiller les normes de service et de gérer les modifications de tarifs pour les sociétés de PPP fournissant des services directement au public (voir la section 2.3 : *Processus et responsabilités institutionnelles dans le cadre de PPP*). Par exemple, au **Pérou**, les responsabilités de gestion de contrat dans le secteur des transports sont attribuées principalement à l'OSITRAN, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, une agence chargée de la régulation et de la supervision de la gestion des infrastructures de transports publics. OSITRAN est chargé de surveiller la conformité du concessionnaire au contrat de concession. Ceci comprend la surveillance des aspects économiques, commerciaux, d'exploitation, de l'investissement, administratifs, et financiers du contrat. OSITRAN dispose également de l'autorité nécessaire pour résoudre les différends entre les usagers et le concessionnaire. L'**ouvrage de Zevallos Ugarte sur les leçons tirées des concessions au Pérou** [n° 325] décrit de manière plus approfondie l'OSITRAN. Des agences similaires de régulation existent dans d'autres secteurs des infrastructures du Pérou.
- Le **ministère des Finances** est souvent impliqué, en particulier lorsque toute modification éventuelle au contrat pourrait avoir des répercussions budgétaires. Par exemple, au Chili la loi relative aux concessions (mise à jour en 2010) stipule que toute modification au contrat de PPP dans le cadre de la mise en œuvre doit s'effectuer au moyen d'un décret suprême du ministère des Travaux publics et que le décret doit être approuvé (signé) par le ministère des Finances [n° 104].

- **Les unités centrales de PPP** ou autres unités spécialisées de soutien peuvent aussi jouer un rôle dans le soutien à l'équipe de gestion de contrat de l'autorité contractante. **Farquharson et al** [n° 144, pages 137 à 138] note que ceci peut être particulièrement utile pour résoudre des problèmes complexes, tels que le refinancement, qui peuvent survenir une fois seulement au cours de la durée du projet. Par exemple, le groupe de travail opérationnel du Trésor britannique a été établi sous la tutelle de l'unité de PPP du Royaume-Uni, afin de fournir aide et conseils aux gestionnaires de projets de PPP du secteur public sur les stratégies de gestion de contrat, les exercices de *benchmarking*, et le refinancement des contrats opérationnels.

La **boîte à outils de la Banque mondiale pour les PPP liés au secteur de l'eau** [n° 46, pages 126 à 130] décrit diverses options de surveillance et de gestion des PPP à la disposition des structures institutionnelles (mettant l'accent sur les PPP fournissant des services aux usagers), avec exemples à l'appui. Elle définit également des critères permettant de choisir les institutions les plus appropriées.

D'autres acteurs au sein du gouvernement et en dehors peuvent aussi être amenés à remplir des rôles particuliers. Par exemple, les entreprises privées et les utilisateurs finaux peuvent jouer un rôle dans la surveillance du service, comme décrit à la section 3.7.2 : *Surveillance et gestion de la mise en place du PPP et des risques*. Des experts-conseils indépendants ou des panels sont souvent utilisés pour aider à répondre aux modifications apportées au contrat de PPP, comme décrit à la section 3.7.3 : *Réponse au changement*.

Protocoles de communication et de gestion de contrat

Le gouvernement doit également préciser la structure de communication entre l'organisme public d'exécution et l'entité privée. Ceci exige souvent des relations à différents niveaux des deux organisations, qu'il s'agisse des échelons supérieurs (en cas de problèmes émergents avec le contrat), du personnel responsable principalement de la gestion du contrat ou de l'effectif d'exploitation. Par exemple :

- Le **guide publié par 4Ps sur la gestion des contrats dans le cadre de projets de PFI et de PPP** au Royaume-Uni [n° 272, pages 11 à 13] décrit la structure recommandée pour les conseils municipaux au Royaume-Uni, qui forment un « comité de partenariat » à l'échelon supérieur, un « comité de gestion de contrat » et une « équipe de gestion opérationnelle » pour gérer le contrat au jour le jour. Le guide décrit la fréquence des réunions et le type de problèmes abordés.
- Le module sur la gestion de contrats du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 13 à 17] décrit également une structure similaire, définissant le sujet et les parties participant à la communication aux niveaux stratégique, commercial, et opérationnel.

Certains gouvernements établissent des dispositifs formels de gestion de la communication et de la relation dans le manuel ou le plan d'administration du contrat. Le **Guide 4Ps** [n° 270, pages 19 à 20] décrit et suggère un contenu pour un manuel opérationnel des contrats, qui comprend la définition de la structure de gouvernance et l'approche de communication.

Le type de relation entre l'agence gouvernementale et l'entité privée est tout aussi important que les protocoles formels. La **note relative à la transition du projet publiée par le groupe de travail opérationnel**

du **Trésor britannique** explique qu'il est important d'établir de bonnes relations avec l'exploitant [n° 275, pages 21 à 22]. Le **Guide 4Ps** [n° 270, page 26] décrit aussi le besoin d'établir la confiance tout en établissant des limites et se tenant prêt à répondre à toute remise en question. Le guide explique qu'il est important d'éviter de développer une relation « confortable » qui pourrait créer un opportunisme.

3.7.2 Surveillance et gestion de la mise en place du PPP et des risques

Pour atteindre le niveau d'optimisation des ressources promis par un PPP, le gouvernement doit s'assurer que la répartition prévue des responsabilités et des risques est mise en pratique. Tout au long de la durée du contrat, le gestionnaire de contrat effectuera les tâches suivantes :

- Surveiller le respect de la part de l'entité privée du contrat et de la performance de service et s'assurer que les pénalités et les bonus sont versés de manière appropriée ;
- Surveiller et s'assurer du respect des responsabilités assumées par le gouvernement conformément au contrat ; et
- Surveiller et atténuer les risques.

Les activités menées dans la réalité différeront selon l'étape de mise en œuvre : conception, construction, mise en œuvre, et clôture du projet. Pour un aperçu de la gestion de la livraison du service, y compris les éléments essentiels de la gestion des risques et de la gestion des performances, consulter le **module sur la gestion de contrats du Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 20 à 28] et l'ouvrage de **Fortea et al intitulé *Seguimiento de una Concesión*** [n° 156], qui décrit la procédure de surveillance du projet en Espagne.

Surveillance et application de la conformité de la performance du service et du contrat

L'organisme d'exécution doit s'assurer que l'entité privée remplisse ses obligations dans le cadre du partenariat, en surveillant les résultats ou les normes de service. Ceci ne comprend généralement pas de surveillance détaillée de la construction qui relève de la responsabilité de l'entité privée. Il s'agit plutôt d'une vérification selon des indicateurs de performance définis au contrat, comme décrit à la section 3.4.1 : *Critères de performance*. Le **guide publié par 4Ps sur la gestion des contrats dans le cadre de projets de PFI et de PPP** [n° 272, pages 28 à 36] fournit un aperçu de la gestion des performances de service (en mettant l'accent sur les PPP de type « gouvernement payeur) et une liste de contrôle des questions principales.

Comme indiqué à la section 3.7.1 : *Établissement de structures de gestion de contrats*, la surveillance de la conformité de la performance du service et du contrat incombe souvent au gestionnaire de contrat et à l'équipe de gestion. Pour les PPP dans des secteurs réglementés, le régulateur du secteur peut aussi assumer tout ou partie de la responsabilité de surveillance. Dans tous les cas, les informations utilisées dans le cadre de l'activité de surveillance proviennent des sources suivantes :

- **Données fournies par l'entité privée.** Généralement, l'entité privée est responsable de fournir à l'autorité contractante les données de performance relatives au projet sous forme de rapports réguliers. Le contenu, le format, et la fréquence de ces rapports doivent être spécifiés au sein du contrat. Par exemple, le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** [n° 26, pages 54 à 55] explique comment les exigences en matière de communication de rapports peuvent être spécifiées dans le contrat, y compris des modèles suggérés pour les différentes étapes du contrat.
- **Des experts indépendants** peuvent effectuer des vérifications des normes de service dans les domaines de la construction et de la maintenance. Par exemple, le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** [n° 26, page 55] explique comment des experts indépendants mènent des évaluations aux étapes de construction et de livraison du service. Les **directives de surveillance des projets de PPP de l'Inde** [n° 192, page 8] décrivent aussi le recours à un ingénieur indépendant pour surveiller la conformité au cours des étapes de conception, de construction, et d'exploitation.
- Les **usagers du service** possèdent d'importantes informations sur la qualité du service et la prévalence des défaillances que le gouvernement peut mettre à profit pour mettre en place des procédures de commentaires. Par exemple, le **guide publié par 4Ps sur la gestion des contrats** [n° 272, page 33] décrit un bureau d'assistance établi par le prestataire de service, comme une bonne pratique.

Ces dispositifs doivent être spécifiés au contrat, comme décrit à la section 3.4.1 : *Critères de performance*.

L'organisme d'exécution doit aussi s'assurer que des mécanismes contraignants soient mis en place de manière appropriée, en fonction des informations de surveillance reçues. Ceci peut signifier ajuster les paiements (pour les PPP de type « gouvernement payeur ») en respectant les règles stipulées dans le contrat, ou dans les cas les plus graves, racheter des garanties de bonne exécution. Il convient aussi de communiquer avec l'exploitant et surveiller les tentatives de correction des performances défaillantes. Finalement, cela peut comprendre aussi de définir quels sont les seuils signalant un manquement, et déclenchant une intervention des bailleurs de fonds ou de l'entité publique, ou la résiliation du contrat (voir la section 3.7.3 : *Réponse au changement*).

Surveillance et gestion des responsabilités du gouvernement et des risques

Surveiller et gérer les risques et les responsabilités attribués au gouvernement constitue un élément crucial afin d'assurer une bonne performance et un service continu dans le cadre d'un PPP. Un « plan de gestion des risques » est un outil central souvent utilisé par les organismes d'exécution.

Un plan de gestion des risques généralement énumère chaque risque assumé par le gouvernement et les responsabilités associées partagées, ainsi que les risques et responsabilités qui nuisent à la durabilité du PPP (et créent un risque de défaillance ou de performance inadéquate). Pour chaque risque, le plan doit aussi identifier les informations nécessaires permettant de le surveiller ainsi que les actions éventuelles pour atténuer le risque ou son impact. Ces exigences en matière d'information doivent aussi faire partie des conditions de communication de rapports spécifiées au contrat. **Farquharson et al** [n° 144, pages 153-158] présentent un extrait d'un plan de gestion des risques dans le cadre d'un PPP, qui établit une liste des

risques, et pour chacun de ces derniers, décrit le responsable, le statut, l'impact estimé, des commentaires, des actions pour y remédier, des dates cibles pour l'action, et le statut actuel du risque.

Le gestionnaire du contrat doit élaborer le plan de gestion des risques avant que le contrat ne prenne effet. Ce plan sert ensuite de guide tout au long de la durée du contrat. Le gestionnaire du contrat obtient généralement de la partie privée les informations pertinentes relatives à la surveillance des risques et recueille aussi d'autres informations plus générales (telles que les tendances économiques) afin de mettre régulièrement à jour le plan. Le gestionnaire de contrat doit ensuite :

- Surveiller les indicateurs et les comparer aux niveaux escomptés afin d'identifier les risques émergents. Par exemple, une stagnation du volume de trafic alors qu'une hausse était prévue peut indiquer un risque qu'un paiement pour trafic minimum sera déclenché.
- Prendre les actions prévues d'atténuation des risques, lorsque l'organisme d'exécution est en mesure de contrôler ces risques (ou assurer qu'une entité privée fasse de même). Par exemple, si le gouvernement est responsable d'un projet d'infrastructures prenant du retard, le plan peut consister à transférer la responsabilité de ces infrastructures à une équipe de plus haut niveau au sein du gouvernement ou de l'entité privée.
- Même si les risques ne peuvent pas être contrôlés, prendre en compte des actions et des réponses possibles. Par exemple, si des inondations menacent des installations critiques d'approvisionnement en eau, le gouvernement peut commencer à travailler avec une entité privée pour trouver une solution d'urgence, y compris un approvisionnement alternatif, le rationnement et un plan de rétablissement du service.

L'Encadré 3.16 : *Exemple d'une faible surveillance du risque : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie* fournit un exemple d'une gestion du risque imprudente, dans le cadre duquel le contrôleur du contrat travaillant au compte du gouvernement a recueilli des informations relatives au risque mais n'a pas agi pour y remédier.

Encadré 3.16 : Exemple d'une faible surveillance du risque : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie

Les **franchises de lignes de tramway et de chemin de fer à Melbourne en Australie** fournissent un exemple des répercussions d'une surveillance inadéquate du risque. Le gouvernement a accordé une série de franchises pour le système de transport urbain de Melbourne, dans le cadre desquelles le risque lié à la demande était largement assumé par les parties privées. La demande s'est avérée être considérablement plus faible que prévu, résultant en des difficultés financières pour les sociétés. Le contrôleur du contrat représentant le gouvernement a reçu des informations en provenance des entités privées, faisant état de la détérioration de la performance financière. Cependant, ce dernier n'a pas entendu l'alarme et n'a pris aucune mesure pour remédier au problème. Les performances ont continué de se détériorer, à tel point que la meilleure option pour les entités privées était de mettre fin au contrat et le gouvernement n'avait nul autre choix que de renégocier.

Source : Erhardt, D. & Irwin, T. (2004) *Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy* (Working Paper 3274), Washington, DC : Banque mondiale

Les sources bibliographiques suivantes présentent des lignes directrices et des exemples supplémentaires sur les approches de gestion des risques :

- Le module sur la gestion de contrats du **Manuel relatif aux PPP d'Afrique du Sud** [n° 5, pages 20 à 24] explique comment la surveillance et la gestion des risques devraient porter l'accent sur un plan de gestion des risques.
- Le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** [n° 26, pages 49 à 54] décrit les informations relatives à la surveillance, autres que les indicateurs clés de performance, que le gouvernement est amené à collecter, afin de surveiller les risques menaçant la durabilité du contrat.

3.7.3 Réponse au changement

Tout au long de la durée type d'un contrat de PPP, de 10 à 30 ans, des événements imprévisibles au moment de la signature du contrat surviendront. Il est également probable que des différends surgiront entre les parties quant à l'interprétation du contrat ou aux performances escomptées des parties. Dans certains cas, ces différends peuvent aboutir à une résiliation du contrat. Il est impossible d'éviter de tels risques mais il est possible de les contrôler.

Quelques documents d'orientation de portée générale abordant le changement dans le cadre de PPP sont listés ci-après :

- Une **publication du National Audit Office** (Cour des comptes britannique) relative à la gestion des relations dans le cadre de projets PFI [n° 293], met en valeur le besoin pour les autorités publiques de résoudre la question de la gestion du contrat au début de la préparation du projet ; le besoin de compétences appropriées au sein de l'autorité publique ; et souligne l'importance d'un comportement ouvert et coopératif.
- Un aperçu sur des sujets similaires est présenté dans un article publié par **Quick sur la gestion des contrats de PPP** [n° 266] qui donne aussi une perspective australienne.
- Le **guide de PPP de l'UNESCAP** [n° 319, chapitre 6] fournit un aperçu de la gestion de contrat à l'intention des pays en développement. Il met l'accent sur les dispositifs institutionnels pour la gestion des contrats et les mécanismes de résolution des différends.

Ces documents ne fournissent qu'un nombre limité de lignes directrices pouvant aider des représentants d'un gouvernement dans les pays en développement. Par conséquent, cette section fournit des exemples sur les étapes auxquelles ces questions ont été soulevées et comment elles ont été résolues, pour permettre aux professionnels de tirer des leçons. Ces situations où un changement est survenu peuvent être classées en quatre catégories : revues et ajustements planifiés, renégociations, différends, et expiration ou résiliation du contrat.

Révisions et ajustements planifiés

Des contrats de PPP bien structurés prévoient des mécanismes d'ajustement permettant de faire face aux types les plus courants de changement « imprévisibles », comme décrit à la section 3.4.3 : *Mécanismes d'ajustement*. Les gestionnaires ont non seulement connaissance des règles régissant le contrat et les respectent, ils doivent aussi s'assurer que les éléments institutionnels requis sont en place, comme décrit dans le **Guide EPEC des PPP** [n° 93, pages 37-38]. Par exemple, ceci peut signifier de s'assurer que des panels d'experts ont été identifiés et sont qualifiés, et que toutes les parties concernées comprennent bien toutes les étapes.

Renégociation ou variations du contrat

De nombreux contrats de PPP sont renégociés, souvent peu de temps après la signature, comme décrit par **Guasch dans son livre sur la renégociation dans le cadre de PPP** [n° 171]. On entend par « renégociation » les modifications apportées aux clauses contractuelles autrement qu'au moyen d'un mécanisme d'ajustement prévu dans le contrat. Comme l'explique Guasch, il est préférable d'éviter de renégocier un contrat, dans la mesure du possible. Un recours approprié aux clauses d'ajustement, comme décrit ci-dessus, peut éliminer le besoin pour une renégociation.

Toutefois, la renégociation sera nécessaire de temps à autre et les gouvernements gagneront à connaître ce à quoi correspond une bonne politique de renégociation. Le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** [n° 26, Section 7.3] décrit les connaissances que devraient posséder les entités publiques au sujet de la situation financière de l'entité privée, ainsi que des performances du projet.

Bien que cette section ne porte pas spécifiquement sur la renégociation, posséder ces informations et ces connaissances bénéficiera à un gouvernement lorsque sont envisagées les décisions pouvant aboutir à une renégociation.

Il existe quelques exemples illustrant la renégociation ayant été documentés et pouvant offrir une perspective sur les bonnes pratiques. Ces exemples sont les suivants :

- **Les concessions du système de tramway et de rail de la ville de Melbourne.** Lorsque ces concessions ont rencontré des difficultés financières, le gouvernement a décidé de renégocier le contrat plutôt que d'y mettre un terme, car cette solution semblait plus rentable (voir **Ehrhardt et Irwin** [n° 132]). Pour assurer la transparence et une assurance de la qualité de la procédure, le gouvernement a annoncé dès le départ que, une fois les négociations terminées, elles feraient l'objet d'une analyse *a posteriori* de l'optimisation des ressources. Cette analyse a été publiée sous forme de **rapport du Contrôleur général** [n° 17] qui décrit la procédure de renégociation et les résultats de cette dernière.
- Le **PPP des services nationaux de trafic aérien du Royaume-Uni (NATS, United Kingdom National Air Traffic Services)** également décrit by **Ehrhardt et Irwin** [n° 132] s'est avéré être une restructuration plus controversée. La société de PPP a fait face à des revenus en baisse du fait d'une baisse dramatique des vols aériens après l'attentat du 11 septembre 2001 aux États-Unis. La société semblait certaine de faire défaut sur sa dette. Les membres du Conseil de l'autorité de l'aviation civile (l'entité publique partie au PPP) étaient d'avis partagé. Le membre du conseil directement responsable du contrat insistait pour que le gouvernement ne renégocie pas, indiquant que la solution était une restructuration financière du secteur privé, pour laquelle les bailleurs de fonds de la société assumeraient une partie des pertes. La majorité du conseil était en désaccord et a convenu de modifier les modalités du contrat, dans le cadre d'un accord global qui comprenait aussi une restructuration de la dette.

Contrairement à l'expérience britannique de la NATS, le **gouvernement de New South Wales** a réussi à éviter de renégocier le contrat de PPP lié à la construction d'un tunnel traversant le quartier commercial du centre-ville de Sydney lorsque ce projet a rencontré des difficultés financières. Au lieu d'une renégociation, l'affaire a été entièrement résolue au moyen d'une restructuration financière du secteur privé. **Johnston et Gudergan** ont par la suite passé en revue l'expérience afin de tirer des leçons en matière de gouvernance des PPP [n° 213].

Les renégociations de contrats routiers au **Portugal** et en **Espagne**, durant la récente crise économique et financière, présentent un exemple intéressant de renégociation dans une situation de pression financière, mais les leçons n'ont toutefois pas encore été tirées. Le British National Audit Office a déjà publié un rapport sur des renégociations similaires visant à réduire les niveaux de service et à faire des économies sur les projets.

Différends

Les différends contractuels surviennent lorsqu'une entité estime que l'autre partie ne s'est pas acquittée de ses obligations conformément au contrat, alors que l'autre partie est en désaccord eu égard aux obligations ou aux actions nécessaires pour remédier à la situation.

Le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** [n° 26, Section 8.3] comprend une section sur la gestion des problèmes et le règlement de différends. Une distinction utile est établie entre « problèmes » et « différends », comme indiqué au Tableau 3.6 : *Distinction entre les problèmes liés à la fourniture du service et les différends*.

Tableau 3.6 : Distinction entre les problèmes liés à la fourniture du service et les différends

| Problèmes liés à la fourniture du service | Différends |
|---|---|
| Ne comprend pas forcément une différence d'opinion ou de point de vue entre les parties | Comprend une différence d'opinion ou de point de vue entre les parties (par définition) |
| Comprend une interruption ou autre défaillance de la prestation du service | Ne comprend pas forcément une interruption ou autre défaillance de la prestation du service |
| Peut déclencher une réduction des redevances de service ou autres recours | Ne déclenche en général pas de réduction des redevances de service |

Source : Australia, Partnership Victoria (2003), *Contract Management Guide*. Melbourne

Le **Guide relatif à la gestion de contrats publié par Partnerships Victoria** contient aussi des modèles indiquant comment les problèmes peuvent être transmis à un échelon supérieur [n° 26, Modèle M] et les différends résolus [n° 26, Modèle N]. Les conseils pratiques offerts mettent l'accent sur la désirabilité d'une résolution de différends informelle et rapide, la compréhension du point de vue de l'autre partie, et l'objectif d'éviter des différends inappropriés car ces derniers peuvent nuire à la relation de long terme.

Bien qu'il soit utile de trouver rapidement des solutions pratiques et de tenir compte du point de vue de l'autre partie, des pays bénéficiant de différentes traditions et capacités administratives et juridiques ne jugeront pas nécessairement approprié de recourir à une résolution informelle des différends. Au lieu de cela, il sera souvent désirable de suivre les étapes formelles stipulées dans le contrat, mais en cherchant à trouver une solution pratique.

Il existe nombre d'exemples de gouvernements encourant des sommes élevées suite à un mauvais choix de la méthode de résolution de différends. Par exemple, le gouvernement de **Tanzanie** était à juste titre mécontent de la performance de l'entreprise privée exploitant le système d'approvisionnement en eau de Dar es Salaam. Le contrat de PPP a fourni un mécanisme de résolution des différends qui aurait pu permettre au gouvernement d'obtenir la réparation qu'il recherchait et se voir verser des dommages-intérêts de la part de l'exploitant. Cependant, comme décrit dans l'examen de l'affaire [n° 313, page 6] :

« Bien que la relation contractuelle se dirigeait inévitablement vers une dissolution, les représentants du gouvernement tanzanien, motivés par des préoccupations électorales, entre autres choses, ont pris une série de mesures drastiques qui sont allées bien au-delà de la procédure de résiliation des contrats du projet prévue contractuellement. En 2005, les représentants du gouvernement tanzanien, causant un tollé général, ont résilié unilatéralement et publiquement le contrat d'affermage conclu avec City Water tout en rachetant la garantie de bonne exécution déposée par BGT, ont instauré de nouveau la TVA auparavant annulée sur les achats par City Water, ont repris par la force la possession des actifs auparavant loués à City Water, et ont expulsé l'équipe de direction de City Water embauchée par BGT ».

Des cas de différends dans le cadre de PPP et la manière dont ces affaires ont été résolues sont disponibles sur le site Internet du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale), voir l'Encadré 3.11 : *Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)*. En juillet 2010, le CIRDI a conclu que le gouvernement argentin avait refusé de manière inéquitable de permettre à des concessionnaires privés d'augmenter leurs tarifs pendant la période suivant la dévaluation du peso argentin en 2001 et que les sociétés privées avaient droit à des dommages-intérêts.

Overly [n° 251] fournit aussi un examen critique de l'expérience en matière d'arbitrage international dans le cadre de PPP et d'affaires similaires. Un grand nombre de ces affaires montre que les gouvernements peuvent minimiser le coût des différends s'ils :

- Agissent rapidement dès que le problème survient ;
- Aient en place des équipes possédant les compétences appropriées et les niveaux appropriés d'autorité en matière de prise de décision œuvrant en vue de résoudre le problème ;
- Se conforment aux procédures stipulées dans le contrat ;
- Recherchent des solutions gagnant-gagnant, prenant en compte l'intérêt public au sens large et les options dont disposent les entités privées ; et
- Résolvent les problèmes au niveau le plus bas possible et les fassent remonter à l'échelon supérieur uniquement s'il n'y a aucune solution.

3.7.4 Échéance du contrat et transfert des actifs

La dernière tâche dans le cadre de la gestion d'un contrat de PPP consiste à gérer le transfert des actifs et des opérations une fois le contrat arrivé à échéance. L'approche de transfert doit être clairement définie dans le contrat. Comme indiqué à la section 3.4 : *Conception des contrats de PPP* ceci signifie préciser la manière selon laquelle la qualité des actifs sera définie et évaluée, si un paiement sera effectué au moment du transfert des actifs, et comment le montant de tout paiement sera déterminé. Les options comprennent des exigences de transfert clairement définies ou la participation d'évaluateurs indépendants.

Comme noté dans la section sur le transfert des installations au terme du contrat dans la **boîte à outils en ligne de la Banque mondiale sur les routes et les autoroutes** [n° 55, Module 5, Stage 5], on dispose d'une expérience pratique limitée en matière de terminaison de contrat de PPP. De même, il existe peu de guides pratiques décrivant cette étape de la gestion du contrat.

| Références clés : Gestion des contrats de PPP | |
|---|---|
| Référence | Description |
| 4ps (2007) <u><i>A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects</i></u> , Londres | Présente des lignes directrices à l'intention des autorités locales au Royaume-Uni, responsables de la surveillance des contrats de PPP, qu'il s'agisse de la mise en place de l'approche de gestion du contrat, de la gestion de la performance du service, des relations et de l'administration du contrat. Comprend en annexe des listes de contrôle et un guide de « dépannage ». |
| Afrique du Sud, National Treasury (2004) <u><i>National Treasury PPP Manual Module 6: Managing the PPP Agreement</i></u> , Johannesburg | Un guide exhaustif relatif à la gestion des accords de PPP en Afrique du Sud, qu'il s'agisse de la mise en place du cadre institutionnel, de la gestion sur toute la durée du projet, la réponse au changement, ou la fin du contrat. Décrit deux outils essentiels : le plan de gestion de l'accord de PPP et le manuel de gestion de l'accord de PPP. |
| Royaume-Uni, Her Majesty's Treasury's <u><i>Operational Taskforce Notes</i></u> . Comprend : (2006) <u><i>Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance</i></u> (2007) <u><i>Note 2: Project Transition Guidance</i></u> (2008) <u><i>Note 3: Variations Protocol for Operational Projects</i></u> (2009) <u><i>Note 4: Contract Expiry Guidance</i></u> | Fournit des orientations détaillées sur les organismes de mise en œuvre des PPP concernant quatre éléments de la gestion des contrats de PPP : les exercices de <i>benchmarking</i> et de sondage de marché ; la transition du projet qui couvre l'établissement d'un cadre de gestion du contrat ; la gestion des différentes versions du contrat ; et la gestion de la date d'échéance du contrat. |
| Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas (2011) <u><i>How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets</i></u> , Banque mondiale/PPIAF | Le chapitre 10 intitulé « After Signing » (Une fois le contrat signé) qui fournit un aperçu des éléments nécessaires à une gestion réussie du contrat, en mettant l'accent sur l'expérience rencontrée sur les marchés émergents. Ce chapitre contient des conseils relatifs aux contrats de gestion et une étude de cas relative à la gestion d'un contrat dans le cadre d'une concession d'eau, à Sofia, en Bulgarie. |
| Zevallos Ugarte, J. C. (2011) <u><i>Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas</i></u> , Lima, Pérou: Fondo Editorial de la USMP | Décrit les leçons tirées du programme de PPP au Pérou, y compris la description des dispositifs de régulation et de surveillance des contrats. |
| Banque mondiale (2006) <u><i>Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit</i></u> | La section 7 fournit des conseils sur la mise sur pied de dispositifs institutionnels permettant de gérer les relations au sein du contrat de PPP. Cette section comprend des conseils sur la décision quant à l'attribution des rôles selon chaque institution gouvernementale, sur la gestion des relations et les outils permettant de faire face au changement. |
| Forteza, Torrodellas, Vitoria, Tejerina & Millan (2011) <u><i>Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión</i></u> , Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid | Décrit la méthodologie espagnole mise en place pour surveiller les projets de PPP. www.csg-master.com/proyectos |
| Australie, Partnership Victoria (2005) <u><i>Contract Management Guide</i></u> , Melbourne | Décrit les éléments essentiels des relations et d'une gestion de contrat efficaces et fournit des conseils, des modèles, et des outils à toutes les étapes de la gestion du contrat. |
| Inde, Planning Commission (2009) <u><i>Guidelines for Monitoring of PPP Projects</i></u> , New Delhi | Décrit les cadres institutionnels pour la surveillance des PPP, et comprend en annexe des exemples de rapports de contrôle. |
| Royaume-Uni, National Audit Office (2001) <u><i>Managing the Relationship to Secure Successful Partnership in PFI Projects: Report by the Comptroller and Auditor General</i></u> (HC 375) London | Ce rapport se fonde sur une enquête menée auprès d'entreprises privées et de représentants du gouvernement au sujet des éléments constituant une gestion réussie d'un contrat de PFI. Il met en valeur le besoin pour les autorités publiques d'aborder la question de la gestion du contrat au début de la préparation du projet, de posséder les compétences appropriées, et d'adopter un comportement transparent et coopératif. |
| Quick, R. (2003) <u><i>Long-term ties: Managing PPP contracts</i></u> , <i>Public Infrastructure Bulletin</i> , 1(2) 12 | Décrit brièvement les principales caractéristiques d'une gestion réussie des contrats, s'appuyant sur l'expérience australienne. |
| Nations Unies (2011) <u><i>A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure</i></u> , Bangkok, Thailand: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific | Le chapitre 6 fournit des conseils sur la gestion des contrats, à l'intention des gouvernements de pays en développement, mettant l'accent sur les dispositifs institutionnels et la résolution de différends. |

| | |
|---|--|
| <p>Groom, E., Halpern, J. & Ehrhardt, D. (2006) <u><i>Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services</i></u>, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series No. 6, Banque mondiale</p> | <p>La note 4 décrit la relation existant entre la régulation sectorielle et les contrats de PPP.</p> |
| <p>Centre européen d'expertise sur les PPP (2011) <u><i>The Guide to Guidance: Sourcebook for PPPs</i></u> (Version 2) Luxembourg</p> | <p>Le chapitre 4 intitulé « Project Identification, Section 4.1: Contract Management » (Identification d'un projet, Section 4.1 : Gestion du contrat) décrit certains des problèmes clés liés à la gestion d'un contrat, notamment l'attribution des responsabilités de gestion, la gestion de la mise en place du projet, la gestion du changement, la résolution de différends, et la résiliation. Cette section fournit aussi des liens vers des références bibliographiques supplémentaires.</p> |
| <p>Banque mondiale (2012) <u><i>Body of Knowledge on Infrastructure Regulation</i></u></p> | <p>La Section IV intitulée « Price Level Regulation » (Régulation du niveau des prix) décrit les problèmes clés liés à la régulation tarifaire, et guide le lecteur vers de nombreuses références bibliographiques.</p> |
| <p>Royaume-Uni, Department of Health (2006) <u><i>Benchmarking and Market Testing in NHS PFI projects: Code of Best Practice</i></u>, Londres</p> | <p>Présente des lignes directrices à l'intention des gestionnaires de contrat sur le recours aux exercices de sondage de marché dans le but d'examiner le coût des services « immatériels » dans le cadre de PPP liés au secteur de la santé.</p> |
| <p>Jose Luis Guasch (2004) <u><i>Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right</i></u>, Banque mondiale</p> | <p>Passe en revue la renégociation des contrats de PPP en Amérique latine et les raisons de cette renégociation, et présente quelques leçons de politique afin de réduire la prévalence des renégociations peu de temps après la passation de marché.</p> |
| <p>David Ehrhardt & Tim Irwin (2004) <u><i>Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy</i></u>, Banque mondiale, Policy Research Working Paper 3274</p> | <p>Décrit l'expérience en matière de manquement au contrat et de renégociation dans le cadre de plusieurs contrats de PPP, notamment la concession du système de tramway et de rail de la ville de Melbourne.</p> |
| <p>Australie, Auditor General Victoria (2005) <u><i>Franchising Melbourne's Tram and Train System</i></u>, Melbourne</p> | <p>Passe en revue la procédure de renégociation dans le cadre du PPP lié au système de tramway et de rail de l'État de Victoria, et décrit les difficultés rencontrées avec les franchises originales ayant abouti à la renégociation.</p> |
| <p>Johnston & Gudergan (2007) <u><i>Governance of PPPs: Lessons Learnt from an Australian Case? International Review of Administrative Sciences</i></u>, 73(4) pages 569-582</p> | <p>Passe en revue l'expérience du contrat de PPP lié à la construction du tunnel traversant la ville de Sydney, et tire des leçons pour la gestion de contrats de PPP.</p> |
| <p>Triantafilou, E. E. (2009) <u><i>No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The Award in the ICSID Case Biwater Gauff v. Tanzania</i></u>, <i>International Disputes Quarterly</i>, Winter 2009, pages 6-9</p> | <p>Passe en revue une affaire d'arbitrage international pour le règlement d'un différend dans le cadre d'un PPP de service d'eau en Tanzanie.</p> |
| <p>Overly, M. S. (2010) <u><i>When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories</i></u>, <i>Ohio State University Law Journal</i>, 71(2) 341-380</p> | <p>Décrit les défis rencontrés dans l'arbitrage international et présente des études de cas ayant trait à l'arbitrage.</p> |
| <p>Banque mondiale (2009) <u><i>Online Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways</i></u></p> | <p>Le Module 5 intitulé « Implementation and Monitoring » (Mise en œuvre et surveillance) comprend une section sur le transfert des installations au terme du contrat décrivant certaines des principaux éléments à prendre en compte à cette étape.</p> |
| <p>Centre d'expertise de recherche administrative de l'ENA (2009) <u><i>La gestion des partenariats public-privé</i></u>, Numéro 130, Revue française d'administration publique</p> | <p>Ouvrage présentant de très riches matériaux, issus de comparaisons internationales, et faisant appel aux travaux les plus récents de sociologie des organisations et de gestion de projets complexes.</p> |

Liste de références bibliographiques

1. Abrantes de Sousa, Mariana (2011) Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions, ppplusofonia blogspot, Octobre 30, 2011
2. Advisory Council for the American Society of Civil Engineers (2009) 2009 Report Card for America's Infrastructure, Washington, DC
3. Afrique du Sud, National Roads Agency (1999) Policy of the South African National Roads Agency in Respect of Unsolicited Proposals, Johannesburg
4. Afrique du Sud, National Roads Agency (2004) Annual Report 2004, Pretoria
5. Afrique du Sud, National Treasury (2004) PPP Manual, Johannesburg
6. Agence Française de Développement (2010) Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement, Paris
7. Akitoby, Bernardin, Richard Hemming & Gerd Schwartz (2007) Public Investment and Public-Private Partnerships, Economic Issues 40, International Monetary Fund, Washington, DC
8. Alexander, Ian (2007) Improving the Balance Between Regulatory Independence, Accountability, Decision-making and Performance, paper prepared for 4th Annual Forum of Utility Regulators
9. Alexander, Ian (2008) Regulatory Certainty Through Committing to Explicit Rules – What, Why and How?, ouvrage fondé sur une présentation faite au 5^{ème} Annual Forum of Utility Regulators
10. Allemagne, Gesetzt gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GEB, Act Against Restraints of Competition

11. Allemagne (2006) Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Un guide à l'analyse de faisabilité économique pour les projets de PPP
12. Allemagne (2010) PPP Schools Frankfurt: Case Study
13. Allemagne, Vergabeordnung, VgV, Ordonnance sur la passation de marchés publics
14. Allemagne, Ministère fédéral des transports, Leitfaden wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der vorbereitung von hochbaumaßnahmen des bundes, Guide d'analyse de faisabilité économique dans la planification des projets de construction de bâtiments de la Fédération
15. Allemagne, Ministère fédéral des transports (2003) Federal Transport Infrastructure Plan 2003: Methodology for macroeconomic evaluation
16. Australie, Audit Office of New South Wales (2006) Auditor-General's Report Performance Audit: The Cross City Tunnel Project, Sydney
17. Australie, Auditor General Victoria (2005) Franchising Melbourne's Tram and Train System, Melbourne
18. Australie, Department of Treasury and Finance (2013) National PPP Guidelines: Partnership Victoria Requirements
19. Australie, Infrastructure Australia (2008) National PPP Guidelines: PPP Policy Framework, Canberra
20. Australie, Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines: Volume 4: Public Sector Comparator Guidance, Canberra
21. Australie, Infrastructure Australia (2008) National Public Private Partnership Guidelines: Volume 7: Commercial Principles for Economic Infrastructure, Canberra
22. Australie, Infrastructure Australia (2011) National PPP Guidelines: Volume 2: Practitioners' Guide, Canberra
23. Australie, New South Wales Treasury, Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals Submitted Under Working with Government, Sydney
24. Australie, Parliament of Victoria (2006) Report on Private Investment in Public Infrastructure, Seventy First Report to the Parliament, Public Accounts and Estimates Committee
25. Australie, Partnerships Victoria (2001) Practitioners' Guide, Melbourne
26. Australie, Partnerships Victoria (2005) Contract Management Guide, Melbourne
27. Australie, Partnerships Victoria (2009) Annexure 6: Frequently asked questions and common problems in Public Sector Comparator, Melbourne
28. Australie, Victoria Managed Insurance Authority (2010) Risk Management: Developing and Implementing a Risk Management Framework, Melbourne
29. Australie, Victorian Government Purchasing Board, website: www.vgpb.vic.gov.au
30. Bain, Robert & Michael Wilkins (2002) Infrastructure Finance: Traffic Risk in Start-Up Toll Facilities, Standard and Poor's, Londres

31. Bain, Robert & Lidia Polakovic (2005) *Traffic Forecasting Risk Study Update 2005: Through Ramp-Up and Beyond*, Standard and Poor's, Londres
32. Bakovic, Tonci, Bernard Tenenbaum & Fiona Woolf (2003) *Regulation by Contract: A New Way to Privatize Electricity Distribution? (Réglementation par contrat : un nouveau mode de privatisation de la distribution de l'électricité ?)*. World Bank Working Paper No.14, Washington, DC
33. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final*
34. Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general*
35. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) *site internet*
36. Banque Asiatique de Développement (1999) *Handbook for Economic Analysis of Water Supply Projects*, Manille
37. Banque Asiatique de Développement (2002) *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects*, Manille
38. Banque Asiatique de Développement (2008) *Public-Private Partnership Handbook*, Manille
39. Banque Asiatique de Développement (2013) *Exploring Public-Private Partnership in the Irrigation and Drainage Sector in India: A Scoping Study*, Manille
40. Banque européenne d'investissement (2005) *RAILPAG: Railway Project Appraisal Guidelines*, Luxembourg
41. Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (2014) *Environmental and Social Policy*, Londres
42. Banque Interaméricaine de Développement (2014) *Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth: IDB Infrastructure Strategy*, Washington, DC
43. Banque mondiale, site internet *PPP in Infrastructure Resource Center*
44. Banque mondiale (2001) *A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure*, PPIAF, Washington, DC
45. Banque mondiale (2006) *Urban Water Sector Reform in Senegal: Innovative Contract Design to Expand Services to the Poor*, Water Feature Stories Issue 4, Washington, DC
46. Banque mondiale (2006) *Approaches to Private Sector Participation in Water Services: A Toolkit*, Washington, DC
47. Banque mondiale (2006) *India: Building Capacities for Public-Private Partnerships*, Washington, DC
48. Banque mondiale (2006) *Sample Bidding Documents: Procurement of Works and Services under Output- and Performance-based Road Contracts, and Sample Specifications*, Washington, DC
49. Banque mondiale (2007) *Port Reform Toolkit 2nd ed.*, Washington, DC

50. Banque mondiale (2007) Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure, Washington, DC
51. Banque mondiale (2007) Sample Bidding Document: Procurement of Management Services, Washington, DC
52. Banque mondiale (2008) Deterring Corruption and Improving Governance in the Water Supply & Sanitation Sector: A Sourcebook, Water Working Notes 46829, Note No. 18, December 2008, Washington, DC
53. Banque mondiale (2009) Deterring Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector, Energy, Transport and Water Department, Washington, DC
54. Banque mondiale (2009) Deterring Corruption and Improving Governance in Road Construction and Maintenance, Transport Papers, Washington, DC
55. Banque mondiale (2009) Toolkit for Public Private Partnerships in Roads and Highways, Washington, DC
56. Banque mondiale (2011) Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits and Grants by World Bank Borrower, Washington, DC
57. Banque mondiale (2011) Key Features of Common Law or Civil Law Systems, Washington, DC
58. Banque mondiale (2011) PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements, Washington, DC
59. Banque mondiale (2011) PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Law and Regulation, Washington, DC
60. Banque mondiale (2012) Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms, Washington, DC
61. Banque mondiale (2012) Body of Knowledge on Infrastructure Regulation, Washington, DC
62. Banque mondiale (2012) Private Participation in Infrastructure Database, Washington, DC
63. Banque mondiale (2013) An Operational Framework for Managing Fiscal Commitments from Public-Private Partnerships: The Case of Ghana, Washington, DC
64. Banque mondiale (2013) Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships, Washington, DC
65. Banque mondiale (2013) Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Public Private Commitments, Operational Note, Washington, DC
66. Banque mondiale (2013) Value-for-Money Analysis Practices and Challenges: How governments choose when to use PPP to deliver public infrastructures and services, Washington, DC
67. Banque mondiale (2014) Environmental and Social Framework. Setting Standards for Sustainable Development, Washington, DC
68. Belli, Pedro, Jock Anderson, Howard Barnum, John Dixon & Jee-Peng Tan (1998) Handbook on Economic Analysis of Investment Operations, Operational Core Services Network Learning and Leadership Center, Washington, DC

69. Bergère, F. Bezançon, X. Deruy, L. Goulard, G. & Fornacciari, M. (2010) *Le guide opérationnel des PPP*, Editions Le Moniteur, 3ème édition
70. Bezançon, X. (2004) *2 000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées
71. Bing, Li, A. Akintoye, P.J. Edwards & C. Hardcastle (2005) *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*, International Journal of Project Management, 23
72. Boardman, A., D. Greenberg, A. Vining & D. Weimer (2010) *Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice* (4th Ed)
73. Bougrain, F. Carassus, J. & Colombard-Prout, M. (2005) *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ? Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées
74. Brésil (1995) *Law 8987*, Federal Concessions Law, Brasilia
75. Brésil (2004) *Law 11079*, Federal PPP Law, Brasilia
76. Brésil, State of Rio de Janeiro, Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (2008) *Manual de Parcerias Público-Privadas*, Rio de Janeiro
77. Brésil, Etat de São Paulo (2004) *Decree 48867*, São Paulo
78. Brésil, Etat de São Paulo (2004) *Law 11688*, São Paulo
79. Bréville, A. (2008) *Les contrats de partenariat public-privé, guide pratique*, Editions du secteur public
80. Burger, Philippe (2006) *The Dedicated PPP Unit of the South African Treasury, paper presented at the Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships*, Madrid, Espagne
81. Burger, Philippe & Ian Hawkesworth (2011) *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/1
82. Burger, Philippe, Justin Tyson, Izabela Karpowicz & Maria Delgado Coelho (2009) *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*
83. Business News Americas (2011) *Social Infrastructure: The New Frontier for Concessions, Infrastructure Intelligence Series*, Août
84. Cassagne, Juan Carlos & Gaspar Ariño Ortiz (2005) *Servicios Públicos: Regulación y Renegociación*, Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentine
85. Cassagne, Juan Carlos (1999) *El Contrato Administrativo*, Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentine
86. Cebotari, Aliona (2008) *Contingent Liabilities: Issues and Practice, Fonds monétaire international, Washington, DC*
87. Centre d'expertise de recherche administrative de l'ENA (2009) *La gestion des partenariats public-privé*, Numéro 130, Revue française d'administration publique
88. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC), [website](#)

89. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2009) *The Financial Crisis and the PPP Market: Potential Remedial Actions*, Luxembourg
90. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2009) *European PPP Report*, Luxembourg
91. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2010) *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*, Luxembourg
92. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2011) *State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation, and Management*, Luxembourg
93. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2011) *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure, and Deliver PPP Projects*, Luxembourg
94. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2011) *The Non-Financial Benefits of PPPs: A Review of Concepts and Methodology*, Luxembourg
95. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2012) *France: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxembourg
96. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2013) *Termination and force majeure provisions in PPP contracts*, Luxembourg
97. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2014) *Portugal: PPP Units and Related Institutional Framework*, Luxembourg
98. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2014) *Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects*, Luxembourg
99. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2014) *Managing PPPs during their contract life: Guidance for sound management*, Luxembourg
100. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2012) *Le Guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques*, Paris
101. Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2014) *Financement obligatoire des partenariats public-privé : Quelles solutions pour les « project bonds » en France ?*, Paris
102. Champagnac, E. (2009) *Evaluer les partenariats public – privé en Europe*, Presses de l'ENPC
103. Chili, Ministerio de Hacienda (2010) *Informe de Pasivos Contingentes 2010*, Santiago
104. Chili, Ministerio de Obras Públicas (2010) *Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas*, Santiago
105. Chili, Ministerio de Planificación (2006) *Metodología de General de Preparación y Evaluación de Proyectos*, Santiago
106. Clement-Davies, Christopher (2007) *Public-Private Partnerships in central and eastern Europe: structuring concessions agreements*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres
107. Colombie (1998) *Law 448*, Bogotá
108. Colombie (2006) *Law 80/1993*, Bogotá
109. Colombie (2007) *Law 1150*, Bogotá

110. Colombie (2012) *Law 1508*, Bogotá
111. Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) *Pasivos Contingentes*, Bogotá
112. Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Análisis de Elegibilidad para la Preselección de Proyectos de APP*, Bogotá
113. Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de asociaciones público-privadas*, Bogotá
114. Colombie, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) *Nota Técnica: Comparador público-privado para la selección de proyectos APP*, Bogotá
115. Commission européenne (2009) *Sourcebook 2 – Techniques & Tools: Evaluative Alternatives*, Bruxelles
116. Daube, Dirk, Susann Vollrath & Hand Wilhelm Alfen (2007) *A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as Financing Forms for PPPs in Germany*, International Journal of Project Management, 28
117. Delmon, Jeffrey (2009) *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks*
118. Delmon, Jeffrey (2010) *Understanding Options for Private-Partnership Partnerships in Infrastructure*, Policy Research Working Paper 5173, World Bank, Washington, DC
119. Delmon, Jeffrey & Victoria Rigby Delmon (eds, 2012) *International Project Finance and PPP: A legal guide to key growth markets* (3rd edition), Kluwer Law International
120. DLA Piper & Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2009) *European PPP Report 2009*
121. Duffield, Colin (2008) *Report on the Performance of PPP Projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects*, University of Melbourne, Australia
122. Dumol, Mark (2000) *The Manila Water Concession: A Key Government Official's Diary of the World's Largest Water Privatization*, World Bank, Washington, DC
123. Dutz, Mark, Clive Harris, Inderbir Dhingra & Chris Shugart (2006) *Public Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do?*, Public Policy for the Private Sector 311, Banque mondiale, Washington, DC
124. Eberhard, Anton & Katharine Nawal Gratwick (2010) *IPPs in Sub-Saharan Africa: Determinants of Success*, mise à jour d'un article publié dans le Development Policy Review 2008
125. Eberhard, Anton (2007) *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC
126. Economist Intelligence Unit (2013) *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2012 Infrascop: Index guide and methodology*, Londres
127. Economist Intelligence Unit (2015) *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Africa: The 2015 Infrascop*, Londres

128. Eggers, William D. & Tom Startup (2006) Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships, Deloitte, New York
129. Egypte, Ministry of Finance (2007) National Program for Private Partnership, Caire
130. Egypte (2010) Law n. 67/2010, PPP Law, Caire
131. Egypte (2011) Prime Ministerial Decree n. 238, Regulation of Law 67/2010, Caire
132. Ehrhardt, David & Timothy C. Irwin (2004) Avoiding Customer and Taxpayer Bailouts in Private Infrastructure Projects: Policy toward Leverage, Risk Allocation, and Bankruptcy
133. Engel, Eduardo, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2002) A New Approach to Private Roads, Regulation, Fall, 18-22
134. Engel, Eduardo, Ronald Fischer & Alexander Galetovic (2008) Public-Private Partnerships: When and How, IDEAS
135. Espagne (2011) Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Boletín Oficial del Estado, 276, I, 117729-117914
136. Etats-unis, USAID (2008) Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country
137. Etats-unis, Commonwealth of Virginia (2005) Public-Private Transportation Act of 1995, Richmond, Virginie
138. Etats-unis, Federal Highway Administration (2007) Case Studies of Transportation PPPs around the World, Washington, DC
139. Etats-unis, Federal Highway Administration (2009) Public Policy Considerations in Public-Private Partnership, Washington, DC
140. Etats-unis, Federal Highway Administration (2010) Project Finance Primer, Washington, DC
141. Etats-unis, Federal Highway Administration (2011) Key Performance Indicators in Public-Private Partnerships: A State-of-the-Practice Report, Washington, DC
142. Farlam, Peter (2005) Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa, South African Institute of International Affairs, NEPAD Policy Focus Series
143. Farquharson, Edward & Javier Encinas (2010) The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis, Banque mondiale, Washington, DC
144. Farquharson, Edward, Clemencia Torres de Mästle, E. R. Yescombe & Javier Encinas (2011) How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets, Banque mondiale, Washington, DC
145. Farrugia, Christine, Tim Reynolds & Ryan J. Orr (2008) Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective, Working Paper 39, Collaboratory for Research on Global Projects, Stanford, Californie
146. First for Sustainability, site internet : <https://firstforsustainability.org/>
147. Fischer, Ronald (2011) The Promise and Peril of Public-Private Partnerships: Lessons from the Chilean Experience

148. Fisher and Babbar, *Private Financing of Toll Roads*, World Bank RMC Discussion Paper Series 117, pages 7-8
149. Fitch Ratings (2006) *Outlook for Infrastructure Finance in Korea: Partnerships at Work*, International Public Finance/Project Finance Special Report
150. Flanagan, Joe & Paul Nicholls (w/d) *Public Sector Business Cases using the Five Case Model: A Toolkit*
151. Flyvbjerg, Bent (2007) *Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, and Cures*, Environment and Planning B: Planning and Design 2007, volume 34, pages 578-597
152. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl (2002) *Underestimating Costs in Public Works Project: Error or Lie?*, Journal of the American Planning Association, 68(3) 279-295
153. Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm & Søren L. Buhl (2005) *How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation*, Journal of the American Planning Association, 71(2) 131-146
154. Fonds Monétaire International (2001) *Government Finance Statistics Manual*, Washington, DC
155. Fonds Monétaire International (2007) *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, DC
156. Fortea, Carlos Sorni, Emilio Gardeta Torrodellas, Sergio Herrán Vitoria, Juan Pablo Matute Tejerina & Jorge Vitutia San Millán (2011) *Proyecto Fin de Master: Seguimiento de una concesión*, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid
157. Foster, Richard (2010) *Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis*, World Bank, Washington, DC
158. Foster, Vivien & Cecilia Briceño-Garmendia (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Banque mondiale, Washington, DC
159. France (2013) *Contrats de performance énergétique – outils juridiques et solutions de financement*, Cabinet GB2A, Editions le Moniteur
160. France, Ministère de l'Economie – MAPPP, *Guide méthodologique des contrats de Partenariat*, Paris
161. Frauendorfer, Rudolf & Roland Liemberger (2010) *The Issues and Challenges of Reducing Non-Revenue Water*, Banque asiatique de développement, Manille
162. Funke, Katja, Tim Irwin & Isabel Rial (2013) *Budgeting and reporting for public-private partnerships*, OECD/International Transport Forum Joint Transport Research Centre Discussion Papers
163. Gassner, Katharina, Alexander Popov & Nataliya Pushak (2009) *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?*, Banque mondiale, Washington, DC
164. Global Water Intelligence (2010) *Egypt's Local Banks Reach for their Staples*, Volume 11, Issue 5 (Mai)

165. Gray, Stephen, Jason Hall & Grant Pollard (2010) *The public private partnership paradox, unpublished manuscript*
166. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis (2004) *Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs, Public Infrastructure Bulletin*, 1(3)(2)
167. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis (2005) *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, Accounting Forum* 29(4) 345-378
168. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis (2007) *Public Private Partnerships and Public Procurement, Agenda*, 14(2) 171-188
169. Grimsey, Darrin & Mervyn K. Lewis, chapter in Akintola Akintoye & Matthias Beck (2009) *Developing a Framework for Procurement Options Analysis*, Wiley-Blackwell
170. Groom, Eric, Jonathan Halpern & David Ehrhardt (2006) *Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services*, Banque mondiale, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, 6, Washington, DC
171. Guasch, José Luis (2004) *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, Banque mondiale, Washington, DC
172. Gupta, Prashant, Rajat Gupta & Thomas Netzer (2009) *Building India: Accelerating Infrastructure Projects*, McKinsey and Company, Mumbai, Inde
173. Harris, Clive & Sri Kumar Tadimalla (2008) *Financing the Boom in Public-Private Partnerships in Indian Infrastructure: Trends and Policy Implications*, Gridlines 45, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC
174. Hine, John (2008) *Economics of Road Investment (présentation)*, Banque mondiale, Washington, DC
175. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: Competitive Solutions for Private Infrastructure Projects*, Public Policy for the Private Sector, Note 258
176. Hodges, John (2003) *Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects*, Public Policy for the Private Sector, Note 257
177. Hodges, John T. & Georgina Dellacha (2007) *Unsolicited Infrastructure Proposals: How Some Countries Introduce Competition and Transparency*, PPIAF Working Paper, Washington, DC
178. Hong Kong Efficiency Unit (2007) *A User Guide to Contract Management*, Hong Kong
179. Hong Kong Efficiency Unit (2008) *An Introductory Guide to Public Private Partnerships*, Hong Kong
180. Inde, Comptroller and Auditor General (2009) *Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects: Public Auditing Guidelines*, New Delhi
181. Inde, Department of Economic Affairs (2013) *Scheme and Guidelines for Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure*, New Delhi
182. Inde, Ministry of Finance (2006) *Guidelines for determining eligibility of proposals for financial support to Public Private Partnerships in infrastructure under the Viability Gap Funding Scheme*, New Delhi

183. Inde, Ministry of Finance (2007) *Model Request for Proposal for PPP Projects*, New Delhi
184. Inde, Ministry of Finance (2008) *Guidelines for Formulation, Appraisal and Approval of Central Sector Public Private Partnership Projects*, New Delhi
185. Inde, Ministry of Finance (2008) *Panel of Transaction Advisors for PPP Projects: A Guide for Use of the Panel*, New Delhi
186. Inde, Ministry of Finance (2008) *Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund*, New Delhi
187. Inde, Ministry of Finance (2009) *Prequalification of Bidders: Model Request for Qualification for PPP Projects*, New Delhi
188. Inde, Ministry of Finance (2010) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, New Delhi
189. Inde, Ministry of Finance (2011) *Draft PPP Rules, 2011: Discussion Draft*, New Delhi
190. Inde, Ministry of Finance (2011) *PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes*, New Delhi
191. Inde, Ministry of Finance, *Promoting Infrastructure Development Through PPPs: A Compendium of State Initiatives*, New Delhi
192. Inde, Planning Commission (2009) *Guidelines for Monitoring of PPP Projects*, New Delhi
193. Inde, Planning Commission (2009) *Model Request for Proposals*, New Delhi
194. Inde, Planning Commission (2009) *Model Request for Qualifications*, New Delhi
195. India Infrastructure Finance Company Limited, IIFCL (2013) *Takeout Finance Scheme for Financing Viable Infrastructure Projects*, site web
196. Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF) website
197. Indonesie (2005) *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Infrastruktur*, Jakarta
198. Infrastructure Partnerships Australia (2007) *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia*, Sydney
199. Institut de la gestion déléguée / La documentation française (2006) *Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi*, Paris
200. Institut de la gestion déléguée et Dexia (2006) *Partenariats public-privé : recueil des textes et de la jurisprudence applicables aux collectivités territoriales*, Paris
201. Institut de la gestion déléguée et Dexia (2006) *Partenariats public-privé : mode d'emploi juridique et approche économique*, Paris
202. International Federation of Accountants, IPSAS website
203. International Federation of Accountants (2011) *International Public Sector Accounting Standard 32 - Service Concession Agreements: Grantor* (IPSAS-32), New York
204. International Organization of Supreme Audit Institutions (2007) *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions*

205. Iossa, Elisabetta, Giancarlo Spagnolo & Mercedes Vellez (2007) *Best Practices on Contract Design in PPPs: Checklist*, Banque mondiale, Washington, DC
206. Irwin, Timothy C (2003) *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support*, World Bank Working Paper 10, Washington, DC
207. Irwin, Timothy C (2007) *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale, Washington, DC
208. Irwin, Timothy C. & Tanya Mokdad (2010) *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile, and South Africa*, Banque mondiale, Washington, DC
209. Istrate, Emilia & Robert Puentes (2011) *Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units*, Brookings Institution, Washington, DC
210. Italie (2006) *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, Gazzetta Ufficiale n.100 del May 2
211. Jadresic, Alejandro (2007) *Expert Panels in Regulation of Infrastructure in Chile*
212. Jamaïque (2012) *Shaping new Partnerships for National Development: PPP Policy*, Kingston
213. Johnston, Judy & Siegfried P. Gudergan (2007) *Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case?*, International Review of Administrative Sciences, 73
214. Ke, Yongjian, Shou Qing Wang & Albert P.C. Chan (2010) *Risk Allocation in PPP Infrastructure Projects: Comparative Study*, *Journal of Infrastructure Systems*, 16(4), 343-351
215. Kerf, Michael, R David Gray, Timothy C. Irvin, Celine Levesque, Robert R. Taylor, & Michael Klein (1998) *Concessions for Infrastructures: a Guide to Design and Award*, Banque Mondiale, *Technical paper*, Washington DC
216. Khatib, Hisham (2003) *Economic Evaluation of Projects in the Electricity Supply Industry*
217. Klingebiel, Daniela & Jeff Ruster (1999) *Why Infrastructure Financing Facilities Often Fall Short of Their Objectives*, Banque mondiale, Washington, DC
218. Kim, Jay-Hyung, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin & Seung-yeon Lee (2011) *Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea: Volume 1: Institutional Arrangements and Performance*, Banque Asiatique de Développement, Manille
219. KPMG (2010) *PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects*, Canberra
220. LaRoque, Norman (2006) *Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples*, Fraser Forum, September, 6-8
221. Leigland, James (2006) *Is the public sector comparator right for developing countries? Appraising public-private projects in infrastructure*, Gridlines 4, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC
222. Lichère, F. Martor, B. Pédini, G. & Thouvenot, S. (2009) *Pratique des partenariats public-privé (choisir, évaluer, monter et suivre son PPP)*, Editions LexisNexis LITEC

223. Lindsay, Jonathan (2012) Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects, PPP Insights, Banque mondiale, Washington, DC
224. Liu, Lili & Juan Pradelli (2012) Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at the Subnational Level, Banque mondiale, Policy Research Working Paper, 6069
225. Lyonnet du Moutier, M. Fourchy, C. (2012) Financement de projet et partenariat public-privé, Editions EMS, 2^e édition
226. Majza, B. Camous, D. (2013) L'essentiel des contrats de partenariat public-privé : fiches de cours et exercices corrigés, Editions Ellipses
227. Marin, Philippe (2009) Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC
228. Marty, F. Trosa, S. & Arnaud, V. (2006) Les partenariats public-privé, Collection repères Economie, Editions La Découverte, Paris
229. Maurice, Ministry of Economic Development, Financial Services & Corporate Affairs (2003) Public Private Partnership Policy Statement, Port Louis
230. Maurice, Ministry of Finance and Economic Development (2006) Public Private Partnership Guidance Manual
231. McKee, Martin, Nigel Edwards & Rifat Atun (2006) Public-private partnerships for hospitals, Bulletin of the World Health Organization, November, 84 (11) 890-896
232. McKinsey Global Institute (2013) Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year, Séoul, San Francisco and Londres
233. Menzies, Iain & Clelan Mandri-Perrott (2010) Private Sector Participation in Urban Rail, Gridlines 54, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC
234. Mexique (2000) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Mexico City
235. Mexique (2012) Ley de Asociaciones Público Privadas, Mexico City
236. Mexique, Fondo Nacional de Infraestructura (2011) Reglas de Operación
237. Michel Lafitte (2006) Les partenariats public-privé, une clé pour l'investissement public en France, Revue Banque Edition
238. Moura, P. Reynaud, T. (2012) Réussir son contrat de partenariat – Le guide pratique, Editions Formation Entreprise (EFE)
239. Muller, E. (2011) Les instruments juridiques des partenariats publics, Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques
240. Multilateral Investment Fund / Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN) website
241. Mumssen, Yogita, Lars Johannes & Geeta Kumar (2010) Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices, World Bank, Directions in Development Finance, 53644, Washington, DC
242. National Planning Department of Colombia (2006) Metodología general ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión, Bogotá

243. Nouvelle-Zélande, National Infrastructure Unit (2009) Guidance for Public Private Partnerships (PPPs) in New Zealand, Version 1.1
244. Ng, A. & Martin Loosemore (2007) Risk allocation in the private provision of public infrastructure, *International Journal of Project Management*, 25(1) 66-76
245. Organisation de Coopération et Développement économique (2002) Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE, Paris
246. Organisation de Coopération et Développement économique (2006) Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité, Paris
247. Organisation de Coopération et Développement économique (2007) Les Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures, Paris
248. Organisation de Coopération et Développement économique (2008) Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, Paris
249. Organisation de Coopération et Développement économique (2010) Les unités consacrées aux partenariats public-privé : une étude des structures institutionnelles et de gouvernance, Paris
250. Organisation de Coopération et Développement économique (2012) Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, Paris
251. Overly, M. S (2010) When Private Stakeholders Fail: Adapting Expropriation Challenges in Transnational Tribunals to New Governance Theories, *Ohio State University Law Journal*, 71
252. Pakistan, Ministry of Finance (2007) Procurement Guidelines for PPP Projects, Islamabad
253. Paris, Isabelle (2016), La gestion du risque environnemental et social pour les acteurs financiers dans les pays émergents, *Magazine des Professions financières et de l'économie*, 8, Paris
254. Pérou (2008) Law 1012, Lima
255. Pérou, Ministerio de Economía y Finanzas, Pasivos Contingentes, Lima
256. Pérou, Ministerio de Economía y Finanzas, Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil, Lima
257. Philippines (1994) Law 7718, Manille
258. Philippines (2010) Executive Order 8, Manille
259. Philippines, National Economic Development Authority (2004) ICC Project Evaluation Procedures and Guidelines, Manille
260. Philippines, National Economic Development Authority (2005) Reference Manual on Project Development and Evaluation, Manille
261. Polackova, Hana (1998) Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, Banque mondiale
262. Posner, Paul L., Shin Kue Ryu & Ann Tkachenko (2009) Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting, *OECD Journal on Budgeting*

263. PricewaterhouseCoopers (2005) *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, Londres
264. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, site internet : *PPIAF publications*, Washington, DC
265. Puerto Rico (2009) *Law 29*
266. Quick, Roger (2003) *Long-term ties: Managing PPP contracts*, Public Infrastructure Bulletin, 1
267. Reddy, Sahul & Chanakya Kalyanapu, *Unsolicited Proposal: New Path to Public-Private Partnership, Indian Perspective*, Eindhoven University of Technology, Pays-bas
268. République de Corée, Ministry of Strategy and Finance (2011) *Basic Plan for Public Private Partnerships*, Séoul
269. République de Corée, Ministry of Strategy and Finance (2010) *Basic Plan for Public-Private Partnerships*, Séoul
270. Royaume-uni, 4Ps Public Private Partnerships Programme (2002) *4Ps Guidance and Case Study*, Londres
271. Royaume-uni, 4Ps Public Private Partnerships Programme (2005) *Review of Operational PFI and PPP Projects*, Londres
272. Royaume-uni, 4Ps Public Private Partnerships Programme (2007) *A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects*, Londres
273. Royaume-uni, Department for Communities and Local Government (2009) *Multi-criteria analysis: a manual*, Londres
274. Royaume-uni, Department of Health (2006) *Benchmarking and Market Testing in NHS PFI projects: Code of Best Practice*, Londres
275. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2006) *Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance*, London
276. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2006) *Value for Money Assessment Guidance*, Londres
277. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2007) *Standardization of PFI Contracts: Version 4*, Londres
278. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2008) *Standardization of PFI Contracts: Version 4 Addendum: Amended Refinancing Provisions*, Londres
279. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2008) *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT joint guidance on using the procedure*, Londres
280. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2011) *Quantitative assessment: user guide*, Londres
281. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2011) *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government (update of the 2003 edition of the Green Book)*, Londres
282. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2011) *Valuing infrastructure spend: supplementary guidance to the Green Book*, Londres

283. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury, Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain, Londres
284. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2012) A new approach to public private partnerships, Londres
285. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2012) Standardisation of PF2 Contracts (draft), December, Londres
286. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury (2013) Early financial cost estimates of infrastructure programmes and projects and the treatment of uncertainty and risk (supplementary guidance to the Green Book), London
287. Royaume-uni, Her Majesty's Treasury, Guidance Note: The Use of Internal Rates of Return on PFI Projects, Londres
288. Royaume-uni, House of Commons (2005) London Underground Public Private Partnerships
289. Royaume-uni, House of Commons, Committee of Public Accounts (2010) Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response
290. Royaume-uni, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) Government Response to Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt
291. Royaume-uni, House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) Private Finance Projects and Off-Balance Sheet Debt
292. Royaume-uni, MOD Private Finance Unit (2010) Output-Based Specifications for PFI/PPP Projects: Version 0.2 Consultation Draft, London
293. Royaume-uni, National Audit Office (2001) Managing the Relationship, to Secure Successful Partnership in PFI Projects
294. Royaume-uni, National Audit Office (2006) A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects, Londres
295. Royaume-uni, National Audit Office (2010) From Private Finance Units to Commercial Champions: Managing complex capital investment programmes utilizing private finance
296. Royaume-uni, National Audit Office (2010) The Performance and Management of Hospital PFI Contracts
297. Royaume-uni, National Audit Office (2011) Lessons from PFI and other projects, Londres
298. Royaume-uni, National Audit Office (2011) Review of the VFM assessment process for PFI: Briefing for the House of Commons Treasury Select Committee, Londres
299. Royaume-uni, Office of Government Commerce (2008) Competitive dialogue in 2008: OGC/HMT Joint guidance on Using the Procedure, Norwich
300. Royaume-uni, Scottish Government (2004) Output Specifications: Building our Future - Scotland's School Estate, Edinbourg
301. Royaume-uni, Scottish Government (2007) Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects, Edinbourg

302. Sanghi, Apurva, Alex Sundakov & Denzel Hankinson (2007) Designing and Using public-private partnership units in infrastructure: Lessons from case studies around the world, Gridlines 27, Banque mondiale
303. Schwartz, Gerd, Ana Corbacho & Katja Funke (2008) Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks, Fonds monétaire international, Washington, DC
304. Secrétariat de l'Association des Principes de l'Equateur (2013) Principes de l'Equateur, Essex
305. Shugart, Chris (2006) Quantitative Methods for the Preparation, Appraisal, and Management of PPI Projects in Sub-Saharan Africa: Final Report, New Partnership for Africa's Development, Gaborone, Botswana
306. Singapour, Ministry of Finance (2004) Public Private Partnership Handbook
307. Société Financière Internationale, Handshake: IFC's Quarterly Journal on PPPs, Washington, DC
308. Société Financière Internationale (2012) Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale, Washington, DC
309. Souto, Marcos Juruena Villela (2004) Direito administrativo das concessões, Lumen Juris, Rio de Janeiro, Brésil
310. Symchowicz, N. (2012) Partenariats public-privé et montages contractuels complexes, analyse et aide à la décision, Editions Le Moniteur
311. Tanzanie (2010) Public Private Partnership Act
312. Tanzi, Vito & Hamid Davoodi (1998) Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth, Economic Issues 12, Fonds monétaire international, Washington, DC
313. Triantafilou, Epaminontas (2009) No Remedy for an Investor's own Mismanagement: The award in the ICSID case Biwater Gauff vs Tanzania, International Disputes Quarterly, Winter, 6-9
314. Union européenne (2004) Directive 2004/17/EC
315. Union européenne (2004) Directive 2004/18/EC
316. Union européenne (2009) Directive 2009/81/EC
317. United Nations Commission on International Trade Law (2001) Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, New York
318. United Nations Commission on International Trade Law (2004) Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, New York
319. United Nations Economic & Social Commission for Asia & the Pacific (2011) A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure, Bangkok
320. United Nations Economic Commission for Europe (2008) Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, Genève
321. Uruguay (2011) Law 18786, Montevideo

322. Vassallo, José Manuel, Alejandro Ortega & María de los Ángeles Baeza (2012) *Risk Allocation in Toll Highway Concessions in Spain: Lessons from Economic Recession*, Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, No. 2297, Washington, DC, pages 80–87
323. Yescombe, E. R. (2013) *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, 2nd edition, Elsevier Science, Oxford
324. Yong, H. K. (ed.) (2010) *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*, Londres, UK: Commonwealth Secretariat
325. Zevallos Ugarte, Juan Carlos (2011) *Concesiones en el Perú: Lecciones Aprendidas (Concessions in Peru: Lessons Learned)* Fondo Editorial de la USMP

