

Le Guide de Certification en Partenariat Public-Privé (PPP)



© 2016 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
Some rights reserved

This work was originally published by The World Bank Group in English as *The APMG PPP Certification Guide* in 2016. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The APMG PPP Certification Guide, referred to here as the PPP Guide, is the Book of Knowledge (BoK) detailing all relevant aspects of creating and implementing efficient, sustainable public-private partnerships (PPPs). It is intended for use by PPP professionals, governments, advisors, investors, and others with an interest in PPPs. The PPP Guide is part of the family of CP3P credentials that, once obtained, allow individuals to use the title “Certified PPP Professional,” a designation created under the auspices of the APMG PPP Certification Program. The APMG PPP Certification Program, referred to here as the Certification Program, is a product of the Asian Development Bank (ADB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the Inter-American Development Bank (IDB), the Islamic Development Bank (IsDB), and the World Bank Group (WBG) part-funded by the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

“The World Bank Group” refers to the legally separate organizations of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), the International Finance Corporation (IFC), and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) is a multi-donor technical assistance facility legally administered by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

DISCLAIMER

The opinions, interpretations, findings, and/or conclusions expressed in this work are those of the authors and do not necessarily reflect the views or the official policies or positions of the ADB, EBRD, IDB, IsDB, PPIAF and WBG, their Boards of Directors, or the governments they represent. The above referenced organizations do not make any warranty, express or implied, nor assume any liability or responsibility for the accuracy, timeliness, correctness, completeness, merchantability, or fitness for a particular purpose of any information that is available herein.

This publication follows the WBG’s practice in references to member designations and maps. The designation of or reference to a particular territory or geographic area, or the use of the term “country” in this document, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the above referenced organizations or their Boards of Directors, or the governments they represent concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of any of The World Bank Group organizations, all of which are specifically reserved.

RIGHTS AND PERMISSIONS



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: World Bank. 2016. *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide*. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This translation was not created by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG and should not be considered an official translation. The organizations listed above shall not be liable for any content or error in this translation.*

Adaptations—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by ADB, EBRD, IDB, IsDB, and WBG. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by the above organizations.*

Third-party content— *ADB, EBRD, IDB, IsDB, and/or WBG* do not necessarily own each component of the content contained within the work. These organizations therefore do not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: pubrights@worldbank.org.

La version originale de cet ouvrage a été publiée par la Banque mondiale en anglais en 2016 sous le titre *The APMG PPP Certification Guide*. En cas de divergence, le texte en langue originale prévaut.

Le Guide de certification PPP de l'APMG, ci-après dénommé le « Guide PPP », est l'ouvrage de référence décrivant tous les aspects pertinents de la création et de la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) efficaces et durables. Il s'adresse aux professionnels des PPP, gouvernements, conseillers, investisseurs et autres personnes intéressées par les PPP. Le Guide PPP fait partie de la famille des accréditations CP3P qui permettent à leurs titulaires d'utiliser le titre de « Professionnel PPP certifié », une appellation créée dans le cadre du Programme de certification PPP de l'APMG. Le Programme de certification PPP de l'APMG, ci-après dénommé le « Programme de certification », est une initiative de la Banque asiatique de développement (BASD), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Banque islamique de développement (BISD) et du Groupe de la Banque mondiale, financée en partie par le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF).

L'expression « Groupe de la Banque mondiale » désigne les organisations juridiquement distinctes que sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (IFC) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). Le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) est un mécanisme d'assistance technique multidonateurs légalement administré par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

DÉNI DE RESPONSABILITÉ

Les opinions, interprétations, constatations et/ou conclusions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques ou positions officielles de la BASD, de la BERD, de la BID, de la BISD, du PPIAF et du Groupe de la Banque mondiale, de leurs conseils d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. Les organisations susmentionnées ne donnent aucune garantie, expresse ou implicite, et n'assument aucune responsabilité quant à l'exactitude, l'actualité, la justesse, l'exhaustivité, la qualité marchande ou l'adéquation à un usage particulier de toute information contenue dans le présent document.

Cette publication suit la pratique du Groupe de la Banque mondiale en matière de références aux appellations et aux cartes des membres. Dans le présent document, toute appellation ou référence employée concernant un territoire ou une zone géographique spécifique, ou toute utilisation du terme « pays », n'implique de la part des organisations susmentionnées ou de leurs conseils d'administration, ou des gouvernements qu'ils représentent, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue une limite ou une renonciation à l'un quelconque des privilèges et immunités de l'une quelconque des organisations de la Banque mondiale, et ne peut être interprétée comme telle. Tous lesdits privilèges et immunités de la Banque mondiale sont expressément réservés.

DROITS ET AUTORISATIONS



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 Unported license (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de cette licence, il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source— L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Banque mondiale. 2016. *Guide de certification de l'APMG sur les partenariats public-privé (PPP)*. Washington DC: Banque mondiale. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traductions— Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *Cette traduction n'a pas été réalisée par la BASD, la BERD, la BID, la BISD ou le Groupe*

de la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle. Les organisations susmentionnées ne sauraient être tenues responsables du contenu de la traduction ni des erreurs qui pourraient y figurer.

Adaptations— Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *Le présent document est une adaptation d'un ouvrage original de la BAsD, la BERD, la BID, la BIsD et du Groupe de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que ses auteurs et ne sont pas validées par les organisations susmentionnées.*

Contenu tiers— *La BAsD, la BERD, la BID, la BIsD et le Groupe de la Banque mondiale ne sont pas nécessairement propriétaires de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Ces organisations ne garantissent donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage appartenant à des tiers ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamation ou de plainte pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.*

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au Service des publications de la Banque mondiale : World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Table des matières

AVERTISSEMENT	1
Introduction et objectifs	11
1. Présentation et cadrage du concept d'un PPP	14
1.1. Définition des PPP aux fins du présent Guide PPP	14
<i>PPP est un terme juridique dans certains territoires</i>	17
<i>PPP n'est pas privatisation</i>	17
1.2. Analyse de la définition proposée par le présent guide PPP. Description et explication des caractéristiques d'un contrat PPP comme outil d'acquisition de nouvelles infrastructures	18
2. Participation privée aux infrastructures et services publics : tout n'est pas PPP	23
2.1. Les modes d'acquisition d'infrastructures qui ne sont pas considérés comme des PPP	26
<i>Passation de marchés publics classiques pour l'acquisition d'infrastructures : finances publiques et gestion publique. Contrats de conception et de construction (DB) et contrats de construction (B)</i>	26
<i>Contrats de conception, construction et financement (DBF)</i>	28
2.2. Les modes d'acquisition d'infrastructure qui peuvent être considérés comme des PPP	30
<i>Contrats de conception, construction, exploitation et maintenance (DBOM)</i>	30
<i>Contrats de conception, construction, financement, exploitation et maintenance (DBFOM)</i>	32
<i>Contrats DBFOM basés sur les paiements des usagers (PPP de type « concessif » ou « concession »)</i>	32
<i>Contrats DBFOM basés sur les paiements effectués par le gouvernement (PPP à paiement public ou « Private Finance Initiative » [PFI])</i>	36
<i>Partenariats public-public et PPP institutionnels (contrôlés par l'autorité contractante)</i>	39
2.3. Contrats de gestion de services ou d'infrastructures existantes	42
<i>Contrats de gestion ou de services de longue durée et « à risque »</i>	42
<i>Contrats de services à courte durée et contrats classiques d'exploitation et de maintenance</i>	43
2.4. D'autres formes de participation privée aux infrastructures et services publics	45
<i>Entreprises privatisées et sociétés opérant dans un marché libéralisé et réglementé - « Services publics réglementés gérés par le secteur privé »</i>	45
<i>Concession du domaine public et autorisations publiques pour l'investissement et l'exploitation d'infrastructures d'intérêt public dans des conditions réglementées</i>	47
3. Types de PPP et problèmes de terminologie	50
3.1. Types et variantes des PPP	50
3.2. Nomenclature : Autres désignations courantes du concept PPP	51
4. Champs d'application des PPP : Secteurs des infrastructures	57
<i>Biens publics et infrastructures publiques</i>	57
<i>Types d'infrastructures : infrastructures économiques et infrastructures sociales</i>	58

<i>Types d'infrastructures par secteur</i>	59
5. Quand utiliser les PPP : Motivations et mises en garde.....	61
5.1. Motivations invoquées : les PPP comme mécanisme financier permettant aux gouvernements d'élaborer des projets d'infrastructures.....	62
5.1.1. Les PPP comme méthode alternative de financement des infrastructures (financement privé)	62
5.1.2. La motivation de l'accès à l'argent.....	63
5.2. Efficacité et efficience : PPP comme source potentielle d'une plus grande efficacité dans les projets d'infrastructures	63
5.2.1. Gestion des coûts : une plus grande souplesse de gestion et la motivation « lucrative »	65
5.2.2. Gestion des coûts du cycle de vie	65
5.2.3. Transfert de risques.....	66
5.2.4. Innovation	66
5.2.5. Prise en compte des avantages : fiabilité et efficacité.....	67
5.2.6. Efficacité grâce à l'optimisation de l'usage de l'infrastructure	68
5.3. Autres avantages liés à l'efficacité globale pour les gouvernements	70
5.4. Inconvénients et dangers de l'option PPP	71
5.5. Conditions d'accès aux avantages des PPP : Présentation des éléments et des phases d'un bon processus PPP, la nécessité de la bonne gouvernance du projet et le rôle du cadre PPP	73
5.6. Enjeux pour certains pays / marchés émergents et économies en développement : la nécessité d'adapter l'approche PPP au contexte macroéconomique et aux restrictions du marché financier	79
5.7. Conclusions : À faire et à ne pas faire.....	84
6. Structure type d'un projet PPP.....	86
6.1. Présentation de la structure type d'un projet PPP	86
1. <i>Le consortium crée la société de projet qui signe le contrat.</i>	88
2. <i>La SPV conclut les conventions de financement et met en place sa structure contractuelle (contrats en aval).</i>	89
3. <i>Les travaux de construction démarrent, et les financements sont mobilisés (tirage des crédits et libération des capitaux propres) (3 et 3a). La SPV règle les factures des entreprises de construction (3c).</i>	90
4. <i>L'exploitation commence (4) et la SPV commence à recevoir des paiements du gouvernement et/ou des usagers (4b). La SPV règle les factures des entreprises d'exploitation et de maintenance (O&M) (4c).</i>	90
5. <i>Le remboursement des prêts (5) et la distribution des dividendes</i>	91
6. <i>Restitution de l'infrastructure</i>	91
6.2. Structuration du contrat PPP (en amont) et introduction au mécanisme de paiement	92
6.3. Exemples de différents périmètres et structures contractuels.....	95
7. Stratégies de financement d'un PPP à financement privé : Sources de finances pour les coûts de construction	97
7.1. Financements privés et financement de projet.....	99
7.2. Montage financier : Catégories, instruments et sources de financements	

(apporteurs de finances) — Stratégie financière du promoteur/partenaire privé	104
7.2.1. Sources de financements	104
7.2.2. Présentation du montage financier et de la stratégie financière.....	108
7.2.3. Rôle des Banques multilatérales de développement (BMD)	110
7.2.4. Particularités de la finance islamique.....	112
7.3. Le co-financement : solution hybride alliant financement public/marché publics classiques et financement privé.....	112
<i>Considérations liées à l'optimisation des ressources (VfM)</i>	114
7.4. Autres formes de participation publique dans le financement du projet ou interventions en faveur de la faisabilité commerciale	114
7.4.1. Autres moyens (de type renouvelable) de pallier les insuffisances des marchés financiers ou d'augmenter la viabilité budgétaire	115
7.4.2. Approches de type « de-risking », rehaussement du crédit et autres techniques de réduction des risques.....	117
7.5. Autres considérations relatives à la structuration financière de la société de projet pouvant influencer le contrat PPP.	120
<i>Droits des prêteurs</i>	120
<i>Limitation de l'effet de levier et stipulation d'un minimum de capitaux propres</i>	121
<i>Cessions de parts et changements du contrôle</i>	121
<i>Gains de refinancement</i>	122
<i>Stipulation d'un montage financier bouclé en amont ou autorisation de négociations après l'attribution. Risques liés au bouclage financier</i>	122
<i>Mise en concurrence du financement de la dette</i>	124
8. Causes d'échecs de projets : nécessité d'une solide gestion du processus et d'une bonne préparation des projets	126
8.1. Qu'est-ce que l'échec d'un projet ? Types d'échecs de projets	126
8.2. Menaces pesant sur la bonne gestion du processus PPP.....	128
8.3. Exemples d'annulation de projets due à une mauvaise gestion du processus .	131
8.3.1. Annulation avant et pendant la procédure d'appel d'offres	131
8.3.2. Annulation pendant la durée du contrat	133
8.4. Intérêts et préoccupations du secteur privé (soumissionnaires éventuels) concernant le processus PPP.....	134
9. Présentation du concept de cadre stratégique PPP et considérations initiales. Préoccupations du secteur privé concernant les cadres et les marchés.	136
Éléments constitutifs du cadre PPP aux fins du présent Guide PPP : Contenu ou domaines d'un cadre	137
Un cadre PPP inclut « nécessairement » les éléments suivants :.....	138
Comment établir ou documenter un cadre. Différentes traditions juridiques.....	139
Le cadre existe déjà mais doit être amélioré ou adapté aux PPP	140
Le secteur privé/les futurs soumissionnaires se préoccupent également du cadre et des programmes.	143
10. Introduction au processus PPP : préparation, structuration et gestion d'un contrat PPP	148
Phase 1 (chapitre 3) – Phase d'identification du projet et d'examen préalable.....	154

Phase 2 (chapitre 4) – Phase d'évaluation et de préparation.....	155
Phase 3 (chapitre 5) – Phase de structuration et de rédaction.....	160
Phase 4 (chapitre 6) –Phase de passation de marché (attribution et signature du contrat)	162
Phase 5 (chapitre 7) – Phase de gestion du contrat — Construction	164
Phase 6 (chapitre 8) –Phase de gestion du contrat — Exploitation (jusqu'à la finalisation et la restitution).....	166
Références.....	166
Annexe A au Chapitre 1 : Présentation succincte du financement de projet.....	174
Annexe B au chapitre 1 : Financement islamique d'un projet PPP.....	181

Encadrés :

ENCADRÉ 1.1 : PPP : Objet du Guide PPP	11
ENCADRÉ 1.2 : Objectifs d'apprentissage.....	12
ENCADRÉ 1.3 : Exemples de définitions de PPP.....	14
ENCADRÉ 1.4 : Définition d'un contrat PPP à « financement privé » (comme mode alternatif de réalisation d'infrastructures).....	16
ENCADRÉ 1.5 : Résumé des caractéristiques essentielles et autres caractéristiques communes d'un PPP à financement privé.....	22
ENCADRÉ 1.6 : Initiation au concept de PPP : Résumé des points clés	22
ENCADRÉ 1.6 : Variantes du PPP de type « concessif ».....	35
ENCADRÉ 1.7 : Le projet I-595 : exemple d'un PPP à paiement public pour une route à péage, avec cofinancement sous forme de subventions	37
ENCADRÉ 1.8 : Exemple d'un PPP institutionnel : Calle 30 à Madrid	41
ENCADRÉ 1.10 : Affermage ou concessions de longue durée pour les infrastructures à péage existantes : Cas spécial de PPP de gestion ou de services doté d'un important financement privé. Systèmes de monétisation des actifs.....	44
ENCADRÉ 1.11 : Résumé des types et des formes de participation privée aux infrastructures et services publics.....	49
ENCADRÉ 1.12 : Types de PPP et nomenclature : points à retenir.....	56
ENCADRÉ 1.13 : Caractéristiques qui rendent les biens publics adaptés à une démarche PPP	58
ENCADRÉ 1.14 : Infrastructures sociales et infrastructures économiques	59
ENCADRÉ 1.15 : Un PPP qui ne donne pas lieu à une dette publique va néanmoins créer un engagement.....	63
ENCADRÉ 1.16 : Les PPP sont-ils vraiment plus efficaces ?.....	69
ENCADRÉ 1.17 : Résumé des points clés : Principaux facteurs d'efficacité et d'efficience dans le développement d'infrastructures.....	70
ENCADRÉ 1.18 : Le besoin d'une vraie mise en concurrence : Passation de marchés PPP ?	75
ENCADRÉ 1.19 : Enjeux pour les collectivités locales	81
ENCADRÉ 1.20 : À faire et à ne pas faire.....	84
ENCADRÉ 1.21 : Société de projet (SPV) : dénominateur commun des PPP	92

ENCADRÉ 1.22 : Précision : Source de paiements et financement	97
ENCADRÉ 1.23 : Principaux sujets de préoccupation des prêteurs.....	101
ENCADRÉ 1.24 : Principales considérations concernant le montage financier du projet PPP	104
ENCADRÉ 1.25 : Fonds destinés aux infrastructures et partenaires financiers.....	107
ENCADRÉ 1.26 : Soutien financier bilatéral : Rôle des Agences de crédit à l'exportation (ECA).....	112
ENCADRÉ 1.27 : Pratiques récentes de soutien financier au financement privé de PPP en Amérique latine	119
ENCADRÉ 1.28 : Points financiers clés concernant un contrat PPP à financement privé	125
ENCADRÉ 1.29 : Échecs de projets : résumé	128
ENCADRÉ 1.30 : Facteurs communs de gestion et de gouvernance de projets pouvant compromettre un projet PPP (comme tout projet public)	129
ENCADRÉ 1.31 : De quoi est constitué un cadre PPP selon d'autres guides ?	137
ENCADRÉ 1.32 : Idées importantes sur les cadres et les programmes PPP	143
ENCADRÉ 26 : Considérations relatives à l'évaluation et aux décisions dans le présent Guide PPP	148
ENCADRÉ 1.33 : Problèmes de terminologie relative au processus PPP et aux tâches associées. (Termes privilégiés dans ce Guide PPP par rapport à d'autres termes)	153
ENCADRÉ 1.34 : Processus alternatifs d'identification et d'évaluation des projets PPP.....	156
ENCADRÉ 1.35 : Appels d'offres : typologies des procédures.....	159

Figures

FIGURE 1.1 : Éventail de la participation privée aux infrastructures et services publics	25
FIGURE 1.2 : Schéma de base d'un contrat de conception et construction (DB) ou contrat de construction (B).....	27
FIGURE 1.3 : Schéma de base d'un contrat de conception, construction et financement (DBF).....	29
FIGURE 1.4 : Schéma de base d'un contrat de conception, construction, exploitation et maintenance (DBOM)	31
FIGURE 1.5 : Schéma de base d'un contrat DBFOM (de type concessif)	34
FIGURE 1.6 : Schéma de base d'un contrat DBFOM (à paiement public).....	39
FIGURE 1.7 : Synthèse des facteurs d'efficacité d'un PPP	65
FIGURE 1.8. Calendrier de dépenses publiques pour un PPP comparé à un marché public classique	67
FIGURE 1.9 : Les facteurs de succès d'une stratégie PPP	78
FIGURE 1.10 : Structure d'un projet PPP	88
FIGURE 1.11 : Bilan simplifié — Actif et passif d'une société de projet PPP	99
FIGURE 1.12 : Taux de couverture de la dette	103
FIGURE 1.13 : Étapes principales du processus PPP.....	150
FIGURE 1.14 : Cycle du processus PPP selon le présent Guide PPP.....	151

FIGURE A1 : Cascade des paiements à effectuer à partir des flux de trésorerie du projet ...	178
FIGURE B1 : Utilisation combinée de l'Istina'a et de l'Ijara.....	185

Tableaux

TABLEAU 1.1 : Privatisation et PPP.....	46
TABLEAU 1.2 : Caractéristiques d'un PPP à financement privé et éléments qui manquent pour d'autres modes d'acquisition d'infrastructures (pour qu'ils ne soient pas considérés comme des PPP)	48
TABLEAU 1.3 : Nomenclature des contrats PPP pour les infrastructures réalisées avec des financements privés	51
TABLEAU 1.4 : Nomenclature utilisée pour les contrats PPP de gestion d'infrastructures existantes ou de services publics	54
TABLEAU 1.5 : Types de biens par secteur. Secteurs adaptés à l'acquisition d'infrastructures par le biais de PPP.....	60
TABLEAU 1.6 : Sources de financements et financeurs.....	105
TABLEAU 1.7 : Conditions caractérisant un projet acceptable et attractif du point de vue du secteur privé.....	135
TABLEAU 1.8 : Adaptation de cadres existants pour permettre des PPP : refonte des textes ou modification de la législation et les politiques existantes.....	141
TABLEAU 1.9 : Caractéristiques attendues par les acteurs privés de classe mondiale concernant le cadre PPP, les programmes PPP (et d'autres caractéristiques d'un marché PPP attractif et réputé).....	145
TABLEAU B1 : Principes de la charia islamique	182

Introduction et objectifs

L'objet de ce chapitre est de présenter ce Guide PPP et de fournir un aperçu général des partenariats public-privé (PPP). Il présente également certains traits et caractéristiques de base des PPP.

Les PPP constituent un mode de contractualisation permettant de faire réaliser des infrastructures et de faire exécuter des services. Comme expliqué ci-après, une démarche de type PPP peut générer d'importants avantages lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies.

Les PPP pouvant s'adapter à la réalisation d'infrastructures et la mise en œuvre des services, le présent Guide PPP est axé particulièrement sur une utilisation optimale d'une approche PPP dans la réalisation d'infrastructures neuves ou modernisées. De cette façon, la plus grande valeur possible peut être tirée de ce mode d'acquisition afin d'aider les pays à combler de manière efficace et programmatique leurs déficits d'infrastructures grâce à un élargissement de leur accès aux capitaux et expertises privés. Cela est particulièrement vrai pour les marchés émergents et les économies en développement.

Ce chapitre a ainsi pour principaux objectifs de présenter le concept PPP comme une option pour la réalisation, l'exploitation et la gestion des infrastructures ; de proposer un cadrage du terme « PPP » aux fins du présent Guide PPP et d'expliquer ses principales caractéristiques. Ce chapitre présente également les aspects des PPP qui seront approfondis dans la suite du Guide PPP. Il s'agit, notamment, de la pertinence et des caractéristiques d'un cadre PPP approprié et de l'ensemble du processus PPP, y compris une description de chacune des phases qui constituent ce processus d'un point de vue pratique. Voir l'encadré 1.1.

ENCADRÉ 1.1 : PPP : Objet du Guide PPP

Les PPP constituent un mode de contractualisation qui peut permettre de faire réaliser des infrastructures et de faire exécuter des services qui ne nécessiteraient pas forcément une participation des capitaux privés. Une démarche de type PPP peut s'adapter à l'achat et la gestion des services ou à l'exploitation et la gestion des infrastructures existantes. En outre, la plupart, sinon tous les avantages des PPP, pourraient être obtenus grâce à des structures contractuelles pour le développement de nouvelles infrastructures via un financement public.

Cependant, dans le cadre du présent Guide PPP, il existe une reconnaissance générale de la nécessité de combler les déficits d'infrastructures dans de nombreux pays. En outre, de nombreux pays (notamment les pays émergents et en développement) doivent s'appuyer sur les moyens privés pour accélérer le développement des infrastructures (tenant compte de toutes les mises en garde exposées dans ce chapitre et dans le Guide PPP).

Pour cette raison, le présent Guide PPP est axé sur le PPP comme outil pour la réalisation d'infrastructures publiques (comprenant le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance de celles-ci) avec une participation financière privée.

Cependant, les connaissances et informations exposées, ainsi que les pratiques et les approches décrites pour la gestion des programmes et projets PPP s'appliquent pour la plupart également à d'autres formes de PPP.

Un autre objectif du Guide PPP et de ce chapitre est de favoriser l'élaboration d'une terminologie commune concernant les PPP et le processus de gestion des PPP. Il est reconnu, dans la rédaction du présent Guide PPP, qu'il existe de multiples variantes à travers le monde en ce qui concerne la définition d'un PPP, les principales raisons de leur utilisation et les principaux facteurs d'efficacité et d'optimisation des ressources (« Value for Money » en anglais [VfM]). Il existe

également des différences concernant la constitution d'un cadre PPP et ses principaux éléments, ainsi que les caractéristiques d'un processus adapté, permettant d'identifier, de préparer, d'évaluer, de structurer et de conclure un contrat PPP.

Dans ce sens, le Guide PPP préconise de privilégier l'utilisation de certains termes spécifiques. Un glossaire complet est fourni à cet effet, pour aider les lecteurs à comprendre le Guide PPP et à identifier les équivalences avec d'autres termes et usages qui peuvent être plus courants dans certains pays. Pour plus de commodité, il décrit également le processus PPP et sa séquence de phases et de tâches d'une manière spécifique. Cependant, cette structuration doit être appréhendée avec souplesse, car l'intention des auteurs n'est en aucun cas de prescrire une approche particulière en matière d'organisation ou de gestion. L'encadré 1.2 décrit les objectifs d'apprentissage de ce chapitre.

ENCADRÉ 1.2 : Objectifs d'apprentissage

Ce chapitre permettra aux lecteurs de mieux comprendre les PPP et le Guide PPP, selon les points suivants :

Section 1. Présentation et cadrage du concept d'un PPP.

- Définition d'un PPP aux fins du présent Guide PPP.
- Les principales caractéristiques d'un PPP.

Section 2. Alternatives pour le financement et la réalisation d'infrastructures. Qu'est-ce qu'est et qu'est-ce que n'est pas un PPP ?

- Identifier les principaux modes d'acquisition conventionnels ou à financement public (par exemple, les contrats de construction ; les contrats de conception et construction [DB] ; les contrats d'ingénierie, approvisionnement et construction [EPC]) et ce qui les différencie des PPP.
- Comprendre la définition d'un projet de type conception, construction, financement, exploitation et maintenance (DBFOM) et le financement de celui-ci (scénario de type concessif ou à paiement public et les variantes).
- Comprendre comment certains contrats de gestion de services et /ou d'infrastructures existantes peuvent être considérés comme des PPP (délégations de service public).
- Comprendre les autres formes de participation du secteur privé et pourquoi ils ne sont ni des PPP ni des marchés publics.
- Comprendre comment les PPP sont différents des autres modes de commande publique dans le secteur des infrastructures.

Section 3. Types de PPP et problèmes de nomenclature.

- Comprendre les différents types de PPP.
- Appréhender les manières dont le concept PPP peut varier selon les pays/juridictions et les différentes terminologies qui peuvent être utilisées pour parler du concept de PPP.

Section 4. Domaine d'application des PPP : secteurs des infrastructures.

- Comprendre le concept d'infrastructures publiques et la manière dont il influe sur le mode de contractualisation sous forme de PPP.
- Identifier les secteurs et projets qui conviennent généralement aux PPP.

Section 5. Motivations pour le recours au PPP : mises en garde, préoccupations et initiation au

processus PPP.

- Connaître les raisons ou motivations habituellement évoquées pour justifier le recours à un PPP.
- Identifier les pièges et écueils typiques à prendre en compte dans l'utilisation des PPP.
- Comprendre l'importance d'une bonne sélection et préparation des projets et des procédures d'appel d'offres transparents.
- Comprendre le rôle joué par le cadre PPP dans la promotion et la protection d'une démarche PPP réussie.
- Comprendre comment et pourquoi certains pays émergents et en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), peuvent rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre des PPP.

Section 6. Structure typique d'un PPP.

- Identifier les principaux éléments d'un contrat PPP et les rôles des différentes parties concernées.
- Connaître la structure d'un contrat PPP : structure en amont et structure en aval.
- Comprendre le « mécanisme de paiement » et son rôle.
- Comprendre l'importance de la structuration du PPP et les efforts nécessaires de la part du partenaire privé afin de respecter ses obligations.
- Connaître la définition du périmètre du contrat, tel que pratiqué dans les secteurs où les PPP sont couramment mis en place.

Section 7. Le financement des PPP.

- Identifier les sources de financement typiques et les types de PPP selon l'origine du financement (y compris les PPP cofinancés).
- Comprendre le rôle des Banques multilatérales de développement (BMD) et d'autres institutions de développement telles que les Agences de crédit à l'exportation (ECA).
- Identifier les considérations financières à prendre en compte par l'autorité contractante.
- Connaître les pièges et préoccupations potentiels.

Section 8. Échecs de projet : la nécessité d'une bonne gestion du processus et d'une bonne préparation des projets.

- Comprendre les éléments d'un projet réussi et certaines raisons d'échec de projets.
- Identifier les priorités d'un partenaire privé dans sa recherche de projets acceptables.

Section 9. Initiation au concept de cadre PPP et considérations initiales.

- Comprendre le besoin d'un cadre robuste pour réussir les PPP en tant qu'outil programmatique ou stratégique. Identifier les éléments de base d'un cadre PPP.
- Comprendre pourquoi un partenaire privé s'intéresse au cadre institutionnel et au marché PPP.

Section 10. Aperçu du processus PPP. Les phases clés du cycle du processus PPP.

- Le processus PPP et ses phases principales (de l'identification des projets à la gestion des contrats).

1. Présentation et cadrage du concept d'un PPP

Le PPP est considéré comme un mode d'acquisition de biens publics¹ (nouvelles infrastructures ou rénovation d'infrastructures existantes) et un mode de mise en œuvre de services publics.

Cette section propose une large définition des PPP afin de saisir le sens du concept PPP comme un moyen d'acquérir des biens, de fournir des services et de gérer les infrastructures existantes. Elle donne également une définition plus restreinte, la principale définition qui sera utilisée dans la suite du présent Guide PPP, qui met l'accent sur les PPP comme un mode alternatif de réalisation de nouvelles infrastructures.

Après avoir donné la définition d'un PPP et décrit les aspects généraux associés à ce terme, cette section résume les principales caractéristiques d'un contrat PPP.

Sur la base de la définition proposée et de la structuration du contrat PPP, la section suivante fournit de plus amples informations, notamment les principaux types de contrats et les autres contextes dans lesquels le secteur privé peut être amené à jouer un rôle dans la gestion des infrastructures publiques et des services publics.

Des informations plus détaillées sur le concept du PPP sont fournies dans les sections suivantes. Ces sections expliquent l'utilisation de divers noms et concepts dans différents territoires pour désigner les contrats PPP, l'adaptation aux PPP de différents types de projets et/ou de secteurs et la structure d'un PPP typique.

1.1. Définition des PPP aux fins du présent Guide PPP

Le PPP est un mode contractuel qui permet d'acquérir des biens publics et de fournir des services publics. Les contrats PPP peuvent comprendre ceux destinés à réaliser et à gérer de nouvelles infrastructures, ceux visant à effectuer d'importantes modernisations sur les infrastructures existantes (appelés PPP d'infrastructures) et ceux en vertu desquels un partenaire privé gère une infrastructure existante ou se limite à fournir ou à mettre en œuvre les services publics (appelés PPP de services ou délégation de service public).

Il n'y a pas de définition universelle du concept PPP. En effet, le terme de PPP est parfois utilisé pour désigner toute forme d'association ou de coopération entre le secteur public et le secteur privé dans le but d'atteindre un objectif commun.

Dans les domaines spécifiques de la réalisation des infrastructures et la fourniture de services publics, il existe également une grande variété de définitions (voir l'encadré 1.3 ci-dessous).

ENCADRÉ 1.3 : Exemples de définitions de PPP

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit un partenariat public-privé (PPP) comme un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels peuvent figurer les opérateurs et les financiers) en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les

¹ Les biens publics sont des actifs immobilisés (c'est-à-dire des biens acquis pour un usage à long terme) qui sont des ouvrages publics, soumis ou dédiés à un usage public, ou associés à la fourniture d'un service public.

Les biens publics sont souvent appelés infrastructures publiques, en utilisant le terme « infrastructure » au sens large ; il s'agit du type de bien public qui est normalement acquis dans le cadre d'un PPP. L'Oxford English Dictionary définit les infrastructures comme étant « les structures et installations physiques et organisationnelles de base (par exemple, les bâtiments, les voiries, les réseaux d'alimentation électrique- eau et assainissement ...) nécessaires 'au fonctionnement d'une société ou d'une entreprise ». La section 4 explicite davantage le concept d'infrastructure et donne des exemples de projets d'infrastructures dans différents secteurs.'

buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice des partenaires privés, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert de risque suffisant aux partenaires privés.

Selon le Fonds monétaire international, l'expression partenariat public-privé (PPP) se réfère à des formules dans lesquelles le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'État. Outre l'exécution et le financement privés d'investissements publics, les PPP ont deux autres caractéristiques importantes : d'abord l'accent est mis sur la prestation de services et l'investissement par le secteur privé ; ensuite, une part significative du risque est transférée de l'État au secteur privé.

On trouve des PPP dans une large gamme de projet d'infrastructures économiques et sociales ; on s'en sert surtout pour construire et faire fonctionner des hôpitaux, des écoles, des prisons, des routes, des ponts et des tunnels, des réseaux ferroviaires légers, des systèmes de contrôle du trafic aérien et des usines de traitement des eaux et d'assainissement.

La Commission européenne ne donne pas de définition du terme « partenariat public-privé » à un niveau communautaire. Le terme PPP désigne en général des modes de coopération entre les autorités publiques et le monde des affaires qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion et l'entretien d'une infrastructure ou la prestation d'un service.

Standard & Poor définit le PPP comme tout rapport à moyen et long terme entre les secteurs public et privé qui prévoit le partage des risques et des bénéfices de compétences plurisectorielles, d'expertise et de financements en vue d'obtenir les résultats de politique recherchés.

Pour la Banque européenne d'investissement, le « partenariat public-privé » est un terme générique appliqué aux relations qui s'établissent entre le secteur privé et les organismes publics, souvent dans le but de faire appel aux ressources et/ou à l'expertise du secteur privé et de contribuer ainsi à obtenir et fournir des actifs et des services publics. On l'emploie donc pour décrire toute une série de modes de collaboration, qui vont d'associations souples, informelles et stratégiques jusqu'à des contrats de type conception-construction-financement-exploitation et à la constitution officielle de co-entreprises.

Source : OCDE (2008) Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources.

Sur la base de la définition qui se trouve dans le *Guide de référence des PPP*, V 2.0 (Banque mondiale 2014), qui est un concept général s'appliquant aussi bien aux infrastructures, nouvelles ou existantes, qu'aux services, on peut définir un PPP comme suit :

« *Un contrat de longue durée entre une partie publique et une partie privée² pour le développement*

² « Partie privée » est le terme retenu pour désigner le ou les(s) agent(s) privé(s) ou participant(s), c'est-à-dire la ou les société(s) qui agiront en tant que « partenaire privé » dans le « partenariat » (le contrat PPP). Ce partenaire privé est la contrepartie contractuelle de la « partie publique » et sera généralement une société de projet qui peut également être appelée entité ad hoc (ou SPV pour prendre l'acronyme anglais), une société constituée spécifiquement aux fins de la signature du contrat et de la gestion du Projet - voir l'encadré à la section 6.1. Cette notion est expliquée plus loin dans ce chapitre. Le concept de partie publique désigne, entre autres, le gouvernement, l'agence, l'entreprise ou entité publique qui est habilitée à conclure le contrat de partenariat en tant qu'autorité contractante au nom de l'État. Voir le glossaire pour d'autres précisions.

et/ou la gestion d'un bien ou d'un service public, en vertu duquel l'agent privé assume d'importants risques et responsabilités de gestion pendant toute la durée du contrat et la rémunération dépend en grande partie de la performance et/ou de la demande ou de l'usage du bien ou du service ».

Il s'agit ici de la définition générique utilisée dans le présent Guide PPP pour décrire le concept de PPP comme mode de réalisation d'infrastructures et/ou fourniture de services publics, par opposition au « mode conventionnel de passation de marchés ».

D'un pays à un autre, des différences sont à prévoir quant aux modes de passation de marchés considérés comme « conventionnels » en fonction des diverses pratiques historiques. En outre, certains pays introduisent, parfois, de nouvelles formes de marchés qui ne sont pas habituels dans le pays concerné, mais qui ne sont pas considérés comme des PPP aux fins du présent Guide PPP. Par souci de simplicité, le présent Guide PPP désigne comme mode de passation traditionnel ou conventionnel tout contrat pour l'acquisition par le secteur public de biens et travaux et de services et qui ne relève pas de la définition d'un PPP susmentionnée.

La définition générale d'un PPP suppose que le partenaire privé assume d'importants risques et responsabilités dans le cadre d'une relation à long terme. Cela ne signifie pas nécessairement que le partenaire privé finance une partie ou la totalité des travaux lorsque le PPP se rapporte à la réalisation d'une infrastructure (PPP d'infrastructure). Cela signifie plutôt que la construction/le développement de l'infrastructure et la gestion de celle-ci (maintenance et exploitation) sont regroupés. Cela suppose également qu'il existe un contrat servant d'instrument juridique qui contient les obligations et les droits des deux parties. Ce type de contrat permet de couvrir non seulement la réalisation d'infrastructures neuves ou modernisées, mais aussi la fourniture de services de gestion pour des infrastructures déjà financées et construites, et même des services, au sens strict du terme (c'est-à-dire les services publics tels que l'eau et l'électricité, le transport des personnes, l'approvisionnement en eau des maisons, etc., qui peuvent être appelés des PPP de services).

Cependant, le présent Guide PPP met l'accent sur les PPP en tant que mode alternatif de réalisation de projets d'infrastructure nécessitant de forts investissements et dépendant de financements privés. Il peut s'agir soit de nouvelles infrastructures soit d'importantes améliorations et rénovations d'infrastructures existantes. Par conséquent, ce chapitre propose également une définition plus spécifique du PPP, comme une méthode permettant de réaliser de nouvelles infrastructures ou d'améliorer ou rénover des infrastructures existantes grâce à des ressources financières privées. Par souci de simplicité, le présent Guide PPP désigne ces PPP des PPP « à financement privé » ou simplement des PPP. Voir aussi l'encadré 1.4.

ENCADRÉ 1.4 : Définition d'un contrat PPP à « financement privé » (comme mode alternatif de réalisation d'infrastructures)

Un contrat de longue durée entre une partie publique et une partie privée pour le développement (ou pour une importante mise à niveau ou rénovation) et la gestion d'un bien public (y compris, éventuellement, la gestion d'un service public connexe), en vertu duquel la partie privée assume d'importants risques et responsabilités de gestion pendant toute la durée du contrat, apporte une grande partie du financement à ses risques et périls et la rémunération est liée en grande partie à la performance et/ou à la demande ou à l'usage du bien ou du service afin de concilier les intérêts des deux parties.

Cette définition correspond, en grande partie, à la définition plus large du *Guide de référence des PPP version 2.0* (Banque mondiale 2014) qui introduit l'hypothèse de l'existence d'un financement privé apporté par la partie privée.

La présence et l'inclusion de cet apport de financement privé dans la liste des obligations de la partie privée ne constituent pas une condition *sine qua non* pour profiter des avantages d'une approche PPP. Cependant, le transfert des risques est plus efficace (mais pas forcément plus efficient³) lorsque le partenaire privé apporte des moyens financiers qui sont à risque plutôt que lorsque celui-ci risque uniquement de se voir appliquer des pénalités. Ceci étant dit, attirer des fonds privés vers les PPP représente un grand défi pour les pays émergents et en développement qui souffrent d'un déficit d'infrastructures.

Cette définition vise également à aborder les deux principaux types de PPP étudiés dans le présent Guide PPP : les PPP dont les recettes dépendent des paiements des usagers (PPP de type « concessif », connus de ce fait dans de nombreux pays comme des « concessions ») et ceux dont les recettes proviennent des fonds publics ou budgétaires (PPP à paiement public, également connus dans de pays anglophones, notamment, sous le terme « Private Finance Initiative » ou « PFI »).

PPP est un terme juridique dans certains territoires

Dans certaines juridictions, le PPP peut jouir d'une définition juridique (c'est-à-dire un type de contrat/marché défini dans la législation). Dans d'autres juridictions, le PPP reste un concept permettant de décrire un mode alternatif d'acquisition d'infrastructures ou de services, qui peut être mis en œuvre en vertu d'un ou plusieurs types de contrats différents.

Dans un certain nombre de juridictions définissant les PPP dans un cadre juridique, le terme est réservé (du point de vue juridique) aux PPP dont les recettes sont composées des paiements publics ou des PPP pour lesquels ces paiements publics représentent la majorité des recettes de la société de projet (par exemple, la définition du Système européen de comptabilité). Il peut même être utilisé pour des projets de type PPP avec n'importe quel niveau ou montant de paiements gouvernementaux (par exemple, au Brésil).

Dans ces différents territoires, il peut y avoir des marchés publics qui relèvent de la définition d'un PPP selon le présent Guide PPP, mais ne relèvent pas de la définition juridique locale des PPP. Dans la plupart de ces cas, le terme « concession » est utilisé pour désigner les PPP dont les recettes proviennent des paiements des usagers.

Ces nuances terminologiques (et d'autres encore) dans la désignation des contrats PPP sont expliquées à la section 3.2. « Nomenclature - autres noms utilisés pour le concept de PPP. ».

PPP n'est pas privatisation

Il y a souvent confusion entre privatisation et PPP. Il existe, cependant, une nette différence entre ces deux formes de participation du secteur privé. Au sens propre, la privatisation implique la cession définitive au secteur privé d'un bien qui appartenait auparavant au public et le transfert de la responsabilité de fournir un service à l'utilisateur final. En revanche, un PPP suppose nécessairement un rôle continu du secteur public en tant que « partenaire » dans une relation à long terme avec la partie privée (Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas - Banque mondiale 2011).

La confusion peut se produire car le terme « privatisation » est parfois utilisé plus largement ; par

³ Pour profiter des éventuels gains d'efficacité que pourrait procurer le financement privé au PPP, ainsi que des gains d'efficacité progressifs éventuellement réalisés dans le cadre d'un PPP, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Celles-ci sont décrites plus loin dans la section 5.

exemple, pour désigner toute forme de gestion privée. Lorsqu'il est utilisé de cette façon, le terme peut s'appliquer à un large éventail d'accords, y compris les PPP. Cependant, aux fins du présent Guide PPP, la privatisation est définie au sens propre comme mentionné plus haut et, à la lumière de cette définition, les PPP ne constituent pas des privatisations. Par définition, la privatisation, au sens propre, n'est pas une méthode permettant aux gouvernements d'acquérir de nouvelles infrastructures car la privatisation suppose que les infrastructures auront déjà été construites.

De même, la sous-traitance de la gestion d'une infrastructure existante n'est pas une privatisation car elle n'implique pas une cession permanente de cette infrastructure au secteur privé. De plus, le secteur public continue de jouer un rôle de « partenaire » dans une relation permanente avec le secteur privé.

La section 2.4 explique davantage cette distinction et les caractéristiques de la privatisation.

1.2. Analyse de la définition proposée par le présent guide PPP. Description et explication des caractéristiques d'un contrat PPP comme outil d'acquisition de nouvelles infrastructures

Le présent Guide PPP met l'accent sur les PPP comme une méthode pour le développement et la gestion de l'infrastructure sur la base d'un financement privé, tel qu'indiqué dans l'encadré 1.3. La définition d'un PPP à financement privé exposée dans le présent Guide PPP suppose un certain nombre de caractéristiques qui doivent être présentes dans un contrat PPP pour qu'il soit véritablement considéré comme un PPP à financement privé. Cette section décrit et explique chacune de ces caractéristiques. La plupart d'entre elles, à l'exception de la présence du financement privé, sont également des caractéristiques qui s'appliquent nécessairement à tout contrat d'infrastructure pour qu'il soit considéré comme un PPP selon sa définition large.

1) « Un contrat de longue durée entre une partie publique et une partie privée »

Longue durée : La condition de longue durée d'un PPP se rapporte naturellement à l'une des caractéristiques essentielles de tout PPP, qui est le transfert effectif des risques et des responsabilités à la partie privée pendant une bonne partie de la durée de vie de l'infrastructure. La longue durée concerne également la structuration financière, comme expliqué ci-après.

Contrat : La relation et/ou la délégation de la gestion par le secteur public au secteur privé exige généralement l'existence d'un contrat, c'est-à-dire un document écrit qui expose les droits et obligations opposables à l'une et à l'autre des parties. Le contrat est généralement un texte unique, avec des annexes ; il est considéré comme juridiquement contraignant. La relation contractuelle peut parfois être plus complexe, avec différents textes contractuels reliant la partie privée à différents établissements publics (par exemple, un PPP pour une nouvelle centrale électrique peut être régi par une licence ou une autorisation du ministère concerné pour la construction de la centrale, ainsi qu'un Contrat d'achat d'énergie avec l'entreprise publique de distribution d'électricité).

Ce contrat doit généralement être attribué dans le cadre d'une mise en concurrence, qui peut prendre la forme d'une variété de procédures d'appel d'offres.

Partie publique : La partie publique est le gouvernement (autorité contractante) ou l'agence publique, l'entreprise ou l'entité publique habilitée à conclure le contrat respectif en tant qu'autorité contractante au nom de l'État. L'autorité contractante peut être une administration nationale ou infranationale (« état » dans un pays fédéral, collectivités régionales et locales, etc.). Le partenaire

public est également désigné dans le présent Guide PPP comme autorité contractante⁴, bien que d'autres termes soient acceptés à l'échelle internationale ou utilisés dans certains territoires (voir le glossaire).

Partie privée : Ce terme désigne couramment la ou les entreprise(s) clé(s) du secteur privé qui participeront à l'exécution du projet, tandis que « partenaire privé » désigne la contrepartie contractuelle de la partie publique. Dans le cadre d'un PPP, il est courant qu'un ensemble de parties privées se regroupent sous forme de consortium pour soumissionner pour le contrat PPP. Si le contrat est attribué au consortium, le groupement crée une nouvelle société pour signer le contrat et agir en tant que partenaire privé. Cette nouvelle société est également désignée dans le présent Guide PPP comme la société de projet ou l'entité ad hoc⁵ (ou SPV en anglais pour « Special Purpose Vehicle »).

Une entreprise publique ou une société d'État (notamment une éventuelle entité ad hoc d'État) peut être considérée, dans certains pays, comme une « entité privée » soumise à une réglementation civile (plutôt qu'administrative). Toutefois, un contrat entre une autorité contractante et cette entité « privée » d'État (lorsque l'entreprise publique appartient à l'État qui réalise le projet) ne serait normalement pas considéré comme un PPP, et il n'est pas considéré comme tel par le présent Guide PPP (voir la section 2.2). Il n'est pas considéré comme un partenariat public-privé car il existe des doutes raisonnables quant au transfert des risques au secteur privé⁶.

Toutefois, la présence de l'autorité contractante, d'un gouvernement ou d'une entreprise d'État en tant qu'actionnaire de la société de projet n'empêche pas le contrat de projet d'être considéré comme un PPP, que l'État soit minoritaire, voire majoritaire au capital.

2) « Pour le développement (ou pour une importante mise à niveau ou rénovation) et la gestion d'un bien public (y compris, éventuellement, la gestion d'un service public apparenté) »

Développement et gestion du bien : L'une des caractéristiques essentielles du modèle PPP est la recherche d'efficacité grâce à la participation de l'entreprise privée. Cela s'applique non seulement à la conception et à la réalisation du bien, mais aussi à son entretien à long terme. Pour cette raison, la construction et la maintenance sont des obligations liées. Dans certains projets, la gestion comprendra également les opérations d'exploitation (soit de l'infrastructure soit d'un service connexe).

Mise à niveau ou rénovation importante : Le présent Guide PPP considère le PPP comme un mode de réalisation des projets nécessitant un niveau élevé d'investissements financiers. Les PPP peuvent également être utilisés pour obtenir des investissements supplémentaires importants en

⁴ Le partenaire public ou la contrepartie contractuelle publique au titre du contrat PPP sera généralement la même autorité contractante qui organise la mise en concurrence et conclut le contrat. Par souci de simplicité, le présent Guide PPP suppose que c'est le cas dans la majorité des cas. Cependant, il peut y avoir des cas spéciaux où l'autorité contractante qui organise la mise en concurrence et attribue le contrat n'est pas l'organisme ou l'établissement public qui signe ou conclut l'accord de PPP, mais est une entité publique liée au même gouvernement.

⁵ L'existence d'une entité ad hoc (SPV) n'est pas une condition nécessaire pour qu'un contrat soit considéré comme un PPP. La section 6 explique aussi la raison d'être des SPV et d'autres formes légales possibles du partenaire privé.

⁶ Le cas où une entreprise publique ou une entreprise d'État appartiendrait à un gouvernement différent de celui qui fait réaliser le projet est considéré comme un cas à part. Cette entreprise opère sur le marché comme n'importe quel opérateur économique privé (c'est-à-dire qu'elle fait face à la concurrence du marché), ce qui fait que le risque transféré à cette entreprise publique constitue un transfert effectif de risque de la part de l'État contractant.

faveur d'une infrastructure existante.

Y compris, éventuellement, la gestion d'un service connexe : L'objet du présent Guide PPP est le développement d'infrastructures. Cependant, de nombreux PPP regroupent également la gestion ou l'exploitation d'un service public lorsque l'infrastructure concerne un tel service ou constitue un cadre permettant aux autorités publiques de fournir le service. Par exemple, un PPP d'un grand réseau de transport, qui prévoirait également l'exploitation du service de transport, entrerait bien dans la définition du PPP.

3) « En vertu du contrat, la partie privée assume d'importants risques et responsabilités de gestion pendant toute la durée du contrat »

Importantes responsabilités de gestion : La partie privée doit être effectivement et intégralement responsable de la gestion du bien (et notamment de la gestion des coûts tout au long du cycle de vie) et non pas seulement de domaines de gestion spécifiques et/ou mineurs. Si ce n'est pas le cas, il est inutile de transférer les risques liés au cycle de vie et de s'appuyer sur un contrat de longue durée de type PPP.

En outre, l'ampleur des responsabilités déterminera naturellement l'étendue du transfert des risques, car les risques ne doivent pas être transférés pour les activités et événements sur lesquels le partenaire privé n'a aucun contrôle ni aucun mécanisme pour influencer la gestion de risques. Les risques doivent correspondre aux responsabilités (c'est-à-dire que les risques liés à la gestion du cycle de vie de l'infrastructure ne doivent être transférés que si la responsabilité de la gestion à long terme - en particulier la maintenance et les rénovations - a bien été déléguée au partenaire privé).

Important transfert des risques : Il doit y avoir un important transfert des risques à la partie privée pendant une bonne partie du cycle de vie de l'infrastructure (en lien avec la longue durée de ces contrats), au-delà du transfert des risques de construction.

Important : La majeure partie du risque doit être transférée (car le transfert de risque est le facteur principal pour assurer l'efficacité d'un PPP - voir la section 5). Toutefois, il n'est pas nécessaire de transférer l'ensemble des risques/événements et leurs conséquences. Un certain nombre d'inefficacités importantes inhérentes au transfert de certains risques peuvent être réduites si le partenaire public reprend ces risques à son compte, ou les partage tout du moins.

4) « et apporte une grande partie du financement⁷ »

Comme indiqué dans l'introduction, la participation du secteur privé au financement d'un projet n'est pas une condition *sine qua non* pour qu'un projet soit considéré comme un PPP. Cependant, l'accent du présent Guide PPP est mis sur les PPP à financement privé.

⁷ D'un point de vue général, tout financement apporté par le secteur privé pourrait être considéré comme un financement privé. Cependant, le « financement privé » peut être considéré comme une question réglementaire : du point de vue de la comptabilité nationale, le financement privé signifie tout financement qui n'est pas assimilé à la dette publique (c'est-à-dire qu'il est « hors bilan » pour le gouvernement ; il ne figure pas sur le bilan de l'État). Toutefois, le présent Guide PPP utilise le terme « financement privé » pour désigner tout financement apporté par le secteur privé qui est à risque, c'est-à-dire qui dépend de la performance du projet faisant l'objet du contrat. Ce point de vue est compatible avec le concept de la propriété économique du bien qui est utilisé par certains guides et normes pour évaluer si un actif PPP doit ou non être consolidé ou enregistré dans le bilan de l'État. Des critères plus affinés ou spécifiques sont appliqués dans certains pays selon des normes qui définissent si le bien doit être considéré comme un bien public. Le chapitre 2 fournit plus d'informations sur la question de la comptabilité et l'enregistrement des PPP dans les comptes nationaux et les statistiques de finances publiques.

L'obtention d'un financement privé peut être un objectif ou une motivation en soi pour qu'une autorité publique ait recours à ce mode de contractualisation dans le but d'acquérir des infrastructures. (Cependant, comme il est expliqué à la section 5, cette motivation mérite une réflexion sérieuse).

En outre, le financement privé (généralement sous forme de « financement de projet ») peut également constituer un facteur essentiel d'efficacité car lorsque le partenaire privé finance la totalité ou une grande partie de l'infrastructure et que sa rémunération dépend du rendement (disponibilité et/ou usage) de cette infrastructure, alors le financement est à risque. Il s'agit d'un mécanisme puissant permettant de concilier les objectifs des partenaires publics et privés. Il incite le partenaire privé à être proactif en réalisant au maximum l'objectif de la partie publique (qui est d'assurer la disponibilité de l'infrastructure, ainsi que son exploitation efficace et/ou son bon entretien). Cet élément de financement privé incite également le partenaire privé à maîtriser les coûts globaux (au cours du cycle de vie du bien dans son ensemble⁸). Cela signifie qu'après avoir pris en charge les coûts d'exploitation, le partenaire privé génère des revenus suffisants pour rembourser sa dette et rémunérer ses investisseurs.

5) « et la rémunération est liée en grande partie à la performance et/ou à la demande ou à l'usage du bien ou du service, afin de concilier les intérêts des deux parties »

Cette notion est liée au financement privé et au transfert de risque qui caractérise le PPP. Le moyen le plus efficace de transférer la responsabilité et les risques importants pendant la durée du contrat consiste à rémunérer l'entreprise (le partenaire privé dans le cadre du PPP) en fonction du rendement ou de la performance du bien (au sens de la qualité du service), en fonction du niveau d'usage ou une combinaison des deux. En règle générale, la performance du bien dépend soit du degré de satisfaction des niveaux de service convenus, soit du niveau ou du volume d'utilisation (lorsque l'objectif principal est d'extraire la valeur financière du bien pour générer des revenus). Ce dernier cas s'applique généralement aux PPP de type « concessif » et le premier plutôt aux PPP à paiement public.

Le lien avec la performance et/ou l'usage entraîne également une autre caractéristique particulière des PPP d'infrastructure : l'entreprise n'est rémunérée (ou ne reçoit la plus grande partie de sa rémunération) qu'à l'achèvement de l'infrastructure ; c'est-à-dire que l'autorité contractante ne paiera qu'une fois que le bien sera en service (en tout cas en très grande partie)⁹.

Le lien entre la rémunération et la performance est primordial pour concilier les intérêts du partenaire privé (principalement axés sur l'obtention de gains financiers) et les objectifs du secteur public (principalement axés sur la fiabilité et la qualité du service). Cependant, les intérêts devraient être compatibles sans être prescriptifs par rapport aux moyens à mobiliser et les méthodes à appliquer et en laissant des marges d'innovation raisonnables.

La forme contractuelle typique d'un PPP à financement privé est le contrat de conception, construction, financement, exploitation et maintenance (DBFOM). Mais celui-ci ne sera considéré

⁸ Les PPP mettent l'accent sur tous les coûts pendant la vie utile de l'infrastructure ou pendant la durée du contrat qui régit la gestion de l'infrastructure. Cela comprend les investissements/coûts initiaux de la construction et tous les autres travaux de maintenance nécessaires pour maintenir le bien dans un état ou une condition technique acceptable et stable, ou dans un état nécessaire pour satisfaire aux exigences de rendement établies dans le contrat.

⁹ Comme pour beaucoup d'autres caractéristiques, il peut y avoir des exceptions car le partenaire privé peut recevoir une partie de la rémunération ou des paiements pendant la phase de construction, selon la structure financière du PPP (voir cofinancement à la section 7.3).

comme un véritable PPP à financement privé que si une part importante du financement est apportée par le secteur privé à ses risques et périls et que la plus grande partie de la rémunération pour les travaux et les activités d'exploitation et de maintenance (O&M) est liée à la performance, à la maintenance ou à l'usage effectif de l'infrastructure. Ce type de contrat connaît plusieurs variantes et est également désigné par d'autres appellations dans certains pays.

Il existe également d'autres formes de contrat qui peuvent être considérées comme des PPP, notamment les PPP d'infrastructures qui n'impliquent pas de financement privé. Il s'agit de certains projets de conception, construction, exploitation et maintenance (DBOM) et de certains projets de conception, construction et financement (DBF).

ENCADRÉ 1.5 : Résumé des caractéristiques essentielles et autres caractéristiques communes d'un PPP à financement privé

Caractéristiques essentielles	Autres caractéristiques communes
<ul style="list-style-type: none"> • Il existe un contrat public de longue durée entre les parties publique et privée. • La construction et la gestion à long terme du bien sont regroupées dans le contrat unique. • Des risques importants sont transférés au secteur privé pendant une bonne partie du cycle de vie de l'infrastructure. • Il y a un important financement privé à risque. • La rémunération du partenaire privé est à risque car elle est liée, ou dépend des critères de performance et/ou à un benchmarking de la demande (conciliation des intérêts des deux parties). 	<ul style="list-style-type: none"> • La partie privée est habituellement constituée en société de projet (SPV). • Le financement mobilisé par la partie privée est généralement sous la forme de « financement de projet ». • La partie privée est rémunérée uniquement (ou principalement) lorsque l'infrastructure est achevée et prête à être utilisée. • Conformément à la rémunération du partenaire privé, axée sur la performance, les exigences techniques et de service sont également basées sur une obligation de résultats (définie dans des « spécifications fonctionnelles » ou un « programme fonctionnel ») plutôt que sur une obligation de moyens. Ces exigences laissent en outre place à l'innovation.

La section suivante présente et explique les différentes formes contractuelles utilisées pour développer (ou gérer) les infrastructures, afin de déterminer celles qui sont à qualifier de PPP et pour quelles raisons. D'autres situations et cadres, qui ne sont pas contractualisés et parfois appelés à tort des PPP, sont également examinés.

Les sections suivantes fournissent des informations supplémentaires sur les variantes et les types de PPP, donnent des éclaircissements sur la terminologie (section 3), précisent le périmètre des biens pour lesquels les PPP sont couramment utilisés comme mode d'acquisition de nouvelles infrastructures (section 4) et expose la structure typique d'un PPP.

ENCADRÉ 1.6 : Initiation au concept de PPP : Résumé des points clés

- Le PPP est une méthode d'acquisition d'infrastructures (PPP d'infrastructures) et de services (PPP de services) qui peut procurer des avantages supplémentaires en plus

d'être un moyen qui permet aux gouvernements promoteurs d'accéder aux financements privés.

- Le présent Guide PPP met l'accent sur le PPP comme outil pour le développement efficace de nouvelles infrastructures (ou de mises à niveau importantes). Plus précisément, le présent Guide PPP est axé sur les PPP qui dépendent en grande partie de financements privés (PPP à financement privé).
- Il n'existe pas de définition universelle des PPP, mais il existe un consensus raisonnable sur certaines caractéristiques clés qui permettent de considérer qu'un contrat est un PPP : un contrat de longue durée, un transfert important des risques et des responsabilités de l'État vers le secteur privé et une rémunération liée à la performance et/ou à la demande des services fournis par l'infrastructure en construction.
- Les PPP peuvent être classés comme des PPP « concessif » (le financement des paiements dépend des redevances ou « tarifs » payés par les usagers) ou PPP à paiement public (le financement des paiements provient du budget public).
- Les PPP peuvent être désignés par des appellations diverses et variées ; la dénomination alternative la plus courante est « concession » (pour les PPP de type « concessif ») et « PFI » (pour les PPP à paiement public).
- Le financement privé n'est pas une condition *sine qua non* pour qu'un contrat soit considéré comme un PPP. Cependant, la participation du secteur privé au financement peut non seulement contribuer à l'accélération du développement de l'infrastructure, mais elle offre également des avantages supplémentaires en termes d'efficacité (dans les bons projets et sous certaines conditions).
- Les PPP ne signifient pas privatisation.

2. Participation privée aux infrastructures et services publics : tout n'est pas PPP

Note importante : Le terme « infrastructure(s) » est utilisé dans le présent Guide PPP au sens large. Il comprend non seulement les systèmes ou réseaux complets ou les ouvrages nécessitant d'importants travaux de génie civil, mais aussi les matériels (par exemple, le matériel roulant pour le chemin de fer) et les usines et installations de production (centrales de production d'énergie indépendantes, stations de traitement des eaux usées, etc.) où les travaux de génie civil peuvent être moins pertinents. Aux fins du présent Guide PPP, le terme « infrastructure(s) » comprend les infrastructures sociales (comme les hôpitaux et les écoles) et les infrastructures économiques (celles qui se rapportent à l'eau, à l'énergie, aux transports et aux télécommunications). Le présent Guide PPP utilise indifféremment les termes « infrastructure », « bien public » et tout simplement « bien » pour désigner le bien public qui doit être réalisé et géré dans le cadre du contrat PPP. Voir la section 3 pour une description plus détaillée du terme « infrastructure(s) » et des exemples de biens faisant l'objet de PPP.

Cette section présente et explique les principaux contextes et des exemples de participation privée aux infrastructures publiques (voir la figure 1.1) dans le but de contextualiser la démarche PPP. Elle décrit non seulement les modes de passation de marché ou les contrats, mais aussi d'autres contextes dans lesquels le secteur privé peut être amené à gérer des infrastructures publiques ou fournir des services qui peuvent être considérés comme publics (privatisations et situations assimilées).

La Participation privée aux infrastructures (PPI¹⁰) n'est pas synonyme du PPP. Le concept de PPI comprend d'autres formes de participation privée à la réalisation et/ou à la gestion des infrastructures publiques.

Cette section explique les modes de passation de marchés et les typologies de participation privée qui peuvent être considérés comme des PPP et ceux qui ne le sont pas. Elle décrit ce qui suit :

- Les modes d'acquisition d'infrastructures qui ne sont pas considérés comme des PPP ;
- Les modes d'acquisition d'infrastructures qui peuvent être considérés comme des PPP ;
- Les contrats de gestion de services ou d'infrastructures existantes ; et
- D'autres formes de participation privée aux infrastructures et services publics.

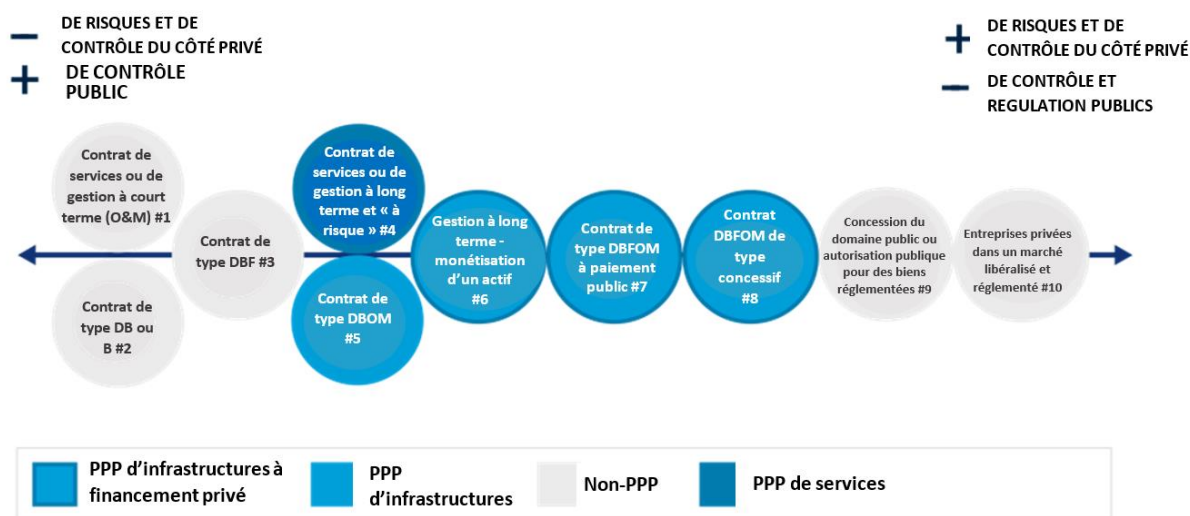
Les PPP, pour en parler en termes généraux, sont une méthode d'acquisition et/ou de gestion d'infrastructures (y compris les systèmes et réseaux, les installations, les équipements et les usines) et des services connexes ; le terme suppose ainsi l'existence d'un contrat et l'intention réelle d'un gouvernement de passer un contrat pour le développement et/ou la gestion d'infrastructures ou de services. En tant que marché public, ce contrat doit répondre à un certain nombre de caractéristiques ou conditions plus spécifiques et plus exigeantes pour être considéré comme un contrat de type PPP d'infrastructures.

Seul un marché public peut être un PPP, et ce uniquement lorsque toutes les caractéristiques décrites à la section 1 sont réunies (à l'exception de l'apport d'un financement privé important, qui constitue le trait distinctif des PPP à financement privé). Par conséquent, la simple participation du secteur privé ne constitue pas en soi une raison suffisante pour qualifier un contrat de « PPP », ni un périmètre contractuel regroupant les différentes phases du projet en un seul contrat, ni l'apport de financements par le secteur privé. La nature des recettes ne constitue pas non plus un facteur déterminant, car il existe de nombreuses formules contractuelles et non contractuelles selon lesquelles les recettes peuvent provenir soit des usagers soit du budget public.

Cette section explique ainsi les schémas contractuels utilisés pour réaliser, financer et gérer l'infrastructure, et expose d'autres cadres faisant appel à une participation privée. Ces différents schémas éclaircissent les facteurs de différenciation d'une démarche ou d'un mode de passation de marchés de type « PPP » pour le développement et la gestion d'infrastructures. Ces facteurs sont résumés dans le tableau 1.2.

¹⁰ La participation privée aux projets d'infrastructure (projets PPI) est un terme fréquemment utilisé par un certain nombre d'institutions pour désigner toute modalité d'investissement privé et/ou de gestion privée d'infrastructures. Par exemple, la base de données PPI du Groupe de la Banque mondiale (<http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) comprend des projets PPP, mais aussi d'autres projets et contrats avec participation privée qui ne sont pas considérés comme des PPP.

FIGURE 1.1 : Éventail de la participation privée aux infrastructures et services publics



Exemples

#1 Contrat de 2 ans pour l'exploitation et l'entretien d'une route.

#2 Contrat de conception et construction d'infrastructures, ou de construction uniquement, (par ex. une route, une voie ferrée, tout un réseau ferroviaire)

#3 Comme dans #2. Mais l'entrepreneur préfinance les travaux en attendant d'être payé.

#4 Contrat de 10 ans pour la gestion d'un service d'approvisionnement en eau ; contrat de 15 ans pour l'exploitation d'un réseau de transport de bus dans une ville ; contrat de 15 ans pour la gestion de la rénovation et l'entretien courant d'une route dans le cadre d'un marché à prix forfaitaires assorti de pénalités liées à la qualité des travaux. Ces contrats sont parfois appelés crédit-bail, affermage ou concession...

#5 Contrats pour la réalisation d'un bien en vertu duquel l'entreprise titulaire du marché assurera également la maintenance pendant un certain nombre d'années.

#6 Bail ou concession de 30 ans pour l'exploitation d'une autoroute à péage existante, moyennant un paiement initial, ou concession pour l'exploitation d'un réseau d'approvisionnement en eau dans une ville.

#7 Contrat DBFOM de 25 ans pour la construction, le financement et la gestion d'un hôpital, d'une école, d'une route ou d'une station de traitement des eaux usées (STEU), etc. dont la rémunération dépend de la performance ou de la disponibilité.

#8 Contrat DBFOM de 30 ans pour la construction d'une route rémunérée par les frais de péages payés par les usagers et collectés par le partenaire privé ; ou une concession

d'approvisionnement en eau avec d'importants travaux de rénovation et de modernisation des infrastructures et des installations.

#9 Concession pour l'occupation de terrains situés dans une enceinte portuaire aux fins du développement et de l'exploitation d'installations portuaires pendant 99 ans aux risques et périls du promoteur ; une autorisation de développer un Projet indépendant de production d'électricité (PIPE) qui sera rémunéré sur la base d'un tarif réglementé, subventionné selon les réglementations en matière d'énergie.

#10 Un opérateur de télécoms ou un distributeur d'électricité qui opère dans un marché concurrentiel, cherchant à conquérir les clients ou les usagers, sous certaines limites ou règles.

2.1. Les modes d'acquisition d'infrastructures qui ne sont pas considérés comme des PPP

Passation de marchés publics classiques pour l'acquisition d'infrastructures : finances publiques et gestion publique. Contrats de conception et de construction (DB) et contrats de construction (B).

Historiquement, les travaux publics et les infrastructures publiques sont financés par l'État. La source de financement de ces marchés publics conventionnels est le budget public¹¹.

Le secteur public peut lever de la dette ou mobiliser des financements pour certains projets spécifiques. Cependant, ce n'est pas la méthode la plus courante. Dans la majorité des territoires, la dette publique est gérée selon le principe de la « caisse unique » (c'est-à-dire que les emprunts sont destinés à satisfaire les besoins généraux de l'État mais ne sont pas liés à des projets spécifiques).

En outre, dans le passé, beaucoup de gouvernements possédaient leurs propres moyens de réaliser les travaux publics, y compris leurs propres équipements et leur propre personnel. Aujourd'hui, pratiquement tous les travaux publics sont réalisés par des sociétés distinctes qui, dans la plupart des cas, deviennent titulaire de marchés publics dans le cadre d'appels d'offres publics. Il existe aussi des entreprises publiques dans certains cas exceptionnels, mais même dans ces cas-là, la plupart des travaux sont réalisés par des sociétés privées dans le cadre de contrats de sous-traitance.

Les marchés publics classiques prennent habituellement l'une des formes suivantes :

- les contrats de construction uniquement (B), concernant les projets pour lesquels la conception a déjà été assurée par une entité différente ; un marché est attribué pour la construction de l'infrastructure. Ce mode de réalisation est parfois appelée « conception-soumission-construction » ; et
- les contrats de conception et construction (DB), concernant les projets pour lesquels un seul marché est attribué pour la conception et la construction de l'infrastructure. Dans certains pays, les contrats de type B ou DB peuvent également être appelés contrats ingénierie, approvisionnement et construction (EPC), surtout lorsque l'infrastructure à réaliser consiste principalement en une usine ou une centrale. Un autre terme qui se trouve parfois employé pour désigner le même périmètre contractuel est le contrat clé en main, pour lequel le prix et la durée de la construction sont fixés.

Lorsque l'infrastructure est réalisée dans le cadre d'un marché public classique, l'autorité contractante paie les travaux à partir de son budget et assume l'entière responsabilité du bien une fois la construction terminée (voir la figure 1.2). Les paiements sont généralement effectués au fur et à mesure de l'avancement des travaux selon le prix fixé (sous réserve de révisions tarifaires). Le titulaire de marché pourrait être chargé de réparer les défauts à ses propres frais pendant une courte période et une garantie (de type garantie bancaire) peut lui être exigé pour couvrir sa responsabilité pour les défauts. Le titulaire du marché peut également demeurer responsable pour les vices cachés pendant une période plus longue, mais aucune garantie n'est déposée pendant

¹¹ À noter que dans certains pays, l'État fixe des taxes spécifiques pour le financement des infrastructures de transport (généralement les routes), généralement structurées comme des taxes sur la consommation de produits pétroliers. Dans d'autres cas, le financement peut être basé sur des tarifs spécifiques payés par les usagers de l'infrastructure et qui peuvent servir à financer les coûts de l'infrastructure via différentes structures financières et entreprises publiques, l'infrastructure étant toujours réalisée selon une mode classique de passation de marché. Par exemple, une entreprise d'État peut lever des financements sur la base des recettes prévisionnelles de futurs péages et sous-traiter la construction de l'autoroute dans le cadre d'un schéma contractuel de type DB.

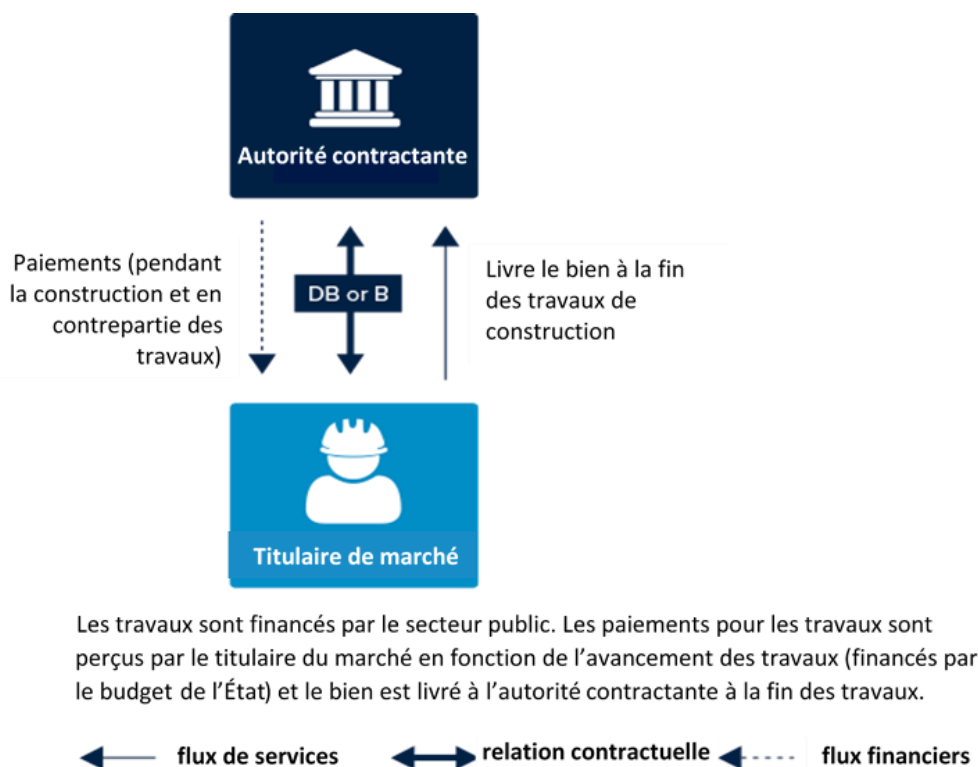
cette période.

Les tâches d'entretien courant sont généralement confiées à une entreprise tierce au titre d'un contrat distinct. Cependant, la gestion à long terme ou la gestion du cycle de vie de l'infrastructure (et les risques connexes) demeurent la responsabilité directe de l'État, de l'organisme public ou de l'entreprise publique créé à cet effet. Les travaux de réhabilitation et les grands travaux d'entretien sont généralement financés par l'État ou l'organisme public concerné, au titre d'un nouveau marché attribué selon les besoins.

Par conséquent, les contrats B ou DB n'incitent pas naturellement le titulaire du marché à se soucier de la qualité et de la résilience de l'infrastructure. En revanche, celui-ci est clairement motivé à accroître ses bénéfices soit en réduisant les coûts (et donc en compromettant la qualité) soit en réclamant des paiements supplémentaires (par exemple, pour les modifications du périmètre contractuel du fait de l'État). Le risque de voir une baisse de la qualité de service ou une augmentation des coûts pour le secteur public ne peut être maîtrisé que grâce à une surveillance rigoureuse (assurance qualité) et/ou une tendance naturelle à être très exigeant dans l'établissement des spécifications techniques.

Ceci étant dit, les contrats de type B ou DB peuvent dans de nombreux cas s'avérer être des méthodes adéquates pour le développement d'infrastructures, à condition que le secteur public possède les compétences requises, sache clairement ce qu'il veut comme solution technique, préfère conserver la responsabilité de la maintenance pendant la durée de vie de l'infrastructure et dispose d'une enveloppe budgétaire permettant de payer les travaux. Il n'y a pas une méthode d'acquisition d'infrastructure préférable ou meilleure que les autres. Chaque projet exige une réflexion approfondie sur le mode de passation de marché qui serait optimal.

FIGURE 1.2 : Schéma de base d'un contrat de conception et construction (DB) ou contrat de construction (B)



Note : B = construction seule ; DB = conception et construction.

Contrats de conception, construction et financement (DBF)

Un contrat de type conception, construction et financement (DBF) est similaire à un contrat DB dans la mesure où l'État entre en possession du bien une fois la construction terminée. L'État conserve également les responsabilités et les risques liés à l'état du bien sur le long terme.

Cependant, au titre d'un contrat de type DBF, l'État ne paie pas directement les travaux, mais diffère le paiement, ce qui fait que le titulaire de marché devient un prêteur « de fait ». Un contrat de type DBF peut être considéré comme une variante du marché public classique, la différence étant le moment où le paiement est effectué. Le titulaire de marché agit non seulement comme une entreprise de construction, mais aussi comme un prêteur au secteur public. Il s'agit d'une forme de crédit indirect, car, en fin de compte, le financement sera apporté par un établissement de crédit (banque ou autre) contre un gage sur le droit de recevoir les paiements de l'État (voir figure 1.3), voire l'achat à escompte sans recours aux paiements à venir¹².

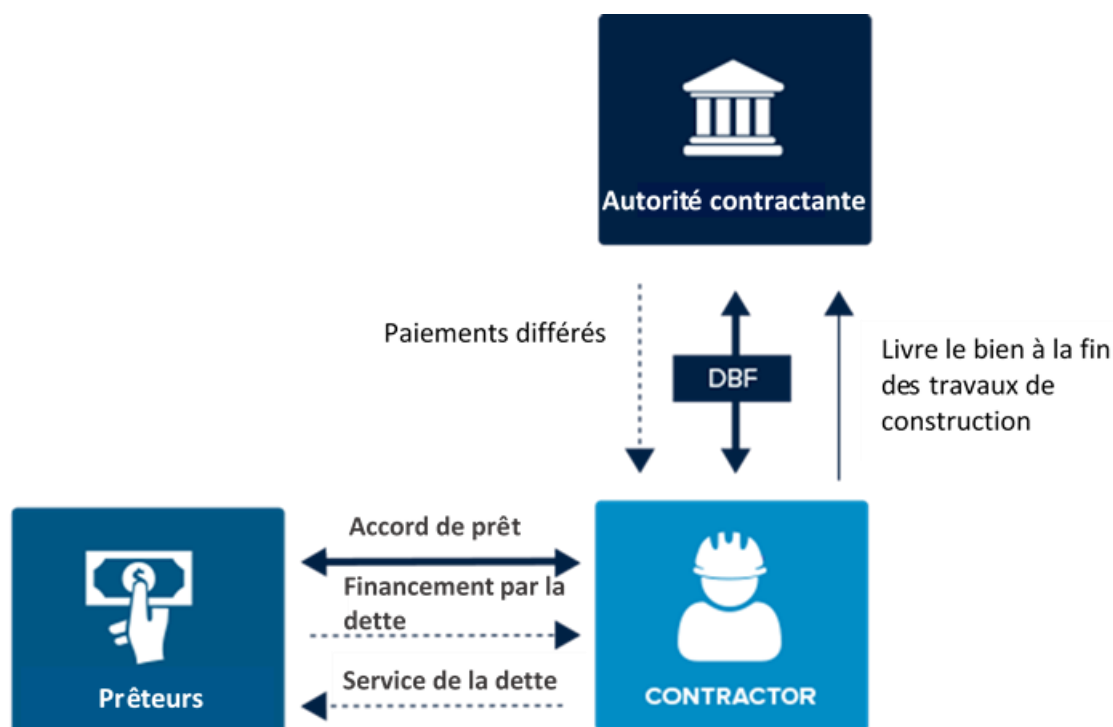
Les paiements ne sont effectués qu'à la fin de la période de construction, c'est-à-dire au stade de la mise en service. Il s'agit généralement d'un certain nombre de versements fixes effectués pendant un certain nombre d'années, pour un montant proposé par le soumissionnaire retenu (qui comprend les coûts de construction et les coûts de financement).

Bien que le secteur privé apporte le financement permettant le développement de l'infrastructure, ce financement n'est pas assujéti de manière significative aux risques liés à la performance du projet – mais seulement aux risques liés à la construction. Il n'est donc pas considéré comme un financement privé aux fins du présent Guide PPP. En outre, ce mode d'acquisition est généralement assimilé à un financement public selon de nombreux règlements comptables nationaux¹³.

¹² Plutôt que de financer les travaux par un prêt souscrit par l'entreprise et devant être remboursé avec les paiements échelonnés versés par l'État, il n'est pas rare que le financement soit structuré au moyen de la vente par l'entreprise au prêteur du droit de recevoir ces paiements, une vente qui se fait généralement sans recours (ou avec un recours limité avec renonciation à l'achèvement de la construction). Ces formules sont également appelées cession de créances ou forfaitage.

¹³ Tout pays qui respecte l'une des normes internationales en matière de comptabilité et fiscalité considérera nécessairement cette formule comme une forme de financement public. L'actif et le passif relevant de l'infrastructure seront consolidés au bilan de l'État, car le bien est entièrement sous le contrôle de l'autorité contractante, qui en assume la pleine propriété et l'ensemble des risques suite à sa construction. Voir le chapitre 4 sur les informations statistiques et la comptabilité nationale pour savoir à quel moment un bien immobilisé et le passif correspondant sont considérés comme des éléments du bilan de l'État selon certaines normes.

FIGURE 1.3 : Schéma de base d'un contrat de conception, construction et financement (DBF)



Les travaux sont financés par le titulaire de marché (généralement via un emprunt bancaire) en échange de futurs paiements accordés en vertu du contrat par la partie publique, selon un calendrier de paiements. La partie publique récupère l'infrastructure à la fin des travaux (comme dans un contrat B ou DB).

← Service related flows ↔ Contract relationship ←---- Cash related flows

Note : B = construction ; DB = conception et construction.

L'objectif de ce mode de passation de marchés est généralement de permettre au secteur public d'éviter une restriction financière sur le court terme. Il peut également y avoir des avantages liés à cet apport de financements, car la dette est adossée au bien (par conséquent, le prêteur réalise un *due diligence* du projet plus poussé, mais uniquement en ce qui concerne les risques liés à la construction). Le transfert des risques liés à la construction est potentiellement plus important que dans un contrat de type B ou DB (essentiellement le risque de retards de chantier), dès lors que le paiement définitif des travaux de construction ne se fera qu'après l'achèvement des travaux.

Cette caractéristique peut procurer des avantages en termes d'efficacité (en particulier la fiabilité du délai de construction proposé) à condition que les paiements dépendent, dans une certaine mesure, de l'achèvement des travaux de construction et de la mise en service de l'infrastructure.

L'État doit évaluer les avantages éventuels du contrat DBF par rapport au coût plus élevé du financement. Bien qu'il existe un risque de crédit très limité avec ce dispositif (le risque concerne principalement les aspects liés au délai de construction), le taux d'intérêt sera forcément plus élevé que le coût de la dette publique directe contractée par le secteur public.

Comme dans le cadre d'un contrat DB, il n'y a pas d'incitation naturelle dans un contrat DBF pour que l'entreprise réalise des travaux de qualité. En revanche, comme il a été indiqué, il peut toujours y avoir une tendance perverse qui pousse le titulaire de marché à accroître au maximum sa marge pendant la construction car les paiements ne sont pas liés à la performance des travaux ou du

futur service et les coûts du long cycle de vie de l'infrastructure ne sont pas pris en charge par l'entreprise mais par le secteur public.

Certains pays considèrent les contrats DBF comme un type de PPP (parfois appelé méthode de « financement innovant »), en vertu des caractéristiques du financement et à la possibilité qui existe de transférer davantage de risques liés à la construction.

En tout état de cause, même dans le cas où un PPP ne serait pas le mode contractuel optimal pour un projet d'infrastructure donné, un contrat DBF peut offrir à l'autorité publique des avantages et des bénéfices par rapport à un contrat classique de conception-construction ou construction seule (contrat de type DB ou B).

2.2. Les modes d'acquisition d'infrastructure qui peuvent être considérés comme des PPP

Contrats de conception, construction, exploitation et maintenance (DBOM)

Certains contrats sont financés par l'État à partir du budget public (comme un marché public classique), mais le titulaire du marché se charge des travaux de construction, de l'exploitation future et de la maintenance.

Ces contrats sont appelés DBOM (conception, construction, exploitation et maintenance). Si titulaire du marché n'est pas chargé de l'exploitation de l'infrastructure¹⁴, le contrat est généralement appelé DBM. Dans le cadre d'un contrat DBOM, les travaux de maintenance sont contractualisés à l'avance et sont payés directement par l'État à un prix convenu à l'avance. Voir la figure 1.4.

Un contrat DBOM (par opposition à un PPP à financement privé) est toujours financé par le secteur public, c'est-à-dire que les travaux de construction sont payés directement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le prix des opérations d'exploitation et de maintenance (O&M) est étroitement lié à la qualité des travaux d'exploitation et de maintenance et payés selon un schéma distinct. Toutefois, l'entreprise titulaire du marché peut être toujours tentée de réduire la qualité de la construction pour faire des économies et augmenter ses marges ; tout cela doit être rigoureusement contrôlé.

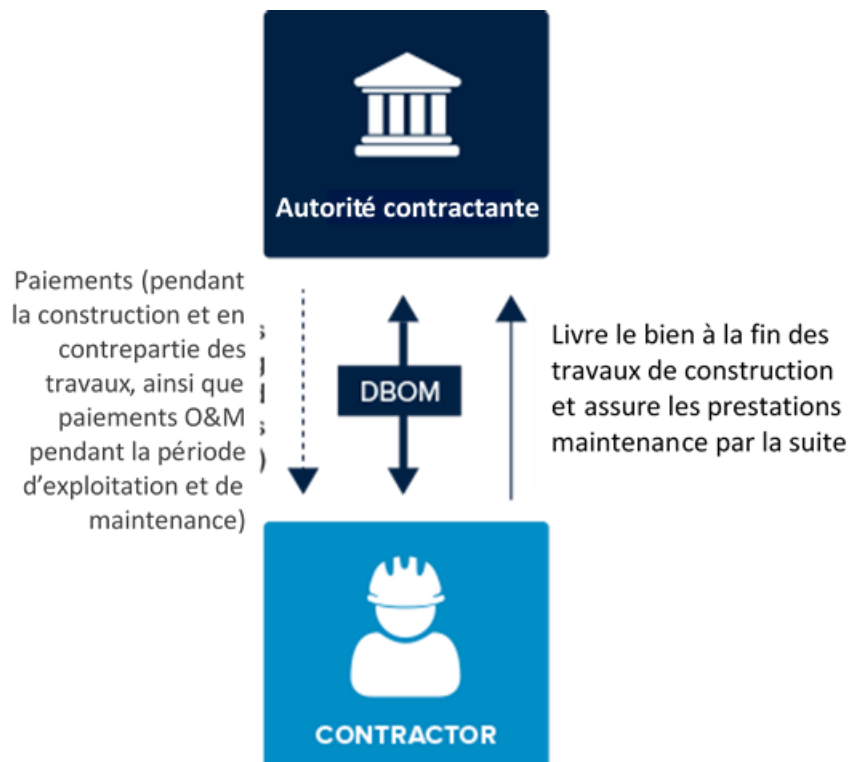
Le risque de coûts de maintenance imprévus peut être transféré à l'entreprise titulaire de manière limitée, généralement au moyen de dommages et intérêts (ou pénalités) contractuels. Néanmoins, la plus grande partie des risques liés à la maintenance, qui dépend de la bonne conception et de la bonne construction de l'infrastructure, est généralement assumée par l'État.

L'incitation de l'entreprise à réaliser correctement les travaux et à assurer une qualité de construction élevée demeure encore limitée. Cependant, en raison de l'absence de capitaux à risque, si les risques liés à la maintenance sont transférés à l'entreprise, ainsi que les risques liés

¹⁴ Le terme « exploitation » peut être entendu au sens strict (lié à la perception des redevances, parfois appelées « opérations commerciales ») ou au sens large. Dans ce dernier cas, le terme comprend d'autres obligations et responsabilités qui permettent la mise à disposition de l'infrastructure aux usagers et qui ne consistent pas uniquement en des activités de maintenance au sens strict du terme. Par exemple, pour un projet routier, les interventions de gestion de circulation en cas d'accident ou le service d'enlèvement de la neige (service de viabilité hivernale). De nombreux pays utilisent couramment le terme « exploitation » ou « opérations » pour désigner toutes les activités concernant la disponibilité du service, même si celles-ci sont principalement liées à une activité de maintenance.

à la construction, un contrat DBOM peut dans les faits s'avérer proche du concept de PPP en termes de son périmètre et des possibilités de gains d'efficacité¹⁵. (Pour cette raison, de nombreux pays assimilent un contrat DBOM à une forme de PPP).

FIGURE 1.4 : Schéma de base d'un contrat de conception, construction, exploitation et maintenance (DBOM)



Les travaux sont financés par le secteur public. Les paiements pour les travaux sont perçus par le titulaire du marché en fonction de l'avancement des travaux (financés par le budget de l'État). Par la suite le titulaire de marché (considéré ici comme le partenaire privé) assure la maintenance (ou l'exploitation et la maintenance) et perçoit un prix O&M) en contrepartie. Les travaux peuvent être livrés à l'autorité contractante à leur fin ou à la fin du contrat, selon le territoire et la nature du projet.

← Service related flows ↔ Contract relationship ← - - - - Cash related flows

Note : O&M = exploitation et maintenance.

L'État peut choisir de faire réaliser un projet sous forme de DBOM s'il considère que l'avantage qu'offre un mode de gestion plus intégré sera plus important que la perte d'efficacité subie. Cette perte est inhérente à l'abandon de la possibilité de remettre en concurrence le futur contrat O&M. Ce choix est souvent retenu lorsque les spécificités et le contexte financier du projet ne sont pas suffisants pour justifier un PPP à financement privé (généralement sous forme de contrat DBFOM, tel qu'expliqué ci-après).

¹⁵ La section 7 explique les motivations qui poussent à privilégier une démarche de type PPP et les avantages de celle-ci. Ces avantages sont uniquement réalisables pour les bons projets, et à condition de mettre en place un bon processus de préparation et de structuration du projet, tel qu'expliqué plus loin dans ce chapitre.

Contrats de conception, construction, financement, exploitation et maintenance (DBFOM)

Dans le cadre d'un contrat DBFOM, le titulaire de marche réalise l'infrastructure avec ses fonds propres et les financements levés auprès de ses prêteurs à ses risques et périls (c'est-à-dire qu'il apporte la totalité ou la majeure partie du financement). Le titulaire est également responsable de la gestion du cycle de vie de l'infrastructure (en assumant les risques liés aux coûts tout au long du cycle de vie), en plus de la maintenance et l'exploitation courantes. Pour exécuter ces tâches, le titulaire de marché (dénommé le « partenaire privé » dans le cadre d'un PPP) créera généralement une société de projet (SPV). (La section 6 explique plus en détail la structure d'un PPP sous forme de contrat DBFOM, ses parties et les relations principales entre elles).

Le contrat est souvent appelé DBFM lorsque l'exploitation ne fait pas partie du champ du contrat.

Les contrats DBFOM (et DBFM) (et d'autres termes équivalents tels que construction, exploitation et transfert [BOT], construction, possession, exploitation et transfert [BOOT], construction, transfert et exploitation [BTO], ainsi de suite - voir la section 3.2.) sont les seuls types de contrats dont le périmètre remplit toutes les conditions requises pour être considérés comme un PPP à financement privé. Cependant, l'identification d'un contrat DBFOM comme un véritable PPP à financement privé dépend de l'effectivité du transfert de risque et de la nature des liens entre la performance contractuelle et les recettes. Certains contrats DBFOM sont en effet à assimiler à un DBOM dont le financement est fourni par la partie privée, sans que les investisseurs ne prennent aucun risque significatif. S'il n'y a pas de transfert de risque significatif aux investisseurs, les résultats du projet en termes d'optimisation des ressources (VfM) seront similaires à ceux produits par un contrat de type DBOM plutôt qu'à ceux d'un contrat DBFOM.

Contrats DBFOM basés sur les paiements des usagers (PPP de type « concessif » ou « concession »)

Lorsque les autorités décident de facturer l'usage de l'infrastructure, les recettes éventuelles générées par cette infrastructure publique peuvent être utilisées de plusieurs façons. Elles peuvent servir de revenus alimentant le budget général de l'État ; elles peuvent constituer une source de financement des besoins du secteur concerné (par exemple, le système *eurovignette* dans certains pays de l'Union européenne) ; les recettes peuvent même être affectées au système ou réseau spécifique qui les crée (par exemple, les recettes du réseau d'approvisionnement en eau dans une ville, les recettes générées par un opérateur de métro public dans une ville ou les recettes de péage générées par les autoroutes de l'État - comme c'est le cas des entreprises de construction d'autoroutes à péage dans certains États américains).

Les futures recettes générées par un nouvel investissement ou une nouvelle infrastructure peuvent être affectées spécifiquement à l'investissement nécessaire au projet, en attribuant ces recettes à une nouvelle entreprise créée à cet effet.

Dans certains cas, les montants payés par les usagers sont suffisants pour couvrir les charges d'exploitation, d'entretien et de la maintenance à long terme, tout en générant un excédent pouvant même servir à rembourser le financement de la construction du bien.

La cession contractualisée, par une administration publique à une partie privée, des recettes futures/potentielles provenant de l'usage public d'une infrastructure publique comme moyen de financer l'acquisition de l'infrastructure et des services connexes caractérise un PPP de type « concessif ». Ce type de PPP est également appelé tout simplement « concession », en particulier dans les pays de droit civil¹⁶.

¹⁶ Dans les pays de droit civil, le terme « concession » peut s'appliquer aussi bien aux contrats de type DBFOM

L'utilisation d'un PPP de type « concessif » pour financer, réaliser et gérer une infrastructure est une forme de contrat qui englobe intégralement les contrats de type DBFOM, au titre duquel le financement est privé (et généralement considéré comme un financement privé selon les normes comptables nationales¹⁷) et les recettes proviennent entièrement ou principalement du droit de commercialiser l'utilisation du bien : c'est-à-dire que la totalité ou la majorité des recettes proviennent des usagers. Voir la figure 1.5.

Dans le cadre de tels contrats pour l'acquisition de nouvelles infrastructures ou la réalisation d'importantes modernisations, contrairement au mode classique de passation de marchés décrit plus haut, le partenaire privé effectue non seulement les travaux de construction (ainsi que les études d'ingénierie, sans doute), mais procédera également à l'exploitation et à la maintenance du bien en vertu d'un contrat de longue durée. (Il finance également le projet à ses risques et périls – hormis certaines exceptions abordées plus loin dans ce chapitre).

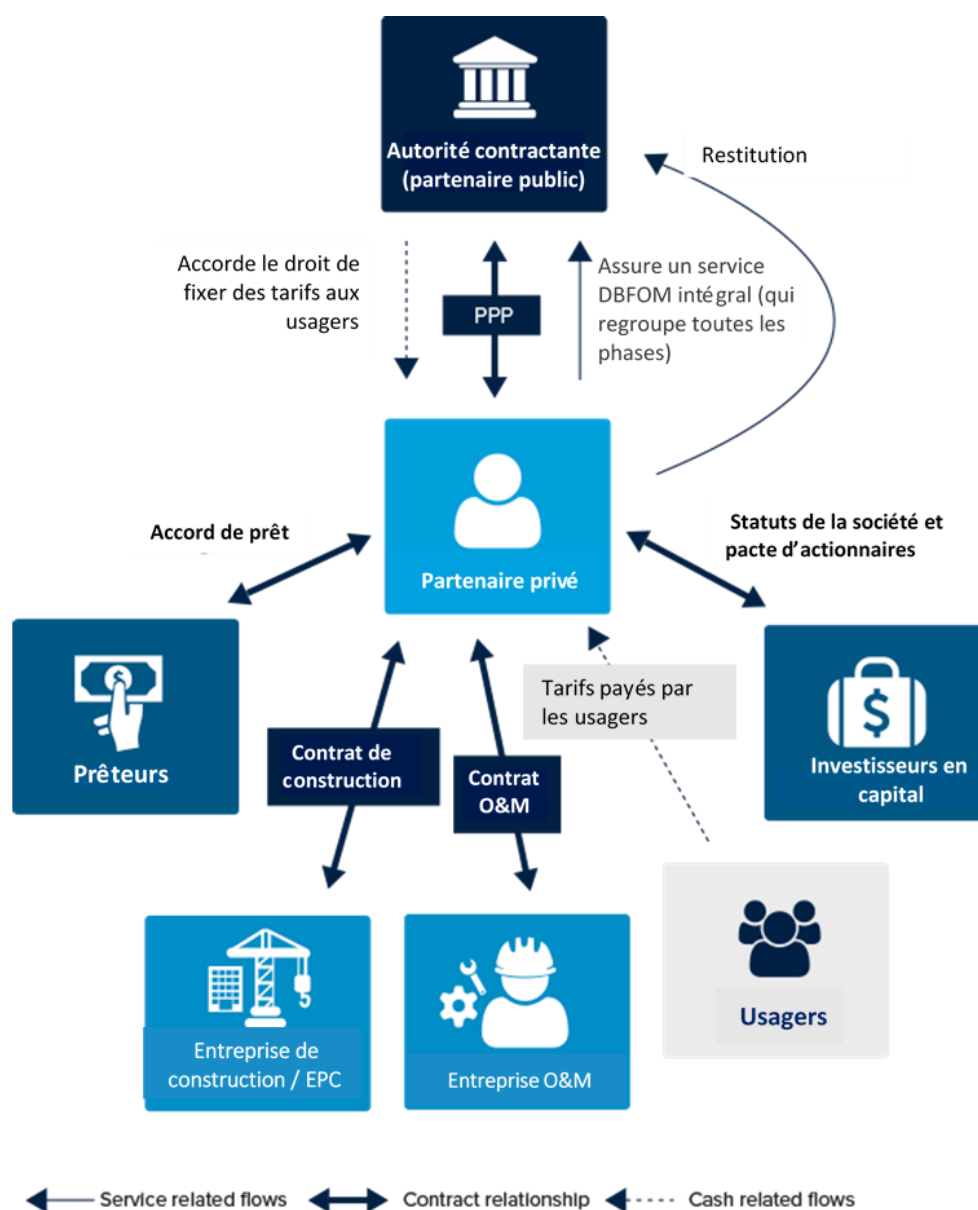
Le partenaire privé fera rembourser et rémunérer son investissement à ses frais, et à ses risques et périls, à partir des paiements effectués par les usagers. (Il peut s'agir d'un investissement direct au fonds propres de la société de projet, ou l'investissement de financements mobilisés sous forme de dette). Le partenaire privé conservera la propriété économique du bien pendant toute la durée du contrat de concession. Cela signifie que le partenaire privé devra assurer la maintenance et la rénovation de l'infrastructure à ses propres frais et risques, sans pouvoir faire de réclamations auprès de la partie publique (hormis des exceptions inhérentes à un bon plan de répartition des risques).

Dans le cas où les recettes attendues dépassent les revenus nécessaires pour permettre le financement du projet, la structure d'un PPP de type « concessif » inclut souvent un paiement effectué par la partie privée en faveur de l'autorité contractante, sous forme de droits initiaux et/ou de redevances de concession (paiements différés) qui peuvent prendre différentes formes (voir le chapitre 5.4).

qu'aux contrats de services ou aux contrats donnant droit à l'exploitation d'un bien existant. Pour les biens existants, les pays de *common law* utilisent également le terme « *lease* » (crédit-bail). Voir la section 3 pour d'autres précisions sur la nomenclature.

¹⁷ Cependant, il se peut qu'un contrat DBFOM basé sur les paiements de l'État soit considéré comme un bien public ayant un impact sur le déficit public et la dette publique aux fins de la comptabilité nationale, soit de manière générale soit lorsque certaines conditions ne sont pas respectées. Tout dépend des normes comptables spécifiques en vigueur sur le territoire concerné (voir les chapitres 1 et 3).

FIGURE 1.5 : Schéma de base d'un contrat DBFOM (de type concessif)



Note : DBFOM = conception, construction, financement, exploitation et maintenance ; EPC = ingénierie, approvisionnement et construction ; O&M = exploitation et maintenance ; PPP = partenariat public-privé.

À l'inverse, il peut arriver que les recettes potentielles provenant des usagers ne soient pas suffisantes pour couvrir tous les engagements financiers et les coûts d'exploitation et de maintenance. Dans ces cas, si le projet est toujours considéré comme une solution judicieuse et utile pour le public ou le contribuable, l'État pourra vouloir combler « le déficit de viabilité » selon une variante du régime DBFOM (voir l'encadré 6 ci-dessous).

- Outre la forme standard du PPP de type « concessif » tel que décrit ci-dessus et la variante impliquant un cofinancement public, il existe une autre variante importante du schéma DBFOM : l'entreprise mixte (à capitaux publics et privés) ou la coentreprise public-privé (« *empresa mixta* »). Voir l'encadré 1.6 ci-dessous.

ENCADRÉ 1.6 : Variantes du PPP de type « concessif »

Systèmes de cofinancement et schémas hybrides dans les concessions qui ne sont pas autofinancées. Financement du déficit de viabilité.

Une concession, en tant que mode d'acquisition et de financement d'une nouvelle infrastructure, nécessite l'existence de recettes permettant de générer une marge ou un bénéfice par rapport aux coûts d'exploitation et de maintenance. Le projet doit ainsi générer des recettes qui dépassent les coûts d'exploitation et de maintenance et qui peuvent servir à amortir le financement et rémunérer l'investisseur privé.

En revanche, les recettes et *a fortiori* cet excédent, peuvent ne pas suffire à compenser les obligations financières et assurer la rémunération des capitaux investis. Cette situation est appelée un « déficit de viabilité ». Ce déficit est généralement comblé par un financement public, généralement sous forme de subventions (dispositifs de cofinancement) ou par des paiements budgétaires complémentaires liés à la performance.

Typiquement, les secteurs ou les types de projets où les recettes provenant des usagers sont suffisamment importantes pour financer la plupart des besoins du projet comprennent les projets routiers, portuaires et aéroportuaires. En outre, certains projets de télécommunications et hydrauliques (lorsque le projet comprend le cycle intégral de l'eau, notamment l'approvisionnement en eau des ménages, et constitue une partie importante du système). Dans d'autres projets où les recettes provenant des usagers sont insuffisantes pour financer tous les besoins du projet, un cofinancement ou d'autres formes de subventionnement peuvent s'avérer nécessaires pour combler le déficit de viabilité.

Certains secteurs et types de projets qui génèrent des recettes provenant des usagers ne couvriront presque jamais les besoins de financement pour permettre la viabilité du projet. C'est généralement le cas des infrastructures de transport ferroviaire, à cause des besoins d'investissement très importants couplés aux tarifs sociaux subventionnés. Pour ces projets, les dispositifs de cofinancement et de paiement hybride (mix de tarifs usagers et de paiements publics) sont une caractéristique standard.

N.B. Le cofinancement est parfois utilisé même lorsqu'un projet de type « concessif » est viable pour d'autres raisons. Le cofinancement est expliqué plus en détail à la section 7.5 de ce chapitre et plus amplement au chapitre 5.4.

Entreprises mixtes, coentreprises public-privé et PPP institutionnalisés¹⁸

Il n'est pas rare de voir des contrats de PPP où l'État détient une participation au capital de la société de projet PPP qui agira en tant que partenaire privé. Cependant, dans la pratique, ces structures varieront considérablement en fonction de l'étendue de la participation de l'État, des droits et du degré de participation, ainsi que de l'influence que l'État se réserve dans la gestion de la société de projet.

Dans certains pays, ces structures sont appelées des entreprises mixtes (ou « *empresas*

¹⁸ Le *Resource Book on PPP Case Studies* (Commission européenne, 2005) présente un certain nombre d'études de cas en Europe sur les entreprises mixtes à capitaux publics et privés dans les secteurs de l'eau et des transports. L'étude de cas n° 10 est à noter particulièrement : un exemple efficace d'une coentreprise allemande créée en 1993 pour la modernisation de l'infrastructure et la gestion du service d'approvisionnement en eau dans la ville de Schwerte.

mixtas » dans les pays hispanophones) ou des coentreprises (entre partenaires publics et privés) dans d'autres. La Commission européenne emploie le terme de « PPP institutionnalisés »¹⁹. Ces structures peuvent être également désignées de manière informelle comme des PPP institutionnels lorsque l'État conserve le contrôle de la société de projet, détenant généralement la majorité des actions (voir « Partenariat public-privé et PPP institutionnels (contrôlés par l'autorité contractante) » ci-dessous).

Le présent Guide PPP emploie les termes de coentreprise public-privé, entreprises mixtes, sociétés mixtes et PPP institutionnalisés comme des synonymes pour désigner les structures contractuelles où l'État conserve une participation significative au capital social de la société en tant qu'actionnaire, est représenté au conseil d'administration de la société de projet (avec droits de vote proportionnellement à sa participation au capital social) et participe activement à la gestion de la société (par exemple, en ayant la possibilité de nommer les cadres dirigeants). La participation au capital est détenue soit directement par l'État ou l'autorité contractante soit par une entité publique chargée du domaine de service lié au contrat PPP.

À l'inverse, lorsque la participation de l'État consiste simplement en une participation minoritaire au capital, sans aucun levier d'influence sur la gestion de l'entreprise au-delà des droits généralement exercés par un actionnaire minoritaire agissant selon les normes du marché, il n'est pas d'usage de désigner la structure PPP comme une coentreprise, entreprise mixte ou assimilée (alors que cela pourrait se produire selon la coutume de certaines juridictions). La distinction entre une coentreprise public-privé et un « PPP classique avec participation de l'État au capital » peut être très subtile voire assez floue et pourrait parfois refléter uniquement la nomenclature juridique ou la terminologie conventionnelle utilisée dans le pays concerné.

Contrats DBFOM basés sur les paiements effectués par le gouvernement (PPP à paiement public ou « Private Finance Initiative » [PFI]²⁰)

Les paragraphes précédents expliquent comment un PPP de type « concessif » (ou concession) constitue une alternative pour le financement et l'acquisition d'infrastructures dans le cadre d'un contrat DBFOM. Une autorité publique ou une administration publique (le détenteur initial et ultime du droit de facturer aux usagers un service public ou l'usage public d'une infrastructure) confie ces droits à une partie privée en échange de l'obligation de cette partie à développer et à construire le bien, assurer le financement et entretenir le bien ou l'infrastructure à un certain niveau de qualité de manière continue.

Dans la section précédente, il a été indiqué que lorsque les recettes provenant des usagers sont importantes mais pas suffisantes pour financer le projet dans son intégralité, le projet peut être rendu viable au moyen de subventions ou de paiements complémentaires de l'État.

Toutefois, s'il n'y a pas de recettes provenant des usagers (par exemple, s'il n'y a pas d'usagers finaux à facturer) ou si les recettes potentielles sont négligeables par rapport aux besoins

¹⁹ Voir Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, chapitre 3. Commission européenne, 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=FR>

²⁰ Comme il a été noté plus haut, il existe un certain nombre de pays (en particulier en Amérique latine) qui réservent le terme PPP aux contrats à paiement public en désignant les PPP de type « concessif » comme des « concessions ». En revanche, d'autres pays (notamment anglophones) emploient le terme « PFI » (qui signifie « Private Finance Initiative ») pour les PPP à paiement public.

d'investissement (cas typique des projets ferroviaires) ou si l'infrastructure est gratuitement mise à la disposition des usagers (par exemple, les routes sans péage), un gouvernement peut décider d'appliquer l'une des options suivantes :

- (i) l'entreprise privée assume l'intégralité du cycle de vie de l'infrastructure, c'est-à-dire qu'il assure la gestion, de la construction à la rénovation (voire plus de cycles) ;
- (ii) l'entreprise privée finance les travaux sur ses propres fonds ;
- (iii) l'entreprise privée assure l'entretien et/ou l'exploitation de l'infrastructure selon certains niveaux de service ou de performance requis pendant toute la durée du contrat. Ces engagements sont généralement définis en fonction de la disponibilité et de la qualité de l'infrastructure et du service rendu ; et
- (iv) l'entreprise privée/l'investisseur sera payé aussi bien pour la construction que pour l'exploitation et la maintenance uniquement tant que, et dans la mesure où, l'infrastructure est disponible et conforme à certains standards de disponibilité et de qualité spécifiés.

Comme dans le cadre d'une concession, l'entrepreneur tire ses recettes de l'infrastructure. En revanche, les revenus rémunèrent un service rendu au concédant, une prestation de service liée à la disponibilité de l'infrastructure aux usagers. Le contrat suppose des conditions préalables de conception et de construction, et une obligation permanente d'assurer la maintenance et (généralement) l'exploitation. Dans certains de ces projets, l'État n'est pas l'utilisateur (par exemple, pour une route sans péage) et dans d'autres, l'infrastructure est utilisée par l'État ou par ses fonctionnaires (par exemple, un hôpital public, une prison gérée par le secteur public, un tribunal ou une école).

Comme dans le cas des PPP de type « concessif », les PPP à paiement public peuvent inclure des recettes provenant des usagers et/ou d'autres recettes commerciales. Du moment que ces revenus commerciaux ne sont pas prédominants (c'est-à-dire qu'ils ne représentent pas la majorité des recettes du projet), le contrat PPP peut toujours être considéré comme un PPP à paiement public.

D'autres variantes applicables aux PPP de type « concessif » sont également possibles dans le cadre des PPP à paiement public : cofinancement (voir la section 7.4.) et « entreprises mixtes » (aux capitaux publics et privés), bien que la dernière variante soit plus rare que dans le cas des PPP de type « concessif ».

Une variante spécifique d'un PPP à paiement public est le cas où les usagers doivent payer un péage ou une redevance, mais les revenus provenant des usagers sont volontairement exclus des recettes perçues par le partenaire privé (voir exemple dans l'encadré 1.7 ci-dessous).

ENCADRÉ 1.7 : Le projet I-595 : exemple d'un PPP à paiement public pour une route à péage, avec cofinancement sous forme de subventions

Le projet routier I-595 promu par le Département des Transports de la Floride (FDOT) en 2008 était composé d'un contrat DBFOM pour la reconstruction, l'élargissement, la requalification, l'exploitation et l'entretien des deux routes existantes, ainsi que la construction, l'exploitation et l'entretien de trois voies express à sens réversible pour l'une des routes. Le montant total des dépenses en investissement s'élevait à environ 1,6 milliard de dollars américains.

Le partenaire privé devait financer la majorité des infrastructures (contre le droit de recevoir des paiements liés à la disponibilité de l'infrastructure une fois mise en service), mais le FDOT a également accordé à la société de projet des subventions différées (non remboursables) d'un

montant de 685 millions de dollars, en sept versements effectués à des dates fixées dans le contrat ou à la date de livraison définitive de la construction, selon la date la plus tardive.

De cette façon, le FDOT a mobilisé une partie de son enveloppe budgétaire pendant les premières années du contrat, tout en bénéficiant ultérieurement d'engagements annuels inférieurs au titre de la rémunération de la disponibilité.

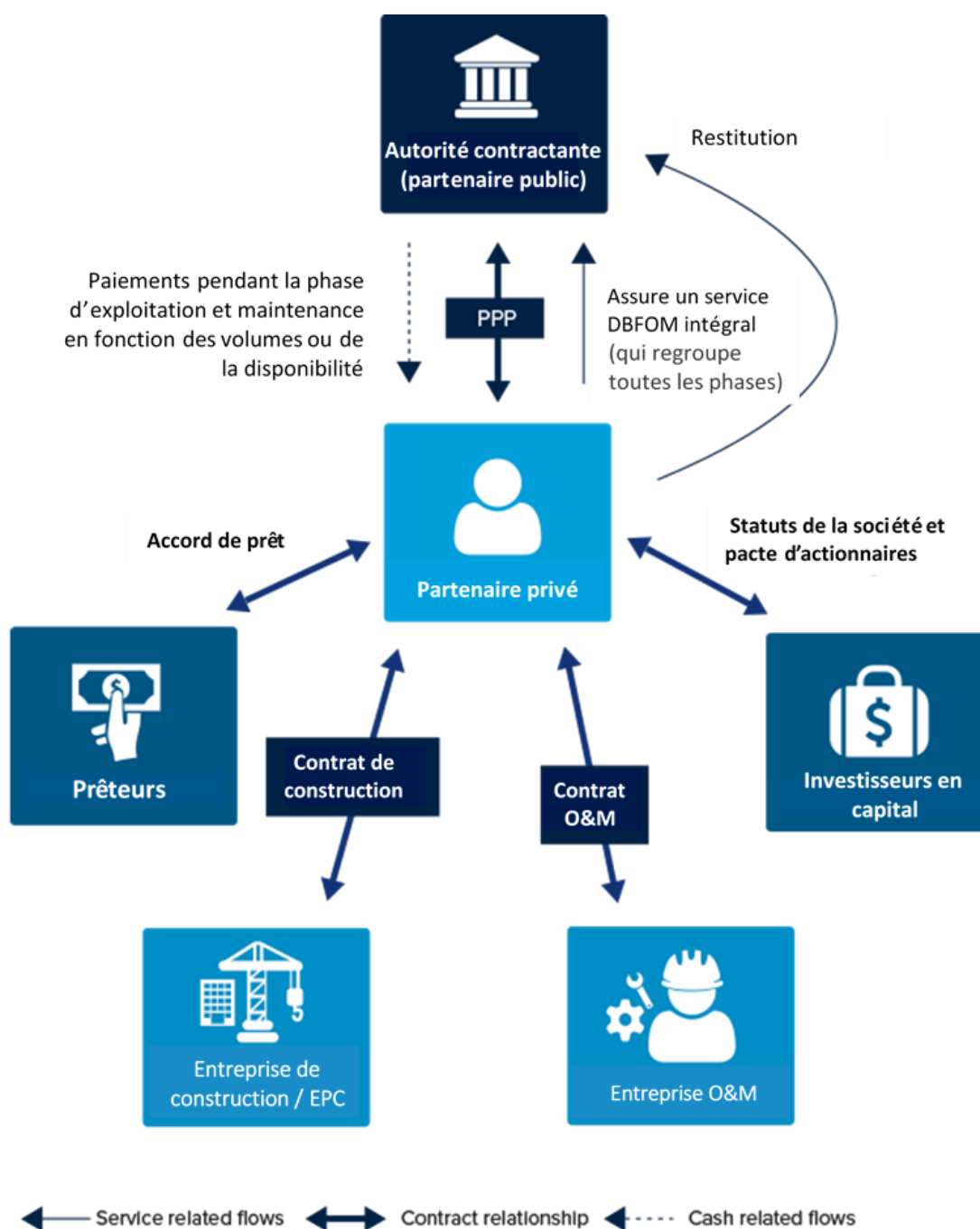
L'infrastructure consiste en une route à péage. Il a été décidé que les recettes générées par le trafic restaient la propriété du FDOT (et donc à ses risques et périls). Le FDOT utiliserait alors les recettes des péages pour compenser partiellement ou totalement les paiements de disponibilité en faveur du partenaire privé plutôt que de les céder au partenaire privé comme source de revenus. Cela permettrait au FDOT d'appliquer une plus grande souplesse dans le cadre de sa stratégie de péages, une question délicate car l'infrastructure était gérée comme un système de péages dynamiques dont l'objectif principal était de résorber les embouteillages. Il a été estimé que, si le partenaire privé percevait directement les péages plutôt que de recevoir une rémunération liée à la disponibilité de l'infrastructure, il pourrait y avoir un conflit entre l'objectif du gouvernement de gérer les embouteillages et les motivations du partenaire privé (maximiser ses revenus).

Une description des autres caractéristiques et facteurs de ce projet PPP se trouve dans divers études de cas et articles²¹.

La figure 1.6 illustre la structure de base du contrat DBFOM pour les PPP à paiement public. Une figure plus détaillée et une explication de cette structure contractuelle (aussi bien pour les PPP de type concessif que pour les PPP à paiement public) sont fournies à la section 6.

²¹ Voir « *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance Infrastructure* », Forum économique mondial, 2010 ; et « *I-595: North American Transport Deal of the Year* » –*Infra-structural Magazine*, Deloitte, juillet 2010. Sites web du projet : <http://www.i595express.com/> et <http://www.595express.info/>

FIGURE 1.6 : Schéma de base d'un contrat DBFOM (à paiement public)



Note : DBFOM = conception, construction, financement, exploitation et maintenance ; EPC = ingénierie, approvisionnement et construction ; O&M = exploitation et maintenance ; PPP = partenariat public-privé.

Partenariats public-public et PPP institutionnels (contrôlés par l'autorité contractante)

Les gouvernements peuvent créer des sociétés publiques ad hoc (entreprises d'État ou entreprises publiques) pour assurer la construction, le financement et la gestion d'infrastructures, généralement sur la base des recettes générées par les infrastructures ou le service fourni par celles-ci (les péages routiers, les tarifs de transport en commun et les redevances/tarifs payés par

les usagers des services d'approvisionnement en eau).

Lorsqu'une société publique est créée spécialement pour le développement, le financement et la gestion d'une infrastructure dans le cadre d'un contrat DBFOM avec l'État qui détient lui-même la société de projet et qui a approuvé le projet (ou qu'un tel contrat DBFOM est mis en place par une entreprise d'État existante), cette formule peut ressembler en grande partie à la structure financière et de gouvernance d'une entité ad hoc (privée) classique dans le cadre d'un PPP. Dans ce cas, la structure contractuelle est parfois dénommée « partenariat public-public ».

Cependant, ces structures ne sont pas considérées comme des PPP aux fins du présent Guide PPP : de nombreuses formules de collaboration entre les gouvernements et les entreprises publiques n'impliquent pas un contrat au sens strict du terme, mais plutôt une autorisation publique générale et la cession de droits économiques à une entreprise publique ou une société d'État. Lorsque ces dispositifs impliquent un contrat spécifique (au sens propre) avec des droits et responsabilités bien délimités (notamment sur une durée déterminée), ils peuvent bénéficier des techniques dites de financement de projet (le financement étant assuré par les prêteurs au regard, essentiellement de la qualité du projet d'infrastructure). Cependant, un doute est raisonnablement permis quant au transfert réel des risques au secteur privé de l'économie.

Il y a, par exemple, les contrats de services publics établis par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en vue de l'amélioration des transports urbains dans certains pays européens. Dans ces cas, l'autorité signe une délégation de service public avec son opérateur public, contrat qui présente de nombreuses caractéristiques de PPP (les paiements publics nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier dépendent, dans une certaine mesure, de la performance ou sont impactés par la performance). L'autorité signe également un Accord d'aide municipale (MSA) avec la BERD afin de renforcer son engagement financier envers le projet²².

Cependant, un gouvernement peut également prévoir un contrat de type DBFOM à attribuer à une société de projet appartenant conjointement aux partenaires public et privé (c'est-à-dire une entreprise mixte), dont l'État conserve le contrôle (généralement, en restant majoritaire au capital). Ces structures, qu'il s'agisse d'une coentreprise ou d'une entreprise mixte à capitaux publics et privées, sont également considérées comme des « PPP institutionnels » (voir l'encadré ci-dessous).

Le présent Guide PPP considère qu'un PPP institutionnel ne peut être pris comme un véritable PPP à financement privé que si le secteur privé est bien impliqué en tant qu'investisseur dans le capital de la société de projet, détenant une part significative des titres de participation. Par conséquent, le partenaire privé assume les risques du projet, participe de manière significative à la gestion de la société et/ou à l'exploitation de l'infrastructure (par exemple, en tant qu'entreprise mandataire), et le financement de la dette dépend de la performance contractuelle.

Le présent Guide PPP met l'accent sur les PPP classiques (entreprises à capitaux privés ou autrement contrôlées par un investisseur privé, ayant éventuellement un organisme gouvernemental comme actionnaire minoritaire) et sur le processus du PPP, y compris la structuration des contrats. Les procédures d'appel d'offres et la gestion contractuelle décrites dans le présent Guide PPP sont consacrées à cette forme de PPP classique. (Une grande partie du contenu du présent Guide s'applique toutefois également à un fonctionnement en entreprise mixte à capitaux publics et privés).

²² Voir *Accelerating Infrastructure Delivery* (WEF 2014). <http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

ENCADRÉ 1.8 : Exemple d'un PPP institutionnel : Calle 30 à Madrid

La Calle 30 (M-30) est le principal boulevard périphérique de Madrid et la route la plus empruntée en Espagne. Des plans ont été réalisés, avec l'objectif de prévoir la croissance future, de maîtriser la congestion routière et réparer les parties dégradées de la route, plans qui consistaient à rediriger certaines parties du trafic via un réseau de tunnels. Le projet comprend 99 km de nouvelles voiries, dont un tronçon de 12 km de tunnel dans le sud de Madrid - le tunnel urbain le plus long du monde.

Le coût total du projet est de 4,5 milliards d'euros (5,4 milliards de dollars US). Il est financé grâce à une dette à long terme contractée auprès d'un pool de banques et des fonds propres injectés par le conseil municipal et un investisseur privé (qui est chargé de l'exploitation et de la maintenance du projet).

Le projet a été structuré sous forme de contrat DBFOM sur 35 ans entre le conseil municipal et la société de projet, prévoyant une rémunération de la disponibilité de l'infrastructure. La société de projet est une entreprise mixte à capitaux publics et privés (« Madrid Calle 30 ») qui réunit la municipalité et un consortium privé (*Empresa Mantenimiento et Explotación M 30 - EMESA*, composé de trois opérateurs privés). Le conseil municipal conserve une participation de 80 % (outre son rôle d'autorité contractante) et le partenaire privé détient une participation de 20 % via le consortium EMESA. L'entreprise mixte est souscripteur de l'emprunt bancaire.

Un appel d'offres public a été lancé par le conseil municipal pour choisir le partenaire privé qui entrerait dans le capital de Madrid Calle 30. Le partenaire privé devait injecter 20 % du capital et passer un contrat de gestion parallèle (contrat de sous-traitance) pour assurer l'exploitation et les services de maintenance (contre une partie des frais de disponibilité), ces opérations ayant préalablement fait l'objet d'un contrat entre le conseil municipal avec l'entreprise mixte.

Fait intéressant, les entreprises de travaux publics retenues pour réaliser les tunnels et les travaux de rénovation du périphérique ont été sélectionnés selon une procédure distincte et ont signé un contrat directement avec la société d'économie mixte (Madrid Calle 30).

Le projet a été envisagé sous forme de PPP dans le but de le sortir du bilan comptable de la ville de Madrid. Cependant, en raison d'un certain nombre de facteurs, en particulier le transfert insuffisant de risques, selon Eurostat, il a finalement été traité comme un projet « sur le bilan public (municipal) », et la valeur du projet est comptabilisée comme une dette publique.

Ceci dit, la structure semble inciter les parties privées (les opérateurs privés qui sont également d'importants investisseurs en capital dans le projet) à bien travailler et le service est globalement bien perçu par le public.

Le site web du projet est : <http://www.mc30.es>

Source : Adapté du rapport de synthèse « *International Public-Private Partnerships synthesis report* » (Parsons Brinckerhoff, commandité par FHWA, 2013)²³

²³ http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

2.3. Contrats de gestion de services ou d'infrastructures existantes

Les contrats de prestation de services ou de gestion d'infrastructures existantes peuvent se diviser en deux catégories :

- les contrats de gestion ou de prestation de services de longue durée et « à risque » pouvant être considérés comme des PPP (il s'agit de PPP de services et non de contrats DBFOM) ; et
- les contrats qui sont assimilés à des contrats classiques d'exploitation et de maintenance ou de services.

Contrats de gestion ou de services de longue durée et « à risque »

Les contrats dont l'objet est uniquement d'assurer la maintenance ou l'exploitation d'une infrastructure ou d'un service peuvent être considérés comme des PPP (au sens large ou selon la définition élargie proposée par le présent Guide PPP) tant qu'ils prévoient le transfert d'importants risques, qu'ils sont basés sur la performance, et qu'ils sont de durée relativement longue²⁴.

Voici quelques exemples de ces types de PPP (veuillez noter que les durées sont données à titre indicatif) :

- un contrat d'une durée de 7 ans pour la gestion commerciale d'un service d'approvisionnement en eau dans une ville (recouvrement des factures usagers), avec des pénalités et des primes de performance (par exemple, en fonction de l'augmentation des taux de facturation) ;
- une concession d'une durée de 15 ans pour l'exploitation d'un réseau de bus municipaux selon laquelle le partenaire PPP assure le financement ou la rénovation de la flotte de véhicules et l'exploitation du service (y compris la commercialisation et le contrôle des titres de transport). Les revenus dépendent des recettes de billetterie, complétées de subventions publiques, ou d'un paiement par kilomètre de service ;
- un contrat de gestion informatique d'une durée de 7 ans, au titre duquel une entité publique ou un service gouvernemental confie la fourniture et la maintenance du parc informatique à une entreprise privée ;
- un contrat d'une durée de 12 ans pour une rénovation limitée et la gestion d'une infrastructure publique existante - y compris le nettoyage, la restauration, la gestion des déchets et la maintenance (par exemple, une école, un bureau dans un établissement public, etc.) - sur la base du paiement sous forme de paiements de disponibilité (assimilables à un loyer), assortis de bonus et malus en fonction de la qualité de service ;
- un contrat d'une durée de 10 ans pour la gestion des services de collecte de déchets dans une ville contre le versement de forfait annuel fixe, sous réserve de déductions liées à la qualité des services ;
- une concession concernant les services de soins dans un hôpital public (qui comprend généralement le matériel médical) ;
- un contrat d'une durée de 10 ans pour le nettoyage des rues et l'entretien des espaces verts dans une ville, au titre duquel le partenaire PPP est indemnisé sur la base d'un forfait

²⁴ Bien qu'il n'y ait pas un consensus universel sur la définition du terme « longue durée », les contrats inférieurs à 5 ans sont généralement considérés comme de courte durée. Une durée de 2 à 4 ans pour un contrat de gestion de services ou de maintenance n'est pas suffisamment longue pour que la notion de PPP s'applique, car ces durées ne permettent pas un transfert adéquat des risques liés aux coûts et aux résultats. Une durée de 10 ans est généralement considérée comme une « longue durée », mais une durée de 7 ans et plus peut dans certains cas être considérée comme une durée suffisante pour que ces types de contrats soient qualifiés de PPP. Il s'agit d'une question à apprécier au cas par cas.

annuel fixe, sous réserve de déductions appliquées en fonction des objectifs liés aux Indicateurs clés de performance (KPI) ;

- un contrat d'une durée de 10 ans pour l'exploitation et la maintenance d'une autoroute à péage existante au titre duquel les revenus du partenaire privé consistent en un pourcentage convenu des péages collectés, ou en un montant fixe, ajusté en fonction de la disponibilité de la route et/ou assorti de déductions liées à la qualité de service ; et
- une concession de 40 ans pour l'exploitation et la maintenance d'une autoroute à péage existante qui est très rentable (voir l'encadré 1.10 ci-dessous).

Certains de ces projets comprennent un investissement initial important (par exemple, l'acquisition d'un parc de véhicules neufs pour le service de transport par autobus). La raison pour laquelle ces contrats sont considérés comme des « contrats de gestion » ou des « contrats de services » et non comme des contrats DBFOM, se situe surtout au niveau du montant relatif de l'investissement ou du financement initial. Par exemple, pour la plupart des concessions d'autobus, l'investissement porte uniquement sur la rénovation d'un nombre limité de véhicules par an ; le coût prépondérant pour l'État et le partenaire privé consiste par conséquent en un coût annuel.

Comme il a été noté, la question de savoir si tel contrat relève de la catégorie de PPP est une question à apprécier au cas par cas. Par conséquent, tout contrat de gestion prévoyant un investissement initial important pourrait très bien s'assimiler à un PPP à financement privé.

Il convient de noter qu'aucun de ces exemples de contrats ne devrait être considéré comme un PPP s'il est en « régie », c'est-à-dire que les revenus de la contrepartie privée sont constitués du prix de revient majoré, en reflétant les coûts réels engagés plutôt qu'un forfait convenu à l'avance. Un contrat de type « régie » permet de transférer peu ou pas de risque.

Contrats de services à courte durée et contrats classiques d'exploitation et de maintenance

Tout contrat qui ne comprend pas les éléments susmentionnés caractérisant un PPP de services ne sera pas considéré comme un PPP aux fins de ce guide.

Les contrats d'exploitation et de maintenance classiques seront généralement sous forme de régie (prix de revient majoré) et se basent sur une obligation de moyens, plutôt que sur une obligation de résultats, avec des prescriptions contractuelles très strictes. Ces contrats de services de courte durée ou autres contrats classiques d'exploitation et maintenance ou de maintenance seule sont adaptés à de nombreux contextes et présentent l'avantage d'être souples.

ENCADRÉ 1.10 : Affermage ou concessions de longue durée pour les infrastructures à péage existantes : Cas spécial de PPP de gestion ou de services doté d'un important financement privé. Systèmes de monétisation des actifs.

Lorsqu'un gouvernement possède et exploite (généralement par le biais d'une entreprise publique) une infrastructure existante (en particulier dans le domaine des transports) pour laquelle les usagers sont facturés ou d'autres opérateurs économiques payent pour pouvoir l'utiliser (par exemple, les compagnies aériennes dans un aéroport ou des navires dans un port) et que l'activité est rentable, l'État peut souhaiter intégrer un partenaire privé à l'exploitation et/ou la gestion de l'infrastructure pour diverses raisons.

L'État peut décider de conserver la propriété des recettes générées par l'activité tout en recherchant une meilleure maîtrise des coûts et de la qualité de service. Ces objectifs peuvent être conciliés par la mise en place d'un contrat de gestion ou de services qui confie la gestion effective de certains domaines (comme la gestion commerciale (facturation et recouvrement), l'entretien courant, etc.). Ce contrat peut même inclure la maintenance à long terme ou une importante mise à niveau des ouvrages (création d'un contrat DBFOM de type secondaire). Cela peut se faire en payant le partenaire privé pour les coûts opérationnels (assortis de certaines déductions ou en prenant en compte les risques liés aux volumes), tout en conservant la propriété directe des revenus excédentaires.

Ceci dit, il existe plusieurs cas où l'État décide de transférer les responsabilités globales d'exploitation et de maintenance (qui comprennent généralement le gros entretien et renouvellement, c'est-à-dire la gestion des coûts du cycle de vie) ainsi que les droits économiques liés à l'activité. Par conséquent, la gestion commerciale (facturation et recouvrement) est transférée au partenaire privé. Ce schéma est généralement mis en place dans le but de générer des revenus à partir de la valeur financière de l'infrastructure en tant qu'actif. Cette formule est souvent connue pour les projets d'autoroute à péage.

La question de savoir si une telle opération génère de la valeur pour l'État dépendra du prix payé par le partenaire privé pour l'exploitation du bien et, surtout, de ce qui sera fait avec le produit de la vente. Les finances générées grâce à la monétisation des actifs, peuvent être remobilisées par l'État pour réaliser d'autres infrastructures, satisfaire d'autres besoins du public ou réduire son niveau d'endettement. Un fonds dédié au développement des infrastructures est parfois créé. Il est constitué du produit de la vente de ces concessions qui est l'une des principales sources d'alimentation de ce fonds. FONADIN au Mexique est un exemple de cette approche.

Il existe d'autres approches, notamment une combinaison d'utilisations du produit de la vente. Il est à noter que lorsqu'il existe un plan clair et judicieux pour l'utilisation de ces ressources, qui est bien porté à la connaissance du public/contribuable, il est plus facile d'obtenir le consensus politique nécessaire et une plus forte approbation du public.

Voici un exemple d'affermage portant sur le pont autoroutier à péage « Chicago Skyway » aux États-Unis²⁵.

En décembre 2004, le conseil municipal de Chicago a approuvé l'attribution proposée par le maire Daly du produit de vente de la concession Skyway s'élevant à 1,83 milliards de dollars. Il a été convenu que 875 millions de dollars seraient mis de côté pour la mise en place d'un fonds de réserve à long terme d'un montant de 500 millions de dollars et d'une rente à moyen terme de 375

²⁵ Voir l'étude de cas sur Chicago Skyway dans « *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* » (WEF, 2010), page 106.

millions de dollars que la ville pourrait utiliser pour lisser les effets des cycles économiques et stabiliser le besoin de recettes supplémentaires. Il a été stipulé que 100 millions de dollars seraient investis au cours des cinq années à venir pour améliorer la qualité de vie des personnes et des entreprises dans les quartiers de la ville. La plus grande partie de ces 100 millions de dollars - 28 millions de dollars – servirait à financer des programmes de « filet de sécurité » qui viennent en aide aux habitants de Chicago les plus démunis, notamment ceux qui ont subi les effets du ralentissement de l'économie nationale et de ce que la ville appelle l'insuffisance du financement fédéral et d'État des programmes critiques. Il s'agit d'un programme municipal dénommé Plan de logement des sans-abris, des programmes d'aide au chauffage domestique, une aide aux personnes handicapées pour leur permettre d'apporter des aménagements à leur logement, des programmes de logements sociaux et d'accession à la propriété, des programmes de réinsertion des ex-délinquants pour promouvoir la création d'emplois et la formation, un nouveau Fonds de développement des petites entreprises, des dispositifs et des programmes pour les enfants et les personnes âgées tels que les programmes périscolaires, le programme « Meals-on-Wheels » et les « Senior Satellite Centers » pour les personnes âgées.

Les fonds restants serviront à rembourser 463 millions de dollars de la dette de Skyway, des dettes à long et à court terme de 392 millions de dollars, et à honorer d'autres engagements en cours, selon le conseil municipal.

Toll Road News, décembre 2004

Voici d'autres approches pour la mobilisation des finances générées par un projet mis en œuvre avec une participation privée :

- l'État reçoit à la fois le paiement d'un prix pour la vente de la concession et une participation minoritaire dans la société de projet PPP (avec possibilité de la vendre à l'avenir) ;
- fixation d'une redevance annuelle à payer par le partenaire privé sous forme de forfait ou d'un pourcentage sur chiffre d'affaires (voir le chapitre 4.4) ;
- réduction de la durée de l'affermage afin de récupérer le bien plus tôt.

Ces types de contrats sont considérés comme des PPP à financement privé et la plupart des informations contenues dans le présent Guide PPP sont valables pour eux.

2.4. D'autres formes de participation privée aux infrastructures et services publics

Entreprises privatisées et sociétés opérant dans un marché libéralisé et réglementé - « Services publics réglementés gérés par le secteur privé ».

Il existe souvent une confusion entre la privatisation et les PPP (en particulier les PPP de type « concessif »). Or une nette différence existe entre ces deux formes de participation du secteur privé. Voir le tableau 1.1.

Comme il a été exposé plus haut, la privatisation, au sens propre, suppose la cession permanente au secteur privé d'un bien qui appartenait auparavant à l'État et de la responsabilité de fournir un service à l'utilisateur final. En revanche, un PPP suppose nécessairement un rôle continu du secteur public comme un « partenaire » dans une relation permanente avec le secteur privé (Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas - Banque mondiale 2011).

Dans de nombreux pays (notamment l'Australie, la France, le Royaume-Uni [UK], les États-Unis et autres), certaines infrastructures publiques (tels que les systèmes de production et de

distribution d'électricité et les réseaux de télécommunications) peuvent appartenir directement à des entités privées (plutôt que de faire l'objet de concessions) selon des régimes qui peuvent être considérés comme des « Services publics réglementés gérés par le secteur privé ». Bien que ces régimes donnent également à l'investisseur le droit de facturer les usagers (comme dans un PPP de type concessif), ils ne constituent pas des méthodes de passation de marchés. Le secteur public ne passe pas de marché avec l'agent privé pour la réalisation et la gestion d'un bien public, mais il accorde au secteur privé le droit ou l'autorisation de mener une activité commerciale dans certaines conditions réglementées pendant une durée illimitée.

TABLEAU 1.1 : Privatisation et PPP	
Privatisation	PPP
Le secteur privé détient l'entière propriété du bien concerné.	Normalement, l'État conserve la propriété légale du bien, qui doit être restituée à l'expiration du contrat.
Il n'y a pas de contrat, au sens strict du terme, mais les autorisations et conditions sont définies dans la réglementation du secteur de marché concerné.	Il existe un contrat détaillé régissant spécifiquement les droits et obligations de chaque partie.
La durée d'exploitation du bien est illimitée	La durée est limitée par contrat
La privatisation n'implique pas forcément un accord entre les deux parties concernant les objectifs, car cela signifie généralement que l'État n'est pas impliqué dans la définition des résultats de l'entité privatisée. Les fournisseurs privés définissent la qualité et la quantité des biens livrés, tout en définissant leur conception et en fixant le prix (éventuellement après négociation avec leurs clients) (OCDE, 2008).	L'État définit en détail le service à fournir, en termes quantitatifs et qualitatifs.
L'entité privatisée aura beaucoup plus de liberté pour fixer le prix à payer par les usagers.	La société recevra le prix convenu pour le service (PPP à paiement public) ou les redevances des usagers (PPP de type concessif) qui seront fixés par l'État ou convenus dans le contrat sans aucune ou avec peu de flexibilité.

Les privatisations sont courantes dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie, lorsqu'un gouvernement décide de libéraliser le secteur concerné. En général, l'État détient un monopole et lors de la libéralisation du marché (c'est-à-dire l'ouverture du service marchand à la concurrence réglementée), il vendra la société à un investisseur privé (ou parfois à différents investisseurs après avoir scindé l'activité pour stimuler la concurrence).

Dans les marchés libéralisés où les opérateurs sont soumis à une réglementation spécifique, il n'est pas nécessaire de procéder à la signature d'un contrat entre l'État et les opérateurs pour le développement de nouvelles infrastructures. Il existe une motivation naturelle chez chaque opérateur à développer ses actifs, notamment ses infrastructures ou réseaux, à ses risques et périls.

Concession du domaine public et autorisations publiques pour l'investissement et l'exploitation d'infrastructures d'intérêt public dans des conditions réglementées

En plus de la privatisation des actifs existants sur un marché réglementé, il peut y avoir des projets de développement d'infrastructures spécifiques pour lesquels un promoteur privé est autorisé à réaliser une infrastructure ou une centrale et à exploiter le bien dans des conditions réglementées, y compris, parfois, à des prix subventionnés et réglementés.

Il y a par exemple le cas d'un producteur indépendant d'énergie renouvelable où la partie privée achète des terrains et demande l'autorisation de produire de l'énergie éolienne dans le cadre d'un mécanisme subventionné. Il n'y a ni contrat ni aucune exigence directe de l'État vis-à-vis du promoteur, mais plutôt des conditions réglementaires générales qui permettent à la partie privée de vendre l'énergie produite et de l'injecter dans le réseau. À l'inverse, lorsqu'il y a une contrepartie publique qui s'engage à acheter l'énergie produite et lance intentionnellement un appel d'offres pour un contrat DBFOM concernant la centrale, selon un cahier de charges précis, et contre un paiement - généralement dans le cadre d'un contrat d'exploitation de longue durée appelé contrat d'achat d'énergie (CAE) – ce cas est considéré comme un PPP.

D'autres situations similaires liées à la notion de « concessions du domaine public » existent dans certains pays de droit civil. Ce terme est utilisé lorsque l'usage des terrains est attribué pour une longue durée (potentiellement jusqu'à 99 ans) mais que l'usage est limité (par exemple) à la réalisation d'infrastructures portuaires qui seront exploitées selon certaines réglementations et qui seront restituées à l'État au terme de la concession.

Ces régimes ne sont pas des PPP à proprement parler parce que, comme les privatisations et d'autres activités libéralisées en rapport avec les infrastructures d'intérêt public, il n'existe aucun contrat et l'État agit comme un régulateur relativement passif (contrairement à un PPP où l'État exerce une gestion active du contrat).

Cession partielle aux opérateurs publics

Enfin, un dernier exemple distinct de participation privée est la participation du secteur privé à l'actionnariat d'une entreprise publique ou d'un opérateur public existant qui est chargé de l'exploitation de certaines infrastructures. Dans ce cas, il n'y a pas de contrat (au sens propre) entre l'État et l'opérateur, le ou les investisseur(s) privé(s). Ces situations peuvent être considérées comme des « privatisations partielles » et sont communément structurées grâce à une introduction à la bourse de la totalité ou la majorité des actions privatisées. Ces situations ne constituent pas un cas de contrat PPP car il n'y a pas de contrat à proprement parler et les investisseurs privés n'ont aucun contrôle sur le service et les opérations réalisés par la société publique (par exemple, la privatisation partielle de l'exploitant aéroportuaire espagnol AENA, en 2014).

Le tableau 1.2 décrit les modes d'acquisition d'infrastructures qui ont été traités dans cette section et explique les raisons pour lesquelles elles correspondent ou ne correspondent pas aux principales caractéristiques d'un contrat PPP.

TABLEAU 1.2 : Caractéristiques d'un PPP à financement privé et éléments qui manquent pour d'autres modes d'acquisition d'infrastructures (pour qu'ils ne soient pas considérés comme des PPP)

	Caractéristiques d'un PPP	DB	DBOM	DBF	DBFOM / Concession (PPP de type concessif)	DBFOM ou DBFM / PFI (PPP à paiement public)
1	Matérialisé par contrat (entre les parties privées et publiques)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
1B	Longue durée	Non	Oui, normalement	Parfois	Oui	Oui
2	Regroupement des prestations de conception-construction (DB) et exploitation-maintenance (OM)	Non	Oui	Non	Oui	Oui
3	Transfert de risque important pendant le cycle de vie du bien	Non	Parfois	Non (uniquement les risques liés à la construction)	Généralement	Généralement
4	Prévoit un financement apporté par le secteur privé	Non	Non	Oui	Oui (de type financement de projet)	Oui (de type financement de projet)
5	Recettes sont liées à la performance et/ou à l'usage	Non	Parfois (généralement au moyen de pénalités ou de dommages et intérêts contractuels)	Non	Oui (usage)	Oui (performance / qualité)

Note : DB = conception et construction ; DBF = conception, construction et financement ; DBFM = conception, construction, financement et maintenance ; DBFOM = conception, construction, financement, exploitation et maintenance ; DBOM = conception, construction, exploitation et maintenance ; PFI = Private Finance Initiative ; PPP = partenariat public-privé.

ENCADRÉ 1.11 : Résumé des types et des formes de participation privée aux infrastructures et services publics

- La participation privée aux infrastructures peut se faire dans le cadre d'un marché public (au titre duquel l'État conserve la propriété de l'infrastructure et/ou du service, contrôle le bien et/ou le service à des degrés différents avec une participation privée plus ou moins importante pendant le cycle du bien) ou dans des conditions libéralisées et réglementées (marchés libéralisés et/ou biens et services privatisés tels que les réseaux de télécommunications ou de l'énergie dans un certain nombre de pays).
- La passation de marchés pour l'acquisition d'infrastructures couvre des situations comme les contrats de construction classiques (B, DB et autres formes similaires), une participation plus large et de plus longue durée du secteur privé (DBOM et DBF) et ou encore un périmètre bien la plus large où le secteur privé réalise et gère l'infrastructure (et les éventuels services liés) dans le cadre d'un marché de type DBFOM ou assimilé (BOT et autres).
- Les contrats DBF pour la réalisation d'infrastructures sont considérés comme un modèle de type PPP selon certaines juridictions. Cependant, seuls les contrats DBOM et DBFOM (et des formes similaires tels que BOT et autres) prévoient un regroupement de l'obligation de la maintenance à long terme avec l'obligation de construction. Ce sont généralement les seules formes contractuelles au titre desquelles la rémunération est basée sur la performance du bien.
- Les contrats DBFOM (ou DBFM) sont les formes les plus caractéristiques du PPP à financement privé.
- Les variantes de DBFOM et DBFM comprennent les entreprises mixtes (les parties publiques et privées étant coactionnaires de la société de projet, avec une participation importante de la partie publique à la gestion de l'activité) et PPP à cofinancement (l'État finançant directement une partie de l'investissement à partir de son budget).
- Les entreprises mixtes à capitaux publics et privés dans lesquelles un contrôle direct sur la société de projet est exercé par l'autorité contractante (ou une entité gouvernementale apparentée) sont appelés PPP institutionnels ou « PPP sous contrôle public ». Aux fins du présent guide PPP il est estimé que de tels dispositifs ne peuvent être véritablement considérés comme des PPP que s'il existe un investissement privé significatif dans le capital de l'entreprise mixte.
- Les entreprises publiques ou les « partenariats public-public » détenus à 100 % par l'État ne sont pas considérés comme de véritables PPP.
- Le cas des producteurs d'énergie indépendants opérant dans le cadre d'un contrat d'achat d'énergie (CAE) constitue un cas de PPP, d'une portée similaire à un DBFOM.
- Le concept de PPP est également applicable à la gestion de l'infrastructure existante et à l'exploitation des services publics lorsqu'il existe des contrats de longue durée qui permettent le transfert des risques et que la rémunération du partenaire privé dépend de la performance du bien ou du service (disponibilité et/ou volume d'usage). Cette démarche est parfois utilisée pour « monétiser » un actif ou pour « refinancer » l'investissement public, qui aurait été préalablement mobilisé dans le cadre d'un marché public classique pour la construction de l'infrastructure, selon une séquence prévoyant d'abord un contrat de type DB (et plus tard, de type FOM) (principalement dans des PPP de type « concessif » ayant une viabilité et une autonomie suffisante).
- Il ne faut pas confondre un PPP avec une privatisation et le terme PPP ne doit pas être assimilé à une situation où les opérateurs économiques opèrent dans le cadre d'un marché libéralisé et réglementé (par exemple, les sociétés de distribution d'électricité

opèrent sur un marché de l'énergie qui a été libéralisé et ouvert à la concurrence) tant qu'il n'y a pas de contrat spécifique pour la construction et/ou la gestion d'un bien pendant une durée limitée au titre d'un marché public conclu avec un tel opérateur privé.

3. Types de PPP et problèmes de terminologie

Cette section fournit des informations sur ce qui suit :

- les variantes ou types de PPP ; et
- les problèmes de nomenclature : explication des différents noms utilisés pour désigner les contrats qui peuvent être considérés comme des PPP.

3.1. Types et variantes des PPP

Les principaux types et variantes de PPP ont été présentés dans les sections précédentes. La classification la plus pertinente a été largement expliquée, c'est-à-dire la différence entre les PPP de type « concessif » et les PPP « à paiement public ». Cette distinction, ainsi que d'autres types et variantes de PPP qui tiennent compte d'autres facteurs (propriété des biens, périmètre contractuel, etc.) sont explicités ci-dessous de manière organisée, par le biais d'une présentation des différents types de PPP en fonction d'un certain nombre de facteurs spécifiques.

- Source des revenus du partenaire privé : les PPP de type concessif (où les revenus proviennent principalement des redevances payées par les usagers) ; ou les PPP à paiement public (où les revenus proviennent principalement des paiements effectués par le gouvernement pour le service) ;
- Structure de l'actionnariat de la société de projet (ou entité ad hoc - SPV) : il existe des PPP classiques (actionnariat privé à 100 %) ; des PPP institutionnels (société de projet détenue à 100 % par le secteur public ou entreprises mixtes où la partie publique contrôle la société PPP) ; et d'autres formes de coentreprises public-privé ou *empresas mixtas*²⁶
- Périmètre et/ou objet du contrat : les PPP d'infrastructures ou les PPP qui comprennent d'importants investissements en capital et dont l'objectif principal est de réaliser et de gérer l'infrastructure sur une longue période ; les PPP intégrés qui prévoient pour la partie privée, en plus de l'infrastructure, le droit et l'obligation d'exploiter un service ; et les PPP d'exploitation et de maintenance ou les PPP de services lorsqu'il n'y a ni investissement en capital ni réalisation d'une nouvelle infrastructure par le partenaire privé ; et
- Importance du financement privé : les PPP cofinancés (projets PPP où il existe une part importante de financement public, généralement sous forme de subventions) par opposition aux PPP conventionnels.

Les PPP peuvent également se distinguer en fonction de l'usage passé du site. Selon le secteur d'activité des investisseurs, les définitions suivantes sont également courantes²⁷ :

- **Projets Greenfield** : investissements dans des projets récemment attribués ou en construction au titre de contrats de type DBFOM ;

²⁶ Un PPP avec une participation de la partie publique au capital peut être classé comme *empresa mixta* selon la juridiction. Généralement, un projet de coentreprise public-privé ou *empresa mixta* impliquera une importante participation de la partie publique au capital et une importante participation à la gestion, alors qu'une simple participation du secteur public au capital, sans aucune influence stratégique sur la société de PPP, n'est pas considérée comme une coentreprise par le présent Guide.

²⁷ Il existe d'autres usages des termes Greenfield et Brownfield. Voir le glossaire.

- **Projets Brownfield** : investissements dans des projets d'infrastructures qui existaient avant la passation du marché ou qui avaient auparavant été des zones vierges (« greenfield »), mais qui sont déjà en exploitation au moment de l'investissement ; et
- **Projets Yellowfield ou en phase secondaire** : PPP où l'investissement sert à réaliser d'importantes réhabilitations, rénovations ou extensions d'une infrastructure existante.

3.2. Nomenclature : Autres désignations courantes du concept PPP

Un même type de PPP peut avoir des désignations différentes dans différents secteurs ou pays, quand bien même le périmètre du contrat et les caractéristiques seraient identiques. Cette différence est souvent due aux différentes traditions juridiques et législations, mais peut parfois être attribuable aux différences dans le langage courant.

Le tableau 1.3 ci-dessous présente une liste complète des noms alternatifs utilisés pour désigner les PPP à financement privé (l'objet principal du présent Guide PPP). La plupart d'entre eux sont utilisés dans un territoire pour désigner l'un ou l'autre des principaux types de PPP (PPP de type « concessif » ou PPP à paiement public), mais certains d'entre eux servent à désigner uniquement l'un des deux.

Quel que soit le contrat exécuté sous ces désignations, celui-ci peut être considéré comme PPP à financement privé tant que les caractéristiques d'un PPP susmentionnées sont présentes.

En outre, le tableau 1.4 donne les noms utilisés pour désigner les PPP à faible intensité de capital (c'est-à-dire, les contrats qui peuvent être considérés comme des PPP mais qui sont consacrés à la gestion d'infrastructures existantes et/ou des services publics, et qui sont inclus dans la définition large du PPP).

TABLEAU 1.3 : Nomenclature des contrats PPP pour les infrastructures réalisées avec des financements privés²⁸

<p>DBFOM (conception, construction, financement, exploitation et maintenance), DBFM (conception, construction, financement et maintenance) / DCMF (conception, construction, maintenance et financement) et DBFO (conception, construction, financement et exploitation)</p>	<p>Dans certains territoires, ces types de contrats sont désignés par une description des fonctions transférées à la partie privée ou en utilisant des sigles pour ces descriptions. Par exemple, un contrat peut être décrit comme un contrat de conception, construction, financement, exploitation et maintenance ou DBFOM.</p> <p>Aux fins du présent Guide PPP, toutes les nomenclatures répertoriées ici sont des synonymes du PPP à financement privé.</p> <p>Parfois (par exemple, lorsque le terme DBFO est employé), la fonction « maintenance » est considérée comme implicite dans les opérations. De même, pour les contrats n'impliquant aucune opération d'exploitation au sens strict du terme (interface avec les usagers, en particulier les frais de collecte), la lettre O pour <i>Operation</i> en anglais (exploitation en français) est parfois omise.</p> <p>Ces concepts peuvent désigner indifféremment les PPP à paiement public et les PPP de type concessif.</p> <p>Il convient de noter qu'un contrat de type DBOM est un PPP d'infrastructure</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁸ Partiellement basé sur un tableau similaire présenté dans le Guide de référence des PPP V 2.0 (Banque mondiale 2014)

	sans financement privé, et n'est donc pas un PPP à financement privé.
BOT (construction, exploitation et transfert), BOOT (construction, possession, exploitation et transfert), BTO (réalisation sur demande), ROT (réhabilitation, exploitation et transfert) et termes similaires	<p>Ce type de définition souligne la notion de propriété juridique et de contrôle du bien.</p> <p>Dans certains territoires, il n'est pas possible au partenaire privé de détenir la pleine propriété juridique (par exemple, dans certains pays de droit civil), sauf pour des projets très spécifiques : généralement, le partenaire privé est considéré comme le propriétaire « économique » uniquement, mais le bien demeure légalement la propriété de l'État (il s'agit de la notion de « domaine public » utilisée dans la plupart des pays de droit civil). Par conséquent, l'utilisation de ces sigles n'est pas utile dans ces pays. De toute façon, il existe de nombreuses dimensions de la propriété (juridique, économique, fiscale) et ces sigles peuvent créer une confusion inutile quant à la forme de propriété à laquelle on se réfère.</p> <p>Les sigles BOT et BOOT peuvent être considérés comme redondants. Le terme BTO désigne les contrats au titre desquels la partie privée détient la propriété juridique du bien uniquement pendant la construction. ROT remplace tout simplement l'élément « construction » par « réhabilitation » et cette désignation est utilisée pour certains contrats dans certains territoires pour lesquels l'investissement est lié à la réhabilitation ou à la modernisation de l'infrastructure.</p> <p>Ces concepts peuvent désigner indifféremment les PPP à paiement public et les PPP de type concessif.</p> <p>Aux fins du présent Guide PPP, toutes ces désignations sont considérées comme synonymes des termes de type DBFOM.</p>
PFI (Private Finance Initiative)	Une désignation alternative introduite par le Royaume-Uni, principalement pour désigner les PPP de type DBFOM à paiement public.
Concession (de travaux publics)	<p>La concession est un terme juridique traditionnel utilisé dans les juridictions de droit civil. Une concession est, en substance, le titre ou l'instrument juridique qui, dans un territoire de droit administratif, autorise le gouvernement à céder des droits économiques d'utilisation d'un bien public à un partenaire privé.</p> <p>À l'origine, ce terme était utilisé uniquement pour les contrats de type DBFOM dont les revenus provenaient des usagers. Il était également utilisé dans certains territoires pour désigner les contrats d'exploitation et de maintenance de longue durée où il existe une cession des droits économiques pour la collecte des redevances d'utilisation, ainsi qu'une responsabilité claire pour la maintenance intégrale de l'infrastructure sur une longue période (c'est-à-dire que les risques liés aux coûts du cycle de vie sont transférés).</p> <p>Le terme est souvent précisé par une référence aux travaux publics, pour faire la distinction entre ce type de contrat et les concessions dont le seul objectif est le transfert de l'exploitation d'un service public.</p> <p>Certains pays de droit civil utilisent le terme pour désigner également les contrats de type DBFOM à paiement public, basé sur les services publics rendus ou sur la performance (par exemple, au Chili et en Espagne), tandis que d'autres pays de droit civil emploient le terme uniquement pour</p>

	désigner les contrats financés par les redevances payées par les usagers.
« Crédit-bail » de travaux publics (avec mise à disposition d'un terrain public) connu sous le nom d' <i>arrendamiento</i> en espagnol.	<p>Ce terme est utilisé dans certains pays de droit civil pour désigner un possible mode d'acquisition de bâtiments ou d'installations.</p> <p>Un « <i>arrendamiento</i> » peut être utilisé comme alternative légale aux contrats DBFOM à paiement public lorsque le terrain sur lequel une installation sera construite n'est pas un terrain réservé à un usage public mais est plutôt un bien foncier librement cessible par l'État.</p> <p>Le contrat est réputé être un contrat privé soumis à une juridiction civile et non au droit administratif (alors que la procédure d'appel d'offres restera soumis au droit public).</p>
PPP (APP, en Amérique latine) – comme terme légalement défini plutôt qu'un concept	<p>Comme il a été noté, un certain nombre de pays de droit civil ont défini légalement les contrats DBFOM à paiement public comme des PPP en adoptant, parfois, une loi spécifique pour les réglementer.</p> <p>Dans ces contextes, le terme juridique « PPP » est généralement utilisé pour tout contrat PPP au titre duquel la plupart des recettes proviennent du budget public ou des paiements du service public. C'est également le cas dans les normes comptables nationales de l'UE (SEC 2010). Cependant, certains pays (comme le Brésil) considèrent comme PPP tout contrat de type DBFOM qui intègre des paiements publics, indépendamment de leur niveau ou montant.</p>
Coentreprise public-privé, entreprise mixtes ou « <i>empresa mixta</i> »	<p>Aux fins du présent Guide, une entreprise mixte à capitaux publics et privés (ou coentreprise) est une structure où la partie contractante est une société détenue par des actionnaires publics et privés. Elle est connue sous le nom d'« <i>empresa mixta</i> » dans les pays hispanophones (généralement entendu comme un terme juridique et un mode de passation de marché).</p> <p>L'investisseur public peut être une entreprise publique existante qui souhaite s'associer avec un opérateur économique privé pour réaliser et exploiter conjointement un projet nouveau ou existant.</p> <p>Dans d'autres cas, il n'existe pas de société publique et l'État veut promouvoir un PPP dans lequel il se réserve un certain pourcentage de droits économiques et de vote (voire de contrôler la société, l'accord étant ainsi considéré comme un PPP institutionnel - voir plus bas).</p> <p>Dans ces situations, l'actionnaire privé est choisi dans le cadre d'une mise en concurrence et la société de projet (SPV) est créée conjointement par les parties publique et privée.</p> <p>Ces structures juridiques peuvent être utilisées pour les contrats DBFOM et pour les contrats d'exploitation et de maintenance ou de services.</p> <p>Les entreprises mixtes à capitaux publics et privés sont rarement présentes dans les régimes de PPP à paiement public.</p>
Contact de service public assorti d'un accord d'appui au projet	Il s'agit ici de termes inventés par la BERD pour désigner une structure particulière mise en place par une Banque multilatérale de développement (BMD) dans le cadre de certains PPP en Europe de l'Est (principalement pour les projets d'approvisionnement en eau). Le contrat de service public sert de contrat PPP entre l'opérateur ou partenaire privé et l'autorité contractante. L'accord d'appui au projet est un contrat signé par l'autorité contractante avec la BERD et en vertu duquel il existe un engagement

	direct explicite à « couvrir le déficit financier qui en résulte » ²⁹ . Cette démarche est également explicitement structurée dans l'accord d'appui au projet sous forme de paiements des services ou autre dispositif qui est d'une manière ou d'une autre dépendant de la performance contractuelle.
PPP institutionnels	<p>Ce terme désigne les PPP où l'État contrôle la société de projet, généralement comme actionnaire majoritaire.</p> <p>Le présent Guide PPP estime qu'un PPP institutionnel peut être considéré comme un véritable PPP à financement privé uniquement si le secteur privé participe de manière significative en tant qu'investisseur en capital (avec une part importante des actions de participation), assumant ainsi les risques liés au projet, et que le financement levé est « à risque », en fonction de la performance du projet.</p> <p>Les contrats de services ou les contrats de gestion des infrastructures existantes peuvent également être des PPP institutionnels, en plus des contrats de type DBFOM.</p>

TABLEAU 1.4 : Nomenclature utilisée pour les contrats PPP de gestion d'infrastructures existantes ou de services publics

Concession (de services)	<p>Le terme concession peut également désigner un contrat de type exploitation et maintenance (O&M) sans investissement initial significatif ou important. Il est généralement utilisé uniquement comme terme juridique lorsque les contrats prévoient que la totalité ou la majeure partie des recettes proviennent des usagers et principalement pour désigner les activités liées aux services publics et aux réseaux d'utilité publique.</p> <p>Le terme « concession » peut également être utilisée pour les PPP mis en place dans le but de sous-traiter l'exploitation d'une infrastructure existante pour lequel les usagers paient (généralement, la concession d'une route ou d'un aéroport existant), contre un paiement forfaitaire de la part du partenaire privé en amont de la période d'exploitation (une situation parfois appelée « monétisation » d'un bien).</p>
Baux	<p>Comme les concessions, les « baux » désignent l'instrument juridique qui permet à l'État d'accorder des droits économiques sur une infrastructure ou la propriété économique d'un bien.</p> <p>Les contrats de location seront plus souvent rencontrés avec les contrats de type exploitation et maintenance (O&M) concernant des infrastructures existantes (c'est-à-dire sans besoin d'investissements importants). Ils sont plus généralement appliqués aux PPP de type concessif (y compris les démarches de monétisation des actifs). Dans certains pays, le terme « bail » peut être réservé aux contrats de projets où l'État conserve la responsabilité des dépenses d'investissement et le partenaire privé est responsable uniquement de l'entretien courant et de l'exploitation.</p>
Affermage	Affermage est un terme français utilisé notamment en France pour désigner la délégation du droit d'exploiter économiquement une infrastructure existante, l'opérateur retenant les frais d'exploitation sur les recettes et versant le solde à

²⁹ Voir page 8 dans "Accelerating Infrastructure Delivery. New Evidences from International Financial Institutions" (World Economic Forum, 2014).

	l'autorité contractante. Le terme n'est jamais lié aux contrats à paiement public.
Franchise	<p>La franchise est semblable à l'affermage, au bail ou à la concession de services, mais le terme est principalement utilisé dans le domaine du transport. Une franchise comprend rarement l'exigence d'investissements dans l'infrastructure et en général, l'infrastructure est gérée directement par l'État ou dans le cadre d'un accord distinct.</p> <p>Une franchise peut impliquer le droit d'exploiter un corridor ferroviaire sur une base d'exclusivité ; ou bien l'exclusivité peut concerner uniquement certains services préalablement définis de manière réglementée.</p>
O&M (exploitation et maintenance)	<p>Un contrat de type O&M (c'est-à-dire un contrat dont le périmètre ou les fonctions comprennent l'exploitation et la maintenance, mais pas l'investissement en capital) doit être considéré comme un PPP uniquement lorsque le contrat est clairement de longue durée et que la gestion des coûts du cycle de vie est dans une certaine mesure transférée au partenaire privé. Cela s'ajoute au transfert des risques liés aux coûts et une rémunération qui est basée sur la performance.</p> <p>De manière générale, on peut dire que peu de contrats O&M méritent d'être considérés comme des PPP.</p>
Contrats de services (ou délégations de service public)	<p>Un contrat de services est un terme juridique dans les territoires de droit civil. Il désigne généralement (et de manière exclusive dans certains territoires) la délégation de l'exploitation d'un service public, au sens juridique strict (par exemple, un service lié à l'approvisionnement en eau ou au transport de personnes, plutôt que la maintenance ou l'exploitation d'une route). Dans les régimes de <i>common law</i>, le terme « contrat de services » n'a pas de sens juridique spécifique et est utilisé pour une grande variété de contrats de sous-traitance, généralement des contrats de durée relativement courte. Peu de contrats de services seront considérés comme des PPP.</p>
Contrats de gestion	<p>Le terme « contrat de gestion » est une autre appellation de nombreux contrats d'exploitation et de maintenance (O&M) où le principal ou l'unique objet/fonction transféré au secteur privé est la maintenance à long terme des équipements ou des infrastructures. Dans d'autres cas, il peut désigner un contrat « de services uniquement » sans incidence sur la gestion de l'infrastructure (coûts du cycle de vie), en particulier dans le secteur de l'eau.</p> <p>À l'instar des contrats O&M et de services, un contrat de gestion mérite d'être considéré comme un PPP uniquement si le contrat est de longue durée et qu'il existe un transfert de risques, ainsi qu'une orientation contractuelle basée sur la performance.</p>

ENCADRÉ 1.12 : Types de PPP et nomenclature : points à retenir

- Les termes utilisés pour désigner les contrats PPP à financement privé au titre desquels le secteur privé assure la réalisation et la gestion (exploitation et maintenance) d'une infrastructure peuvent varier, notamment selon qu'ils se réfèrent à la propriété du bien ou non. Le terme « DBFOM » et ses variantes (DBFO, DBFM) n'incluent pas dans leur définition la notion de « propriété ». En revanche, le groupe de termes qui sont liés aux notions de « propriété » et de « transfert » (BOT, BOOT, etc.) indique si le bien est considéré comme étant (ou non) la propriété du partenaire privé. Cette distinction n'est pas considérée comme étant au cœur des principales caractéristiques de l'outil PPP en ce qui concerne les PPP à financement privé, tant que l'infrastructure concernée est considérée comme un bien public (appartenant à l'État) ou que le contrat prévoit un transfert de celui-ci à la fin du contrat.
- Il existe un groupe de termes pour les contrats PPP qui repose davantage sur le titre légal accordé pour l'utilisation et l'exploitation du bien (par exemple, bail, affermage, concession, etc.). Certains de ces termes peuvent être utilisés pour désigner les contrats PPP avec un financement privé des investissements d'infrastructures ou des PPP de services (concession). D'autres sont utilisés uniquement pour les infrastructures existantes ou pour les contrats de gestion à long terme, généralement, (et dans la plupart des territoires) pour les PPP de type concessif uniquement (bail, affermage, etc.).
- Les contrats qui concernent uniquement l'exploitation et/ou la maintenance d'une infrastructure existante peuvent également être désignés en fonction de leur périmètre (contrat O&M, de gestion, de service, etc.). Ils ne seront considérés comme des PPP que s'il y a un transfert de risque en vertu d'un lien contractuel à long terme avec un élément de rémunération lié à la performance ou soumis au risque de la demande.
- Certaines variantes de PPP prévoient un financement apporté par la partie publique (sous forme de subventions/financement de type non-revolving) ou en tant que partenaire financier (coentreprise, entreprise mixte à capitaux publics et privés ou *empresa mixta*) selon lequel la partie publique contrôle la société de projet ou est un partenaire actif dans la gestion de la société (contrairement à un PPP prévoyant seulement une participation minoritaire).
- La classification principale des PPP est liée à l'origine des recettes qui représentent la totalité ou la majorité des revenus de la société de projet : les PPP de type « concessif » prévoient une rémunération grâce aux redevances payées par les usagers, par opposition aux PPP à paiement public (certains pays et institutions assimilent les premiers à des « concessions » et les seconds à des « PFI »).

4. Champs d'application des PPP : Secteurs des infrastructures

Cette section explique davantage la notion d'infrastructure et de bien public. Elle donne des exemples de types d'infrastructures qui sont souvent réalisés dans le cadre de contrats PPP.

Biens publics et infrastructures publiques

Le présent Guide PPP traite de l'acquisition de biens corporels publics grâce à un processus PPP. Les biens publics sont des actifs immobilisés (c'est-à-dire des biens acquis pour un usage à long terme) soumis ou dédiés à un usage public ou associés à la fourniture d'un service public.

Le Guide PPP se réfère aux infrastructures publiques plutôt qu'aux biens publics, en utilisant le terme infrastructure au sens large, comme étant le type de bien public normalement acquis dans le cadre d'un PPP.

L'Oxford English Dictionary définit les infrastructures comme étant « les structures et les installations physiques et organisationnelles de base (par exemple, les bâtiments, les voiries et les réseaux d'alimentation électrique) nécessaires à l'exploitation d'une société ou d'une entreprise ».

Cela peut inclure des systèmes ou réseaux entiers, mais aussi des parties de ceux-ci comme les structures, les usines, les installations ou les équipements qui sont généralement nécessaires à la fourniture d'un service public ou soumis à un usage public. Voici quelques exemples :

- les bâtiments qui abritent les services judiciaires, de santé, d'éducation, de sécurité publique et les services culturels (par exemple, théâtres et centres de conférence) ;
- les structures, installations ou réseaux de transport utilisés par le public. Cela comprend des ouvrages tels que les routes, les ponts et les tunnels ; des installations complexes telles que les terminaux d'aéroport ; des infrastructures de réseaux tels que les métros ou chemins de fer (y compris les ouvrages ferroviaires, le matériel électromécanique, les dépôts, les systèmes de communication et de signalisation) ; et les véhicules à usage public ou pour le transport des passagers ;
- les ouvrages, installations, systèmes ou réseaux liés à un service public utilisé par des opérateurs économiques, notamment pour le transport de l'électricité ou du gaz, le transport de l'eau, le transport de passagers (la voie ferrée et les systèmes connexes) et le transport des données (dans le domaine des télécommunications) ;
- le matériel ou les stations de traitement des eaux usées et ceux qui servent à la production de biens publics tels que l'énergie, le gaz et l'eau ;
- les bâtiments pour le logement social, c'est-à-dire ceux destinés à la location pour des ménages à faible revenu ;
- les locaux pour le logement ou l'hébergement des fonctionnaires (par exemple, les locaux de bureaux) ; et
- les systèmes ou équipements destinés à mener des analyses ou des enquêtes d'intérêt public comme les matériels utilisés par les forces de l'ordre, les services médico-légaux ou la défense.

L'encadré 1.13 définit les caractéristiques distinctives d'un bien public qui influencent le choix du PPP comme mode d'acquisition d'infrastructure.

ENCADRÉ 1.13 : Caractéristiques qui rendent les biens publics adaptés à une démarche PPP

L'infrastructure publique comporte un certain nombre de caractéristiques distinctives qui influencent le choix potentiel du concept de PPP comme mode d'acquisition d'infrastructure.

- La notion d'infrastructure implique des travaux publics; il s'agit d'ouvrages soumis à usage public ou associés à la fourniture d'un service public.
- Les infrastructures sont généralement acquises par voie de mise en concurrence, selon les règles de la commande publique qui utilisent les principes d'égalité, de non-discrimination, d'efficacité et de transparence.
- Une infrastructure est un actif immobilisé. Elle a une longue durée de vie et permet, éventuellement, de générer des revenus à long terme ; ou elle est disponible pour un usage public ou la fourniture d'un service public dans le long terme.
- L'État est généralement le propriétaire juridique ultime du bien ou du terrain/du site sur lequel se trouve le bien.
- L'infrastructure peut être un système ou réseau complet ou comprendre des parties essentielles d'un système complet qui fonctionnent comme une seule unité.

Types d'infrastructures : infrastructures économiques et infrastructures sociales

Il existe deux principaux types d'infrastructures publiques : les infrastructures économiques et les infrastructures sociales.

Une infrastructure économique est une infrastructure qui permet des activités commerciales telles que les communications et le transport (de passagers et le fret), les réseaux de services publics, ainsi que les systèmes, réseaux et installations utilisés dans les activités d'approvisionnement en eau, de traitement des déchets et de fourniture d'énergie³⁰. En règle générale, l'activité qui utilise l'infrastructure est tarifée ou un service connexe est facturé à l'utilisateur ou à un opérateur économique qui exploite l'infrastructure pour fournir un service à l'utilisateur ou au consommateur final.

Dans de nombreux pays, les infrastructures de communication sont opérées dans un marché libéralisé et les opérateurs privés sont, *in fine*, les propriétaires juridiques de l'infrastructure. Ils utilisent ces infrastructures pour fournir des services de communication dans un marché ouvert et concurrentiel. Cependant, les réseaux de télécommunications peuvent être considérés comme des infrastructures publiques dans les pays où les services publics appartiennent à l'État et l'activité est réservée au secteur public, ou lorsque le secteur public décide de renforcer un réseau de télécommunications dans des zones spécifiques (par exemple, dans les zones rurales) grâce à un investissement public³¹.

Les infrastructures sociales sont les infrastructures (principalement composées de patrimoine bâti) qui abritent les services sociaux et sanitaires, par exemple, les hôpitaux, les écoles et les

³⁰ Certains auteurs et institutions utilisent le terme « infrastructures environnementales » pour désigner les réseaux, systèmes ou stations de traitement de l'eau, des déchets et de production d'énergie renouvelable. Par ailleurs, lorsque le marché de l'infrastructure respectif est ouvert à la concurrence (par exemple, dans le domaine des télécommunications), on parle parfois d'« infrastructures commerciales » qui sont également considérées comme une sous-catégorie d'infrastructures économiques (WEF 2010)

³¹ Dans certains cas, la plus grande partie de l'infrastructure peut être détenue par le secteur privé. Cependant, le gouvernement peut conserver la propriété ou le contrôle de certains éléments du système ou réseau (la passerelle internationale dans les télécommunications ou le réseau de transport d'électricité).

universités, les prisons, les logements sociaux, les tribunaux, etc. Voir l'encadré 1.14 pour plus d'informations sur la distinction entre les infrastructures sociales et les infrastructures économiques.

Lorsqu'un bâtiment est destiné à accueillir ou à abriter des fonctions administratives ou même servir de logement aux fonctionnaires et à leurs familles (c'est-à-dire, dans les cas où le bâtiment ne fournit aucun service public), l'infrastructure est généralement appelée « infrastructure d'hébergement ».

Ce type d'infrastructure et d'autres biens utilisés dans les activités gouvernementales qui ne fournissent pas nécessairement un service direct au public (par exemple, la défense) sont parfois également appelés « infrastructure gouvernementale ».

ENCADRÉ 1.14 : Infrastructures sociales et infrastructures économiques

Toutes les infrastructures constituent un cadre permettant la fourniture d'un service public ou destiné à un usage public. De telles infrastructures peuvent inclure :

- une installation qui sert de logement aux fonctionnaires ou aux agents de l'État ou qui abrite une structure fournissant des services sociaux ou sanitaires (par exemple, un hôpital, une école, une prison ou un tribunal) ;
- un cadre nécessaire à la fourniture d'un service de transport ou un service public de type réseau (par exemple, l'eau ou l'électricité), ou qui est mis à la disposition des usagers et du grand public.

Le premier type d'infrastructures est généralement appelé infrastructures sociales et le dernier type est considéré comme des infrastructures économiques.

De manière schématique, les infrastructures sociales ne génèrent pas de revenus provenant des usagers. Si des revenus sont générés, ils sont généralement marginaux et collatéraux (c'est-à-dire qu'il s'agit de revenus accessoires, alors que les infrastructures économiques peuvent ou non générer des revenus provenant de leurs usagers). Cette spécificité des infrastructures sociales s'explique en ce que (i) l'infrastructure est parfois mise à disposition gratuitement aux usagers ; (ii) une redevance peut être prélevée auprès des usagers, et retenue par le promoteur de l'infrastructure ; ou (iii) une redevance peut être prélevée auprès des usagers, mais retenue par une autre entité publique ou privée.

Types d'infrastructures par secteur

Les infrastructures publiques peuvent être classées selon un certain nombre de secteurs. Le tableau 1.5 présente une longue liste de sous-secteurs et de types d'infrastructures pour lesquels il est courant de voir des PPP mis en place avec des financements privés.

Cependant, deux aspects sont à prendre en compte :

- la mise en place de PPP et toute autre forme de participation privée peut se heurter à une forte opposition publique et politique, notamment dans certains secteurs et dans certains pays ; et
- certains pays ont choisi d'exclure certains secteurs du champ d'application des politiques et de la législation sur les PPP (notamment les infrastructures et les services de santé). Cette approche peut représenter une solution de compromis raisonnable visant à trouver un consensus politique sur l'utilisation des PPP.

Ainsi, bien que les PPP puissent être adaptés à la plupart des secteurs d'infrastructures, cette démarche ne correspond pas nécessairement à tous les projets (voir la section 5.5 et le chapitre 3.5).

TABLEAU 1.5 : Types de biens par secteur. Secteurs adaptés à l'acquisition d'infrastructures par le biais de PPP³²

Secteur	Exemples
Infrastructures économiques - transports > réseau routier	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelles routes ou autoroutes • Projets spécifiques de construction de tunnels ou de ponts • Voies d'accès (par exemple, aux ports). • Modernisation et élargissement des routes et des réseaux
Infrastructures économiques – transports > réseau ferroviaire	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes ferroviaires à grande vitesse • Lignes ferroviaires conventionnelles lourdes • Liaisons rapides (par exemple, aux aéroports) • Leasing opérationnel du matériel roulant • Projets de construction de métro et autres projets de transport en commun • Systèmes de billetterie et de perception des droits de transport • Stations de métro
Infrastructures économiques - transports > autres infrastructures de mobilité urbaine	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de transport par bus à haut niveau de service (BHNS) • Parcs de stationnement • Plateformes d'échanges intermodaux
Infrastructures économiques - transports > ports et aéroports	<ul style="list-style-type: none"> • Aéroports neufs ou modernisés • Ports neufs ou modernisés
Infrastructures économiques - eau et déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Usines de dessalement • Stations de traitement des eaux usées (STEU) • Concessions de gestion intégrée du cycle de l'eau • Systèmes de gestion des déchets solides • Usines de valorisation énergétique des déchets – stations d'incinération
Infrastructures économiques - énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Usines indépendantes de production d'énergie par le biais de contrats d'achat d'énergie (CAE) • Lignes de transport d'électricité • Gazoducs • Travaux en faveur de l'efficacité énergétique (par exemple,

³² PPP KnowledgeLab fournit de plus amples informations sur l'application des PPP dans certains de ces secteurs, y compris des exemples concrets et des études de cas. Voir <https://www.pppknowledgelab.org/sectors>. D'autres documents qui donnent une vue d'ensemble transsectorielle et des exemples de projets, ainsi que des documents « par secteur », se trouvent dans la section 1.2. du Guide de référence des PPP version 2.0 (Banque mondiale 2014) « Recours aux PPP : secteurs et services ».

	dans les bâtiments publics ou dans l'éclairage urbain)
Infrastructures économiques - Technologies de l'information et de la communication (TIC)/télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes ou réseaux de fibres optiques • Réseaux de télécommunications/haut débit
Infrastructures économiques - Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> • Parcs nationaux • Bâtiments du patrimoine culturel
Infrastructures économiques - Agroalimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • PPP pour le stockage de céréales • Projets d'irrigation
Infrastructures sociales - santé, éducation, sécurité/prisons, tribunaux/justice, logements sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • Hôpitaux • Résidences universitaires • Établissements universitaires • Établissements scolaires • Bâtiments judiciaires • Établissements pénitentiaires • Logements sociaux
Infrastructures sociales (autres) - sports, interventions d'urgence et sécurité locale, infrastructures d'hébergement des services de l'État	<ul style="list-style-type: none"> • Centres sportifs • Casernes de pompiers • Postes de police • Bureaux gouvernementaux
Autres secteurs potentiels pour les PPP	<ul style="list-style-type: none"> • Défense : simulateurs de vol ou autres simulateurs • Installations militaires • Postes ou installations frontaliers nationaux

5. Quand utiliser les PPP : Motivations et mises en garde

Diverses raisons peuvent être invoquées pour justifier l'emploi des PPP comme une option pour l'acquisition d'infrastructures. Ces motivations peuvent être classées en trois catégories principales :

- celles concernant les aspects financiers des PPP : les PPP comme mécanisme financier pour les gouvernements (y compris la motivation « hors bilan ») ;
- celles concernant l'efficacité et l'efficacité de mise en œuvre des projets ; et
- d'autres motivations concernant l'efficacité globale pour les gouvernements (y compris la promotion de la transparence et la lutte contre la corruption)³³.

Cette section décrit et explique la logique derrière ces catégories de motivations (sections 5.1 à 5.3.).

Elle présente également les principaux inconvénients des PPP, qui peuvent limiter ou nuancer l'utilité de l'outil (section 5.4) et formule un certain nombre de recommandations pour une meilleure

³³ Une autre catégorie de raisons qui ne sont pas invoquées dans ce chapitre sont les « motivations idéologiques », par exemple, lorsqu'un gouvernement poursuit une politique de « petit gouvernement ».

utilisation des PPP (section 5.5).

Enfin, la section 5.6 expose des réflexions sur le contexte spécifique des pays les moins avancés et sur les enjeux auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils décident de promouvoir la démarche PPP comme moyen de renforcer le développement des infrastructures.

5.1. Motivations invoquées : les PPP comme mécanisme financier permettant aux gouvernements d'élaborer des projets d'infrastructures

La motivation financière peut être divisée en deux sous-catégories. La première sous-catégorie concerne la perspective statistique et de comptabilité nationale. (Un financement privé peut être considéré comme un élément « hors bilan » de l'État ; cette motivation en faveur des PPP peut s'avérer dangereuse). Cette première sous-catégorie est à différencier de la motivation financière pure, c'est-à-dire l'accès aux ressources externes pour combler un manque de financements pour le développement des infrastructures, indépendamment de sa prise en compte ou non comme une dette publique dans le système comptable concerné (voir la section 5.1. 2.).

5.1.1. Les PPP comme méthode alternative de financement des infrastructures (financement privé)

Les PPP constituent une méthode alternative de financement d'une nouvelle réalisation ou de la modernisation des infrastructures. Cette alternative au financement via le budget de l'État peut permettre d'accélérer le développement des infrastructures.

Les financements permettant les travaux proviendront du partenaire privé (sous forme de capitaux propres et de dettes mobilisés par le promoteur, par l'intermédiaire de la société de projet (SPV)) et non du budget de l'État. Cela ne signifie pas forcément que l'investissement ne sera pas comptabilisé comme une dette publique, notamment s'il s'agit d'un PPP à paiement public (voir le chapitre 2 et le chapitre 4.12). Cependant, de nombreux PPP peuvent ne pas impacter la dette publique, à condition de répondre à certains critères (en fonction des normes comptables nationales mises en œuvre par le pays concerné).

Par conséquent, lorsque la réglementation fiscale limite le recours à l'endettement public et que le niveau d'endettement est proche des limites prescrites, la solution PPP peut permettre au gouvernement de réaliser des infrastructures qui autrement ne pourraient pas être développées. Cela peut alors permettre au gouvernement d'accélérer un plan ou un programme. Dans ces cas, les gouvernements doivent noter que, indépendamment du traitement fiscal du PPP, d'importants moyens publics sont engagés dans le cadre d'un contrat de longue durée. Dans les projets à paiement public, les coûts sont réglés au final par les contribuables, alors que dans les PPP de type concessif, le public (les usagers) est taxé directement pour l'usage fait de l'infrastructure. Par conséquent, un éventuel abus de l'outil pour contourner les limites d'endettement public pourrait finir par constituer un fardeau pour la société, soit directement à travers les redevances d'utilisation soit indirectement par l'impact des futurs paiements par l'État. Voir l'encadré 1.15.

Lorsqu'un PPP est utilisé pour accéder à de nouvelles sources de financement, les gouvernements doivent également se montrer prudents quant aux pertes éventuelles en termes d'efficacité ou d'optimisation des ressources (VfM). Si l'option PPP ne démontre pas la « value for money » qu'elle génère (c'est-à-dire des gains d'efficacité et une optimisation des ressources (VfM) pour la société, par rapport à une réalisation prévoyant un mode d'exécution classique ou un financement du projet par l'État), un PPP peut réduire de manière significative le rapport coût-bénéfice du projet

(Voir la section 5.2).³⁴³⁵.

ENCADRÉ 1.15 : Un PPP qui ne donne pas lieu à une dette publique va néanmoins créer un engagement

Même lorsque l'actif et le passif liés à un PPP (dans les PPP à paiement public) ne se reflètent pas dans les comptes nationaux, de sorte qu'il n'y ait pas une augmentation de la dette publique, il y aura toujours un engagement à long terme à effectuer des paiements publics (engagement explicite, ou implicite dans le cas du passif éventuel) qui affecte la situation financière de l'État à long terme. Pour cette raison, un certain nombre de territoires imposent une limite légale aux acquisitions faites dans le cadre d'un PPP, généralement comme un pourcentage du montant total des dépenses d'investissement qui peuvent être mobilisées par le biais de PPP ou des modes de calcul similaires, tels qu'un pourcentage du produit intérieur brut (PIB).

Le chapitre 2.8 donne des explications supplémentaires sur la nécessité d'évaluer et de contrôler les engagements budgétaires et l'exposition totale aux PPP.

5.1.2. La motivation de l'accès à l'argent

Un autre élément financier pouvant motiver le recours aux PPP est la plus grande flexibilité financière que le financement privé peut éventuellement offrir au gouvernement, indépendamment des répercussions sur le niveau d'endettement déclaré par l'État. La « motivation financière » est souvent le facteur principal dans de nombreux pays émergents et économies en développement.

Si un PPP est utilisé, il n'est pas nécessaire d'allouer des moyens dans le budget à court terme pendant l'année ou les années de construction. Il n'est pas non plus nécessaire d'inclure les fonds requis pour le projet dans la stratégie budgétaire de l'État ou de négocier des dettes spécifiques ou additionnelles pour le projet. Même si le PPP est déclaré comme une dette publique, il présente l'avantage de la transparence et de la responsabilité, car il s'agit d'une facilité financière clairement destinée à satisfaire un besoin spécifique.

Indépendamment des implications comptables concernant la dette, les PPP permettent aux gouvernements de mobiliser des sources de financement supplémentaires. Certains prêteurs qui pourraient octroyer des crédits au projet d'infrastructure PPP peuvent ne pas être disposés à accorder des prêts directs au gouvernement.

5.2. Efficacité et efficience : PPP comme source potentielle d'une plus grande efficacité dans les projets d'infrastructures

L'autre motivation principale pour l'utilisation des PPP en tant qu'outil alternatif pour le financement et l'acquisition des infrastructures est le gain potentiel à long terme en termes d'efficience (à condition d'appliquer les PPP à des projets appropriés et selon la structure et mode de passation de marché adaptés) et d'efficacité (en utilisant les PPP pour obtenir les résultats souhaités d'une

³⁴ Par ailleurs, certaines normes comptables nationales (par exemple, le système européen de comptabilité nationale [SEC]) peuvent pousser à un transfert de risque au partenaire privé qui irait plus loin que la répartition optimale de risque permettant de maximiser l'optimisation des ressources (VfM). Le transfert de risque optimal ou la répartition optimale des risques est expliqué plus en détail au chapitre 5.

³⁵ "Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources" (OCDE 2008) explique les risques de biais en faveur des PPP dans sa section 1.2.

manière opportune et rentable).

Le coût attendu à long terme pour le secteur public pourrait être plus bas dans le cadre d'une structure PPP que selon un mode classique de passation de marchés (et/ou les bénéfices attendus pourraient être plus élevés). Cela peut être le cas, même après avoir pris en compte le coût plus élevé du capital (coûts financiers) associé au financement privé qui fait partie du PPP. Pour les PPP de type concessif, les gains d'efficacité pourraient se traduire par des redevances plus faibles pour les usagers.

Indépendamment du mode de passation de marchés, une solution technique (c'est-à-dire un projet) doit être testée via une analyse coût-bénéfice. La solution doit également être raisonnable et bénéfique en termes de résultats socio-économiques (ou simplement être la solution technique optimale).

C'est à ce stade que le projet doit être testé afin de déterminer si la réalisation du projet sous forme de PPP conduirait à une efficacité supplémentaire plutôt qu'une efficacité réduite (en raison de l'augmentation des coûts ou de la diminution des avantages). Ce test est réalisé comme l'exercice d'optimisation des ressources (« Value for Money » [VfM]) qui est largement expliqué au chapitre 4.

Certains auteurs et textes font la différence entre trois types d'efficience : l'efficience de l'allocation (théoriquement liée à la décision initiale de savoir si le projet ou le service doit être réalisé), l'efficience technique et l'efficacité X³⁶. Voir la figure 1.7.

Le présent Guide PPP préfère axer son explication sur les « facteurs des gains d'efficacité dans un PPP ». Certains de ces facteurs se rapportent à une augmentation potentielle de l'efficience d'allocation (la maximisation des bénéfices attendus du projet), tandis que la majeure partie des gains d'efficacité obtenus grâce au PPP se rapportent principalement à la gestion des risques, ainsi qu'à la gestion des coûts (y compris la gestion du cycle de vie) et à l'innovation. Dans tous les cas, tous ces facteurs sont fortement liés entre eux et il n'est pas possible d'expliquer l'un sans l'autre.

³⁶ Comme le suggère l'OCDE (2008), en termes de théorie économique, il faut établir une distinction entre trois types d'efficience : l'efficience de l'allocation (c'est-à-dire l'emploi de ressources pour maximiser le profit et l'utilité), l'efficience technique (minimum d'intrants et maximum de produits) et l'efficience X (qui consiste à éviter le gaspillage des intrants (Fourie et Burger 2000:697). Le seul fait que l'État décide d'offrir un service, que ce soit par la voie traditionnelle ou par un PPP, est synonyme du premier type d'efficience. Une fois que la décision de fournir un service est prise, le gouvernement doit choisir les modalités : soit la voie traditionnelle, soit un PPP. Ce choix dépend largement de considérations relatives à l'efficience technique et l'efficience X.

FIGURE 1.7 : Synthèse des facteurs d'efficacité d'un PPP



5.2.1. Gestion des coûts : une plus grande souplesse de gestion et la motivation « lucrative »

Le secteur privé bénéficie d'un cadre différent qui permet une plus grande souplesse en termes de gestion des coûts, grâce à des négociations souples avec ses sous-traitants (dans les contrats non soumis aux règles de la commande publique) et/ou à une main-d'œuvre plus flexible. Dans ce contexte, le secteur privé ne subit pas les mêmes pressions sociales ou politiques en ce qui concerne les effectifs et les conditions de travail (salaires, effectifs et équipes de travail).

Naturellement, le rapport coût-efficacité dans les PPP est également influencé par d'autres facteurs qui sont expliqués plus bas (capacité d'innovation, gestion des risques et regroupement des obligations de construction avec celles de la maintenance). Ces facteurs sont tous liés à la nature « lucrative » de l'entreprise privée – sa recherche de profits (par opposition à la nature non lucrative des activités de l'État).

5.2.2. Gestion des coûts du cycle de vie

Dans le cadre d'un PPP à financement privé, le partenaire privé n'est pas payé lors de la construction de l'infrastructure. Au lieu de cela, les dépenses d'investissement (capex) sont rémunérées au cours de la phase d'exploitation (voir la figure 1.8). Cette rémunération prend la forme de redevances facturées aux usagers ou de paiements effectués par le gouvernement (assortis de déductions en cas de mauvaise performance/qualité du bien et du service). Le partenaire privé doit assumer les risques de maintenance afin de respecter les normes de performance et de qualité (aussi bien l'entretien courant que la maintenance extraordinaire, ainsi que les rénovations permettant de respecter les obligations de restitution). Par conséquent, le partenaire privé a une incitation naturelle à concevoir et à construire l'infrastructure de manière à réduire les risques de maintenance et de réhabilitation dans le but de réaliser des économies à long terme sur les coûts globaux du cycle de vie.

Il existe d'autres modes d'approvisionnement (dont certains sont considérés comme des PPP sans financement privé), tels que les contrats DBOM, au titre desquels le titulaire de marché est responsable de la construction et de la maintenance. Cependant, dans le cadre d'un contrat DBOM, l'entreprise privée n'a pas nécessairement la même incitation à rechercher des économies sur les coûts globaux du cycle de vie comme dans un PPP. Comme il a été suggéré plus haut, dans un contrat DBOM, l'entreprise pourrait au contraire chercher à réduire les coûts de construction pour augmenter sa marge car elle sera rémunérée pour les travaux de construction séparément et, de manière générale, au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

5.2.3. Transfert de risques

De manière générale, on estime que le secteur privé est plus efficace dans la gestion de certains risques (à moindre coût) grâce à une meilleure évaluation des risques et à une meilleure gestion des événements à risque (réduction de la probabilité d'occurrence et/ou les conséquences du risque ou transfert du risque à un tiers à un coût avantageux). En conséquence, le secteur privé exigera une prime de risque plus faible que le coût probable pour l'État s'il ne transfère pas le risque. Les PPP transfèrent d'importants risques au partenaire privé et offrent donc une plus grande possibilité de réduire la prime de risque incluse dans le coût de l'infrastructure. En outre, les investisseurs et les financiers du secteur privé dont les capitaux et les fonds sont exposés à un risque dans le projet effectueront leur propre *due diligence*, ce qui permet d'ajouter un niveau supplémentaire de maîtrise du risque.

Le risque temporel (la possibilité de retards de la mise en service de l'infrastructure) est également transféré au partenaire privé par le biais du mécanisme de paiement : la plupart sinon tous les paiements ne seront effectués qu'une fois le bien construit et mis en service (voir la figure 1.8).

Le transfert de risque ne sera jamais aussi efficace si l'investissement n'est pas exposé à ces risques. Si un risque qui a été transféré au secteur privé se matérialise, une entreprise dont l'investissement n'est pas à risque peut éventuellement abandonner le projet avec des pertes minimales plutôt que de résoudre le problème, alors qu'une entreprise dont l'investissement est à risque dans un PPP bien structuré ne peut pas le faire.

Le transfert de risque est au cœur des gains d'efficacité et il s'agit, généralement, du facteur d'optimisation des ressources (VfM) le plus important. Ce constat doit toutefois être nuancé : un projet PPP avec un transfert de risque faible ou marginal ne permettra certes pas au partenaire privé de réaliser des gains d'efficacité grâce à une meilleure gestion des risques et devrait donc faire l'objet d'une passation de marchés classique³⁷. En revanche, le transfert trop important de risques pourrait également affecter l'optimisation des ressources (le chapitre 5 donne des idées sur la façon de trouver une répartition optimale des risques, par la conservation ou la reprise et/ou le partage de certains risques).

5.2.4. Innovation

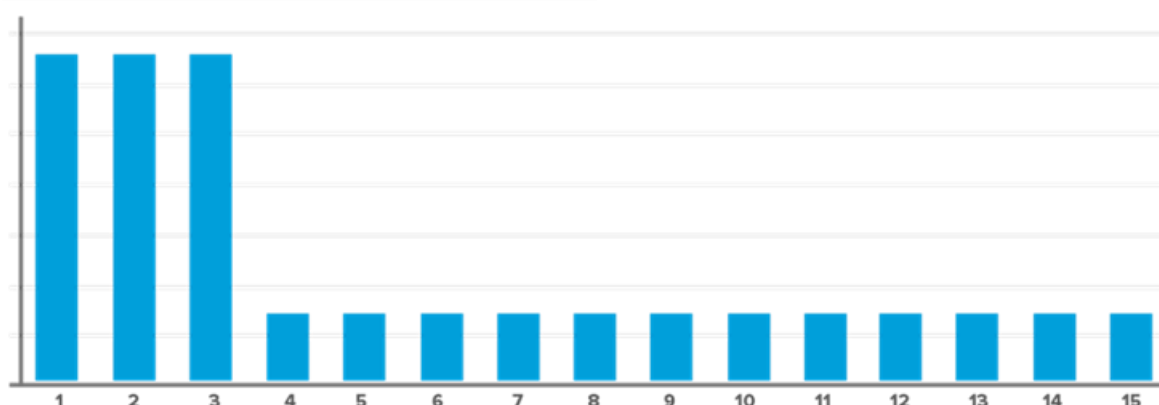
La nature des contrats PPP, axés sur la performance, offre un avantage en incitant à l'innovation. Lorsque les stipulations contractuelles sont correctement axées sur la performance et les résultats, il est possible d'accorder au partenaire privé un certain degré de flexibilité pour structurer et organiser ses propres moyens et méthodes. Par conséquent, la capacité d'innovation du secteur privé représentera une source supplémentaire d'économies et d'efficacité. Le secteur privé aura la possibilité et la motivation d'appliquer des techniques et des méthodes innovantes, à condition que le contrat soit basé sur la performance (c'est-à-dire qu'il comprend une définition du résultat attendu, sous forme de programme fonctionnel ou spécifications de niveau de service, plutôt que par une définition des moyens à mobiliser). Ces méthodes sont plus susceptibles de présenter un meilleur rapport coût-efficacité dans l'atteinte du niveau de performance du service requis. Le

³⁷ Par exemple, dans le cas du système d'approvisionnement en eau de Trencin, en République Slovaque (cas 8 dans « *Resource Book on PPP Case Studies* », Commission européenne 2004), il n'y avait aucun transfert de risques liés à la performance. Un mécanisme de rémunération en « régie » (basé sur la facturation des coûts de revient majorés), c'est-à-dire une garantie contractuelle que le partenaire privé réalisera un certain profit sur les coûts (à mesure qu'ils sont engagés) et sans déduction ou pénalité pour déficit de performance, représente un transfert de risque insuffisant et une absence d'incitations en faveur la performance.

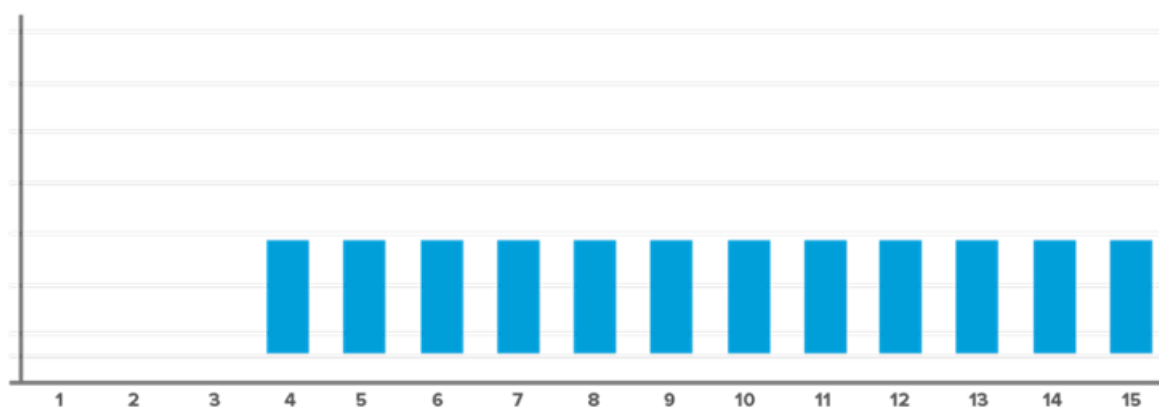
meilleur moyen d'assurer que ces gains d'efficacité bénéficient à l'autorité publique et aux contribuables réside dans la mise en place d'une bonne procédure d'appel d'offres et d'évaluation, qui doit porter une attention particulière aux facteurs de prix et de coût.

FIGURE 1.8. Calendrier de dépenses publiques pour un PPP comparé à un marché public classique

Paielements au titre d'un marché public classique



Paielements au titre d'un PPP



Dans le cadre d'un PPP, l'autorité contractante ne commence à payer qu'après la mise en service de l'infrastructure, en payant la valeur de la construction et les coûts d'exploitation et de maintenance. De cette manière, elle finance la construction et en même temps crée pour l'entreprise (le partenaire privé) une incitation à respecter ou faire mieux que le calendrier des travaux prévus, et intègre le paiement pour l'exploitation et la maintenance avec la rémunération des travaux de construction réalisés.

5.2.5. Prise en compte des avantages : fiabilité et efficacité

L'efficacité est souvent mesurée en termes de coûts financiers. Cependant, les décisions relevant des politiques publiques devraient également être prises en tenant compte des coûts et des bénéfices sociaux. Certains coûts doivent être monétisés (lorsque cela est pratique) et les avantages devraient également être monétisés ou évalués au moins qualitativement³⁸.

³⁸ L'analyse coût-bénéfice (ACB) est une analyse qui vise à saisir les coûts et les avantages d'une solution proposée pour confirmer qu'elle offre une valeur nette à la société. Elle peut également servir à comparer les différentes options, et à sélectionner ou hiérarchiser les projets. Le chapitre 2 du présent Guide PPP porte plus sur

L'approche PPP pourrait apporter ou procurer des avantages supplémentaires ou permettre de réaliser des économies dans certains coûts sociaux si les bons mécanismes d'incitation sont prévus dans le contrat (efficacité énergétique, réduction des émissions de gaz, réduction des nuisances sonores, etc.). Un PPP peut également améliorer le rapport coût-bénéfice en incitant à une accélération de la phase de chantier afin que l'infrastructure soit mise en service plus tôt ou en donnant plus de certitudes quant au calendrier du projet (fiabilité des délais).

Le maintien des niveaux de qualité de service convenus au préalable est un autre avantage important du modèle PPP. La capacité du secteur public à maintenir un niveau de service fiable de la même qualité est menacée par les allocations budgétaires, par une mauvaise gestion de la chaîne d'approvisionnement et par la rotation du personnel. Le lien entre le paiement et les niveaux de performance offre une incitation supplémentaire dans les PPP pour que la qualité du service soit maintenue.

De manière générale, un PPP peut offrir une fiabilité supplémentaire au niveau des délais (voir la figure 1.8) et des coûts de réalisation des objectifs (par exemple, les niveaux de service, c'est-à-dire la qualité). Ainsi, les PPP peuvent offrir des avantages non seulement en termes d'efficacité mais aussi d'efficience.

5.2.6. Efficacité grâce à l'optimisation de l'usage de l'infrastructure

Les projets qui dépendent fortement des paiements des usagers et d'autres sources de revenus accessoires plus importants que les gains d'efficacité attendus pourraient générer des recettes plus importantes que prévu, en plus des économies réalisées (par exemple, le service peut être fourni à plus de personnes avec les mêmes moyens ou des moyens moins importants).

Dans ces projets PPP, le secteur privé est incité à accroître l'usage public de l'infrastructure (trafic/usage plus important d'une infrastructure de transport) et accroître son utilisation ou sa valeur économique. Dans certains cas, cela se fait grâce à l'utilisation commerciale de l'espace ou des sites pour réaliser des hôtels, des restaurants, des équipements de loisirs ou pour créer d'autres utilisations synergiques. Cette motivation permet à la partie privée d'exploiter le bien de manière proactive et d'introduire des approches et stratégies novatrices.

Ces innovations peuvent générer des revenus supplémentaires pour l'autorité publique et les contribuables (via la facturation de redevances au partenaire privé³⁹), ou réduire le coût budgétaire (par la réduction du déficit de viabilité, le cas échéant).

Certains PPP à paiement public offrent également des incitations pour maximiser l'usage de l'infrastructure ou pour encourager d'autres usages de l'infrastructure (par exemple, le développement de la fibre optique dans les projets ferroviaires, l'exploitation d'espaces commerciaux dans toutes les infrastructures de transport, etc.).

les mécanismes et l'usage de l'analyse coût-bénéfice.

³⁹ Les moyens de capter les revenus excédentaires sont expliqués dans le chapitre 5.8, « Paiements à l'autorité contractante ».

ENCADRÉ 1.16 : Les PPP sont-ils vraiment plus efficaces⁴⁰ ?

Il existe de nombreuses analyses et rapports établis par (ou pour) les gouvernements et les Cours des comptes nationales sur la question de savoir si les PPP permettent effectivement l'optimisation des ressources (« Value for Money » [VfM]) . La plupart des rapports produits par (ou pour) les gouvernements et les institutions de vérification concluent que les PPP permettent effectivement l'optimisation des ressources (VfM)⁴¹.

Les études menées au Royaume-Uni indiquent que les ministères qui ont mis en œuvre des PPP ont enregistré des économies de l'ordre de 10 à 20 %. Selon le recensement effectué par le *United Kingdom National Audit Office* (NAO) en 2002, seules 22 % des opérations PFI avaient connu des dépassements de coûts et 24 % ont connu des retards contre 73 % de dépassements et 70 % de retards concernant les projets exécutés par le secteur public et examinés dans l'enquête du NAO en 1999.

Selon un rapport de HM Treasury en 2006, une étude réalisée pour le compte du gouvernement écossais par *Cambridge Economic Policy Associates* (CEPA) aurait constaté que 50 % des autorités chargées de l'administration des PPP déclare avoir bénéficié d'une optimisation des ressources (« good value for money ») et 28 % ont déclaré une optimisation des ressources satisfaisante.

Le Forum national australien des PPP (qui représente le gouvernement national, les États et les Territoires de l'Australie) a demandé à l'Université de Melbourne en 2008 de comparer 25 projets PPP australiens avec 42 projets ayant fait l'objet d'une passation de marchés classique. L'étude a révélé que les projets ayant fait l'objet de passation de marchés classique avaient un dépassement de coût médian de 10,1 %, alors que les projets PPP avaient un dépassement médian de 0,7 %. Les projets ayant fait l'objet de passation de marchés classique avaient un dépassement de délais médian de 10,9 %, tandis que les projets PPP avaient un dépassement de délai médian de 5,6 %.

Ces conclusions sont néanmoins à prendre avec prudence : le choix concernant le mode d'exécution doit être fait projet par projet et, plus précisément, selon la pertinence de chaque projet (OCDE, 2008).

Sources : Adapté de l'OCDE 2008 ; Université de Melbourne 2008.

⁴⁰ Les principaux rapports cités sont : « *PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General* », HC 371 Session 2002-2003: 5 février, Canberra (National Audit Office, 2003); « *PFI: Strengthening Long-term Partnerships* », The Stationery Office, London (HM Treasury [2006]). « *National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the Performance of PPP Projects in Australia when Compared with a Representative Sample of Traditionally Procured infrastructure projects* » (The University of Melbourne 2008). D'autres recherches sur la valeur ajoutée effective des PPP sont, entre autres : Estache, A. et C. Philippe (2012), « *The Impact of Private Participation on the Performance of Infrastructure in Developing Countries: Summary of the academic evidence*, » IFC Economics Notes, N°2, avril, Grimsey, D. et M.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, ou Gassner, K., A. Popov, et N. Pushak (2009), « *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?* » PPIAF Trends and Policy Options, No°6, Washington, DC : Banque mondiale.

⁴¹ Cependant, le monde universitaire n'est pas unanime et certaines études soutiennent le contraire, c'est-à-dire une absence de preuve que le PPP constitue un facilitateur ou un moyen d'assurer des gains d'efficacité.

5.3. Autres avantages liés à l'efficacité globale pour les gouvernements

Les PPP peuvent également offrir des avantages d'efficacité supplémentaire, tels que détaillés ci-dessous :

- Les PPP garantissent un engagement préalable de moyens pour assurer la maintenance et la fiabilité technique : le secteur privé peut améliorer la fiabilité de la disponibilité et de la qualité de l'infrastructure en consacrant au projet des moyens dédiés au long terme. Cependant, cet avantage doit être nuancé à cause de la flexibilité réduite dans la gestion budgétaire ;
- Les PPP peuvent assurer des « effets démonstrateurs » : le secteur privé peut introduire des innovations qui sont ensuite adoptées dans d'autres projets ou dans d'autres prestations de services gouvernementaux. Par exemple, les PPP pour la construction de prisons en Australie et en Nouvelle-Zélande ont permis aux entreprises privées d'innover en matière de gestion des prisons et ainsi à l'État de tirer leçons des retours d'expérience et introduire les mêmes innovations dans les prisons gérées par l'État (modèles non PPP et DBFM) ; et
- Transparence : Les PPP peuvent apporter plus de transparence et de contrôles externes en raison des nombreuses parties impliquées dans l'opération (le gouvernement/l'autorité et ses conseillers, les investisseurs privés, les entreprises, les prêteurs, les consultants engagés dans la préparation de la réponse à l'appel d'offres, etc.). Voir l'encadré 1.17.

ENCADRÉ 1.17 : Résumé des points clés : Principaux facteurs d'efficacité et d'efficience dans le développement d'infrastructures⁴²

Gestion des coûts (flexibilité dans les négociations)	Une plus grande flexibilité dans la passation des marchés (par des négociations moins encadrées avec les sous-traitants et/ou des conditions de travail plus flexibles) et la nature « lucrative » du secteur privé (recherche de profits).
Gestion des coûts du cycle de vie	Le partenaire privé supporte les risques de dépassement des coûts pendant toute la durée du contrat. Par conséquent, il est incité à concevoir un cycle de vie permettant d'optimiser les coûts globaux de la construction et de la maintenance.
Transfert des risques/Gestion des risques	Une rémunération basée sur les résultats (disponibilité ou utilisation) plutôt que sur les coûts et l'obligation pour le partenaire privé de financer l'investissement sur la base de ces revenus permet un important transfert des risques. L'affectation ou le transfert des risques au partenaire privé (les risques inhérents au périmètre contractuel et dans la mesure où ils sont gérables par un gestionnaire compétent) assure l'optimisation des ressources (VfM) car le secteur privé est plus à même d'atténuer, d'évaluer, de chiffrer et/ou de gérer les conséquences de la plupart des risques.

⁴² Lorsque la plupart de ces facteurs d'efficacité sont présents dans un projet ou peuvent être déclenchés et protégés dans le projet s'il est réalisé comme un PPP, on peut considérer que la démarche PPP est pertinente pour le projet. Pour une autre description des indicateurs de pertinence d'un PPP, voir « *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* » (HM Treasury UK 2003), encadré 23, « *Considering private provision* ».

Innovation	Mettre l'accent dans le cahier des charges sur un programme fonctionnel incitera à l'innovation en matière de conception, de construction et de gestion de la maintenance avec une optimisation du rapport coût-efficacité.
Fiabilité	Les résultats en termes de délais de chantier (fiabilité du calendrier) et la bonne réalisation des résultats (durabilité technique ou qualitative) sont plus élevés grâce au mécanisme de rémunération prévu dans le cadre d'un PPP (lié à la performance et basé sur les résultats).
Usage accru du bien	À condition de mettre en place les incitations adaptées, le partenaire privé cherchera à optimiser l'usage de l'infrastructure (par exemple, dans les contrats prévoyant des paiements effectués par les usagers ou versés en fonction du nombre d'usagers, ou grâce à des bonus contractuels spécifiques).
Engagement en amont, prévisibilité et autres avantages généraux	Moyennant la prudence nécessaire en termes d'exposition aux engagements hors bilan, les PPP sont utiles pour l'organisation et la répartition des budgets publics afin de maintenir les niveaux de qualité à long terme dans les infrastructures publiques. Les PPP peuvent également assurer des effets démonstrateurs et aider à diminuer la corruption en renforçant la transparence et les contrôles externes.

5.4. Inconvénients et dangers de l'option PPP

En plus d'offrir des bénéfices et des avantages, le choix du PPP comme mode d'exécution de projets d'infrastructure présente également des points faibles et des inconvénients potentiels.

- Les PPP sont beaucoup plus complexes que les modes de passation de marchés classiques. Par conséquent, il existe un grand risque de mobiliser d'importants moyens pour des projets PPP peu pertinents ou adaptés qui consommeraient plus de ressources que des projets réalisés via des modes d'exécution plus classiques et moins complexes. Les projets PPP mobilisent des ressources plus spécialisées et nécessitent une attention particulière de la part de l'autorité contractante. Le délai nécessaire pour la préparation des projets PPP est plus long que pour les projets de travaux publics et les gouvernements qui recherchent des résultats rapides peuvent être découragés. La nature complexe des PPP peut être atténuée par la mise en place de principes directeurs solides et détaillés pour la gestion du processus PPP, ainsi que par le fait de prévoir des délais réalistes et une bonne organisation des ressources et des connaissances (par exemple, la création d'unités spécialisées dans les PPP) ;
- La démarche PPP implique davantage de visibilité et présente un plus grand risque d'exposition politique. Après un changement politique, la nouvelle administration peut estimer qu'elle ne fait que payer un projet d'infrastructure qui avait procuré des avantages politiques aux autres (leurs prédécesseurs) dans le passé. Pire encore, il réduit actuellement son budget pour le développement de nouveaux projets. Ce facteur négatif peut être atténué de plusieurs manières : de bonnes politiques de communication, la recherche d'un consensus politique sur l'utilisation du modèle PPP et la mise en place d'un programme PPP ;
- Les polémiques peuvent naître du fait que le public croit que le PPP de nouvelles redevances payables par les usagers ou une hausse celles-ci. Le public et les syndicats peuvent réagir et s'opposer aux PPP, en particulier lorsqu'ils remplacent la fourniture directe d'un service public. Encore une fois, la communication est l'essence même de la

gestion des risques de contestation et de perception publique. En outre, la mise en place de réductions budgétaires est une question spécifique qui mérite une attention particulière et une gestion spécifique⁴³ ;

- La réalisation de projets par voie de PPP entraîne des coûts de transaction nettement plus élevés, aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. Ces coûts plus élevés sont inhérents à la plus grande complexité du mode de passation de marché, en particulier lors de la procédure d'appel d'offres, mais aussi à la nécessité d'une préparation et d'une évaluation approfondies du projet et aux moyens à mobiliser pour le suivi du projet. Cet inconvénient peut être minimisé si la démarche PPP est réservée uniquement aux projets nécessitant un investissement important. Si le projet est suffisamment important, les gains en efficacité du PPP sont susceptibles de l'emporter sur les coûts de transaction plus élevés ;
- Les PPP entraînent un coût plus élevé de la surveillance à exercer par le gouvernement, nécessitant un suivi renforcé de la performance pour s'assurer que les gains d'efficacité et de qualité sont effectivement réalisés. Cependant, ce coût plus élevé fait partie du prix d'une qualité de service plus fiable. Dans les projets exécutés selon les modes d'exécution classiques, les coûts du suivi de la qualité sont souvent moins visibles puisqu'ils sont considérés comme faisant partie de l'activité quotidienne de l'autorité contractante et donc pas comme des coûts liés au projet. Inversement, il n'y a parfois pas de suivi du tout, ce qui entraîne forcément une dégradation de la qualité du service ;
- La démarche PPP apparaît plus coûteuse en termes de financement car le coût du financement privé comprend une prime de risque sous forme d'une marge sur le taux d'intérêt et du taux de rentabilité interne (TRI) exigé par les investisseurs. Ce mode de financement est par essence un instrument financier plus coûteux qu'un financement public direct. Ceci dit, le coût d'un endettement de l'État sous-estime le coût réel du financement car il ne rémunère pas l'exposition de l'État aux risques inhérents au projet. Cela ne signifie pas que l'option PPP est, par définition, plus coûteuse. En revanche, si le projet n'est pas adapté à une solution PPP, est mal structuré, ou que la procédure de passation de marché ou le suivi contractuel est mal géré, il est peu probable que le coût de la mobilisation de financements privés soit compensé par d'autres gains d'efficacité. Cela crée un fardeau supplémentaire inattendu en termes de viabilité budgétaire, qui n'est pas compensé par les économies liées à un gain d'efficacité ;
- Dans les pays où les régimes de comptabilité et de suivi budgétaire sont moins sophistiqués, les PPP risquent d'entraîner des engagements budgétaires excessifs qui menacent la viabilité budgétaire à long terme. Lorsqu'un PPP n'est pas comptabilisé comme contribuant à la dette publique, il y a un risque d'ignorer/rejeter les implications budgétaires à long terme. Par conséquent, la viabilité budgétaire à long terme peut se trouver menacée. Ce risque peut être atténué par une évaluation rigoureuse (plus exigeante que pour une démarche de passation de marchés classique) et un cadre politique approprié pour assurer le contrôle des engagements cumulés pris au titre des projets PPP (voir le chapitre 2 pour plus d'informations sur cette question). Des exemples de risques budgétaires excessifs sont examinés dans le *Guide de référence des PPP, version 2.0* (Banque mondiale, 2014) ;
- Rigidité : En tant qu'engagement contractuel à long terme pris par la partie publique, un PPP entraîne une certaine rigidité dans la gestion budgétaire (les renégociations éventuelles d'un contrat en vue de la réduction des coûts en cas de ralentissement

⁴³ Pour des lignes directrices spécifiques sur la gestion de réductions budgétaires, voir la *Good Practice Note – Managing Retrenchment* de la Société financière internationale (SFI) (août 2005).

économique imprévu sont coûteuses). La seule façon de gérer les dangers liés à cette rigidité consiste à contrôler l'exposition cumulée aux PPP et à analyser attentivement la viabilité budgétaire de chaque projet (le chapitre 2.8.5 fournit une description de la pertinence des rapports et des comptes) ; et

- Absence de concurrence (post-attribution) : Après la signature du contrat, les renégociations sont fréquentes. Lorsque cela se produit, en tant que fournisseur en situation de monopole, l'opérateur privé bénéficie d'un avantage pendant la négociation avec l'État, ce qui n'est pas le cas d'un fournisseur dans un marché de libre concurrence (OCDE, 2008). La seule façon d'atténuer ces risques est de renforcer la souplesse du contrat (possibilité de modifications contractuelles) et de fixer des limites claires. Les chapitres 7 et 8 traitent largement des questions liées aux modifications contractuelles.

Ces caractéristiques représentent des points faibles, des inconvénients et des risques inhérents à la méthode PPP. Par conséquent, l'option PPP peut ne pas être la plus adaptée pour un projet donné si ces risques ne sont pas maîtrisables par l'État, en vue de les éliminer ou de les atténuer sensiblement. De même, le PPP peut ne pas être approprié si l'État n'a pas mis en place les mécanismes de contrôle nécessaires (par exemple, le contrôle de l'exposition cumulée et une bonne analyse de la viabilité budgétaire).

Un projet doit correspondre à l'outil PPP. Il est important de reconnaître que le mode d'exécution sous forme de PPP n'est pas adapté à chaque projet d'infrastructure.

En outre, un pays donné peut faire face à des problèmes supplémentaires qui l'empêchent de mettre en place une démarche PPP avec succès. Ces enjeux concernent les conditions macroéconomiques et l'environnement général des affaires dans le pays concerné. (Ces questions sont explicitées plus loin à la section 5.6).

5.5. Conditions d'accès aux avantages des PPP : Présentation des éléments et des phases d'un bon processus PPP, la nécessité de la bonne gouvernance du projet et le rôle du cadre PPP

Dans les sections précédentes, il a été expliqué comment l'option PPP peut constituer une importante source de gains d'efficacité et offrir d'autres avantages pour une meilleure gestion des infrastructures. Cette approche a également des points faibles et d'autres problèmes qui la rendent inadaptée pour certains projets.

Les gouvernements doivent protéger et accroître au maximum les avantages potentiels de l'outil PPP et atténuer ses risques et ses écueils potentiels. Sinon, les PPP créent des charges indues pour les contribuables plutôt que d'améliorer l'efficacité et la fiabilité des travaux et des services publics.

Ces avantages, en particulier ceux liés à l'efficacité, ne se matérialiseront que si le projet et le contrat respectent les conditions suivantes et que les mesures suivantes sont prises :

- Le projet doit être un projet raisonnable : un PPP ne fera pas de miracle et ne produira pas un bon projet à partir d'un mauvais projet, c'est-à-dire une solution technique absurde ou insuffisante pour satisfaire le besoin public concerné (le chapitre 3 explique l'importance d'un bon mécanisme d'identification des projets et de l'alimentation du processus PPP à partir de projets candidats issus de la réserve de projets identifiés. Il souligne également la nécessité de tester le projet pour déterminer sa robustesse économique) ;
- La démarche PPP doit être pertinente pour le projet : les avantages de l'approche PPP ne sont réalisés que dans les projets adaptés à un développement sous forme de PPP (le chapitre 3 explique comment sélectionner un projet PPP). Certains projets ne conviennent pas à l'approche PPP ;

- Le projet doit être préparé et évalué : en particulier, il doit être commercialement faisable, viable du point de vue des finances publiques et validé pour une réalisation sous forme de PPP (le chapitre 4 explique comment tester la pertinence de la démarche PPP à travers une évaluation de l'optimisation des ressources (VfM) et comment tester la faisabilité commerciale⁴⁴ et la viabilité budgétaire. Il présente également les avantages d'une bonne préparation du projet pour l'atténuation des risques et d'autres menaces qui surviennent au cours du cycle de vie du projet) ;
- Le projet doit être bien structuré : Les gains d'efficacité potentiels d'un PPP ne sont réalisés qu'avec une structure contractuelle adaptée qui fait émerger les générateurs de valeur et les rendra durables dans le temps (le chapitre 5 porte sur la structuration et la rédaction des contrats) ;
- Le projet doit faire l'objet d'une mise en concurrence en bonne et due forme : les gains d'efficacité du PPP sont perdus si la procédure de passation du marché n'est pas mise en place dans les règles et qu'il n'y a pas une concurrence saine et fiable (voir l'encadré 1.18) (le chapitre 5 décrit comment structurer un appel d'offres et le chapitre 6 explique la gestion de la procédure d'appel d'offres) ; et
- Le projet doit être géré de manière proactive pendant toute la durée de vie du contrat : les gains d'efficacité du PPP peuvent être perdus pendant la durée de vie du contrat si les contrats sont mal gérés (les chapitres 7 et 8 portent sur la gestion des contrats).

Toutes ces activités sont de nature progressive et itérative. Elles représentent le cycle du processus d'un PPP et sont expliquées aux chapitres 3 à 8 du présent Guide PPP. La section 10 de ce chapitre présente ce cycle et les différents chapitres du Guide PPP qui traitent du processus.

Le premier facteur de réussite d'un PPP est de prêter attention aux bénéfices et aux risques inhérents à la méthode PPP afin d'appliquer l'outil aux projets les mieux adaptés. Les projets doivent ensuite être évalués et préparés de manière approfondie, afin de prévoir une structuration appropriée des risques et des incitations. Ils doivent également faire l'objet d'appel d'offres dans le cadre d'un processus à l'efficacité et à la transparence maximale, qui favorise une libre concurrence entre des soumissionnaires fiables.

Les conditions à réunir pour que le projet et le contrat soient validés (décision d'investissement et choix du mode de passation de marché) doivent être définies de manière claire et compréhensible sous forme de lignes directrices. Des procédures doivent être mises en place pour s'assurer que ces conditions soient remplies. Le projet et le contrat doivent être élaborés de façon à traiter les risques de manière flexible mais prévisible, prévoyant les bonnes incitations et renforçant au maximum la concurrence qualitative, tout en évitant l'imprudence et/ou en réduisant ses conséquences. Le non-respect de ces conditions entraînera des conséquences néfastes.

⁴⁴ Le présent Guide PPP définit la faisabilité commerciale comme « l'analyse menée pour vérifier si le projet va effectivement attirer des soumissionnaires, investisseurs et prêteurs de qualité et pour mettre en évidence les conditions principales qui doivent être réunies ». La faisabilité commerciale est liée au rapport adéquat entre les risques et le rendement pour les investisseurs et la bancabilité. Voir le chapitre 4 pour plus d'informations.

ENCADRÉ 1.18 : Le besoin d'une vraie mise en concurrence : Passation de marchés PPP⁴⁵ ?

La concurrence est nécessaire pour arriver à l'optimisation des ressources (« Value for Money » [VfM]). Dans le cadre de négociations directes, un gouvernement paiera probablement plus cher que le prix du marché pour les travaux et les services réalisés et ces derniers peuvent être de moindre qualité.

La concurrence favorise l'innovation car les entreprises sous la pression de la concurrence sont incitées à introduire des innovations dans le but d'être efficaces ; elles cherchent de même à évaluer et à gérer de manière proactive les risques de façon la plus efficace. De toute évidence, sans le jeu de la concurrence, le prix d'un même projet avec la même approche sera plus élevé.

L'attribution sans mise en concurrence ou les négociations directes ne conviennent que dans très peu de cas. La plupart des raisons couramment invoquées pour justifier la négociation directe sont considérées comme fausses (*Guide de référence des PPP*, Banque mondiale 2014).

Les seuls contextes où les négociations directes peuvent être justifiées sont généralement les situations où il est évident qu'une seule entreprise est prête à réaliser le projet ou lorsqu'il y a eu des catastrophes naturelles ou d'autres situations d'urgence qui exigent une procédure accélérée. Dans ces conditions, l'optimisation des ressources (VfM) devient un facteur secondaire.

Les négociations directes peuvent non seulement nuire de manière flagrante à l'optimisation des ressources (VfM), mais aussi réduire l'intérêt que portent les professionnels du secteur au programme et au marché des PPP concernés. En effet, la transparence est essentielle pour attirer l'intérêt pérenne et sérieux des entreprises potentiellement soumissionnaires.

Pour cette raison, un cadre de gestion des PPP permettra de définir clairement les négociations directes comme une exception ; un pays ou un gouvernement fera recours à cette procédure uniquement dans des situations exceptionnelles, le cas échéant (dans l'idéal, seulement lorsque la nécessité d'une telle approche est évidente pour le public et le secteur d'activités). Des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine sont nombreux : des cadres de gestion des PPP qui définissent des conditions claires et limitées sur les circonstances dans lesquelles les négociations directes sont autorisées (par exemple, la loi PPP de Porto Rico - Loi 29 de 2009). Certains pays vont encore plus loin et interdisent la négociation directe (par exemple, la loi fédérale sur les PPP de 2004 au Brésil).

Une approche particulière, qui peut constituer une exception valable à la mise en concurrence classique (dans certains cas et selon des règles et des conditions spécifiques) concerne la possibilité de traiter une offre spontanée (ou « projet d'initiative privée »). Cette démarche se situe entre les négociations directes et la mise en concurrence classique. Dans le cadre d'une offre spontanée, l'initiateur du projet est une partie privée qui agit en tant que promoteur et propose au gouvernement de réaliser un projet visant à répondre à un besoin spécifique. Les offres spontanées sont parfois traitées de manière semblable à une attribution sans mise en concurrence (c'est-à-dire via des négociations directes pures) et l'État entame des négociations avec le promoteur privé si le projet répond aux conditions d'investissement et de passation de marchés de l'État.

Il existe de meilleures pratiques où le jeu de la concurrence est réintroduit en soumettant le projet à une mise en concurrence, tout en accordant certains avantages au promoteur initial. Le degré d'avantage prévu dans le cadre de cette procédure peut varier et favorise ainsi une concurrence plus ou moins importante. La mise en concurrence doit prévaloir comme approche standard ou normalisée à la passation des marchés car il procure des avantages importants⁴⁶. Les projets issus d'offres spontanées sont examinés au chapitre 2.6.6.

Le présent Guide PPP suppose que les PPP sont attribués dans le cadre d'une mise en

concurrence par voie d'appel d'offres afin de sélectionner un attributaire parmi un certain nombre de candidats. Par conséquent, tous les chapitres consacrés au cycle PPP sont basés sur une telle approche standard et transparente. L'appel d'offres doit être mis en place selon un ensemble de règles et de procédures publiées (règles de la commande publique). Cette réglementation déterminera la gestion des différentes options disponibles pour traiter les différentes phases du processus qui sont généralement les suivantes : pré-qualification, soumission des offres, évaluation, attribution et signature du contrat.

Il existe une liste relativement longue de types de procédures d'appel d'offres dans le monde, elles comportent souvent les mêmes caractéristiques de base avec des variations à la marge.

Il existe un certain nombre d'aspects clés qui influencent et définissent la conception et le fonctionnement de la procédure, notamment :

- Le traitement de la pré-qualification : calendrier de publication du dossier de pré-qualification (en amont de la publication du dossier d'appel d'offres ou non) et décision de mettre en place une étape de présélection ou uniquement d'admettre ou exclure les candidats.
- Le traitement de l'appel d'offres : calendrier de la finalisation et la publication du dossier d'appel d'offres et du contrat (après une période de dialogue et d'échanges ou ne permettant aucun échange et dialogue, mais seulement des éclaircissements mineurs).
- Le traitement de la soumission et de l'évaluation des offres : avec autorisation ou non des négociations ; avec autorisation ou non de propositions itératives.

Les typologies ou modèles de mise en concurrence les plus courants sont déterminés par différentes combinaisons des éléments de la stratégie de passation de marchés. Ceux-ci sont présentés à la section 10.

Il existe un autre aspect clé qui influence le processus d'attribution du marché, notamment les critères d'évaluation (comparaison du prix ou autres critères financiers uniquement, ou comparaison d'une combinaison de critères financiers et critères techniques ou qualitatifs). Les critères d'évaluation sont abordés au chapitre 5.

La conception de la procédure de passation de marché pour le projet PPP (de préférence appelée procédure de « mise en concurrence » ou « appel d'offres » dans le présent Guide PPP) est abordée au chapitre 5 et le chapitre 6 décrit la gestion de l'appel d'offres proprement dit.

La mauvaise gestion des projets ou des processus (gestion du processus PPP, tel que décrit précédemment) entraînera un échec du projet (voir la section 8). Cela peut non seulement amener l'État à perdre les avantages procurés par le projet PPP concerné, mais cela peut affecter également la réputation de l'État en tant que promoteur de PPP et d'infrastructures – aussi bien auprès du public que du marché.

Une bonne gestion du processus nécessite des capacités importantes (expertise technique et

⁴⁵ Il y a de nombreux exemples des risques et des écueils autour des négociations directes et une absence de concurrence. L'étude de cas 17 (page 83) du *Resource Book on PPP Case Studies* (Commission européenne 2004) examine un projet de gestion de déchets et le *Guide de référence PPP, V2.0* (Banque mondiale, 2014) propose un exemple de PPP négocié directement en Tanzanie (page 197).

⁴⁶ L'intérêt de certaines offres spontanées se trouve dans le facteur innovation. Par exemple, voir le projet PPP de voies réservées à accès spécial tarifé en Virginie (décrit dans le *Guide de référence PPP, V 2.0*, page 51) basé sur une approche innovante proposée par le promoteur privé pour gérer la congestion routière et les péages (péages dynamiques et voies réservées aux véhicules multi-occupants).

moyens) intégrée dans une structure de gouvernance de projet robuste, le tout régi par un cadre rigoureux et clair (voir la section 9). En outre, un cadre stratégique solide permet non seulement d'atténuer le risque d'échec et les dangers potentiels des PPP, mais permet également de porter la pratique de l'outil PPP à un niveau plus élevé, permettant notamment l'attraction pérenne des investisseurs privés (voir la section 9.4)⁴⁷.

En fin de compte, plusieurs échecs de projets (en employant le terme projet au sens large) sont imputables aux nombreux problèmes auxquels un gestionnaire de projet doit faire face, et ces problèmes ne peuvent être gérés que s'il existe une bonne gouvernance du projet, comprenant les éléments suivants :

- des ressources suffisantes au sein de l'équipe de projet (ni trop importantes ni trop petites), un directeur de projet à plein temps et une bonne intégration des conseillers externes ;
- l'identification claire d'un maître d'ouvrage et d'un « champion » du projet ;
- l'existence d'un interlocuteur chargé de plaider en faveur du projet en dehors de l'équipe du projet ;
- un cadre décisionnel et une chaîne de décision clairs (s'appuyant sur des « conseils de projets » et lié à une organe de gouvernance du programme) ;
- une bonne gestion des interfaces avec les parties prenantes (qui doivent être informées et impliquées dans le projet dès le début) ; et
- une communication fluide et claire (y compris la communication au grand public).

Le chapitre 3 porte sur la gestion des projets, les considérations liées aux parties prenantes, la pertinence de la communication et la nécessité et le rôle des conseillers externes dans la gestion des projets PPP⁴⁸.

La section 8.2 explique d'autres risques et menaces susceptibles de compromettre la gestion réussie du processus. Elle définit également le rôle du cadre PPP dans l'atténuation des risques d'échec, en donnant des exemples de projets qui ont échoué à cause d'un manque de préparation, d'une mauvaise évaluation et d'une mauvaise gestion (voir la section 8.3).

Comme l'explique la section 8, la mise en place d'un cadre robuste et d'une démarche PPP à la fois stratégique et programmatique diminue non seulement le risque d'échec, mais constitue également le seul moyen de tirer profit de toute la valeur de la méthode PPP. En d'autres termes, non seulement les projets doivent-ils être préparés et prêts à être lancés et bien gérés, mais les gouvernements eux-mêmes doivent également être prêts à agir pour éviter les pièges et protéger ou maximiser la valeur que peuvent apporter les PPP en général et les PPP à financement privé

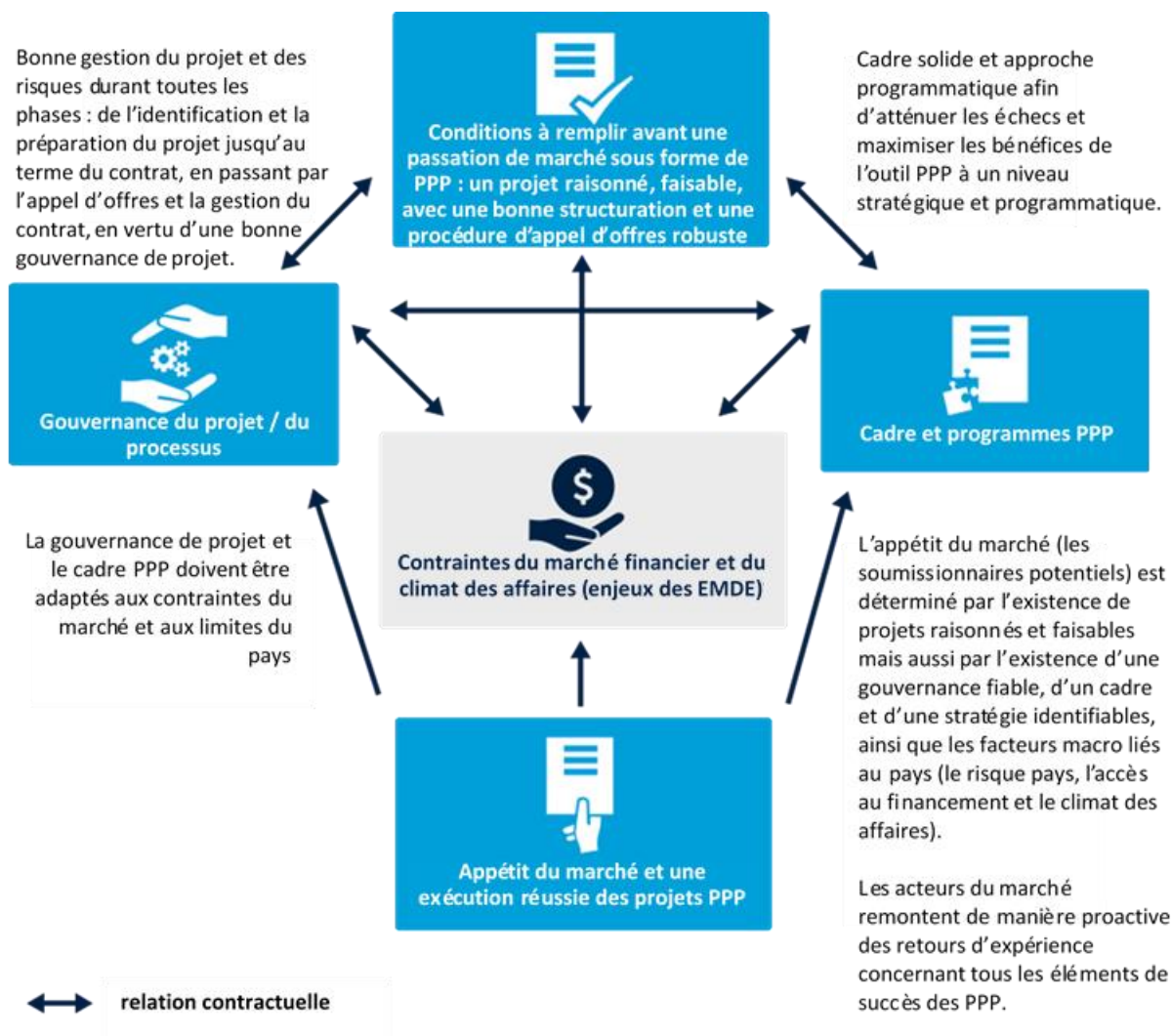
⁴⁷ Une question intéressante concerne le moment de création de ce cadre stratégique. En règle générale, un bon cadre PPP devrait être mis en place avant l'annonce et le lancement d'un programme PPP. Cependant, la définition du cadre pourrait ne pas être exhaustive dans un premier temps, permettant ainsi au gouvernement de l'adapter en tenant compte des retours d'expérience des projets initiaux. En tout état de cause, il est recommandé de lancer des projets « pionniers » pour tester la démarche avant d'engager d'importantes ressources et de mettre en jeu sa réputation alors que le marché des PPP n'est pas encore suffisamment mûr.

⁴⁸ Ces caractéristiques et rôles dans la gouvernance des projets sont expliqués dans World Bank - Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas (2011) pages 80-83. Une présentation approfondie des techniques de gestion de projet et de gouvernance de projet n'entre pas dans le cadre du présent Guide PPP. Cependant, il est primordial de mettre en œuvre des processus robustes de gestion de projet et de gestion des risques tout au long du processus du projet (de l'identification du projet à la finalisation du contrat). Pour plus d'informations sur la gouvernance de projet, voir *Project Governance : A Guidance Note for Public Sector Projects* (HM Treasury UK, 2007). Pour plus d'informations sur la gestion des risques dans le cadre du processus PPP, voir *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*. De plus, dans le présent Guide PPP, les chapitres 4 et 5 traitent de la gestion des risques d'un point de vue financier : l'identification et l'évaluation des risques, leur répartition et la structuration du contrat. Les chapitres 6 et 7 traitent de la gestion d'autres risques pendant la durée du contrat.

en particulier⁴⁹.

Ces considérations sont valables, indépendamment de l'accès dont jouit le pays ou le marché concerné aux financements à long terme et indépendamment de la stabilité de l'environnement politique, juridique et économique du pays (même si le risque pays est nul). Si le pays ou le marché connaît un accès très limité aux financements à long terme ou possède un environnement politique, juridique ou économique instable, ces limites doivent être levées ou atténuées (grâce au cadre PPP et à la structuration des contrats), ou la stratégie PPP du pays doit être adaptée (voir la section 5.6).

FIGURE 1.9 : Les facteurs de succès d'une stratégie PPP



Note : EMDE = marchés émergents et économies en développement ; PPP = partenariat public-privé.

⁴⁹ Les marchés et les pays bénéficiant d'une plus grande sophistication et d'une plus grande capacité en matière de planification et de gestion des programmes PPP sont considérés comme des « pays matures en PPP ». Le concept de maturité en PPP est proposé et expliqué par Deloitte, notamment les trois étapes de développement, dans *Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPPs* (Eggers and Startup (2006), Deloitte).

5.6. Enjeux pour certains pays / marchés émergents et économies en développement⁵⁰ : la nécessité d'adapter l'approche PPP au contexte macroéconomique et aux restrictions du marché financier

a) L'enjeu de la disponibilité de financements à long terme

Les PPP à financement privé nécessitent un financement à long terme, dont la majeure partie doit être levée sous forme de dette afin d'optimiser l'efficacité financière grâce à l'effet de levier⁵¹ (voir la section 7).

Une structure financière robuste exige que la dette soit libellée dans la même monnaie que les revenus du débiteur (c'est-à-dire le partenaire privé ou la société de projet (SPV)). Par conséquent, quand les recettes sont perçues dans la monnaie locale, les crédits doivent être octroyés par les prêteurs locaux (à moins que la monnaie du pays ne soit une monnaie supranationale comme c'est le cas de l'Euro). Si ce n'est pas le cas, le projet est exposé à l'un des risques les plus sérieux et difficiles à gérer : le risque de change. (Si le projet est financé avec une monnaie étrangère et qu'il y a une dévaluation de la monnaie locale, cela conduit à une augmentation du montant de la dette en contrevaletur locale, et celle-ci doit être remboursée avec les recettes en monnaie locale dévaluée).

Un pays sans un système financier bien développé — c'est-à-dire un système qui peut prêter des montants importants sur de longues durées (par exemple 10 ans) — doit compter sur des financements transfrontaliers en monnaie forte comme le Dollar américain ou l'Euro. Cependant ce financement ne sera possible que si l'une des options suivantes est disponible et crédible :

- les mécanismes de couverture du risque de change (tel que les contrats de swap de devises, les contrats de change à terme, etc.) qui ne sont pas généralement disponibles dans les marchés financiers sous-développés mais qui pourraient être une option dans certains pays. Les banques multilatérales de développement (BMD) peuvent jouer un rôle dans ce domaine en mettant en place ou en participant à des swaps de devises⁵² ;
- les assurances ou garanties gouvernementales contre les risques de dévaluation. Ces dispositifs peuvent intervenir à différents niveaux : au plus haut niveau dans les PPP à paiement public, le paiement gouvernemental est versé dans une monnaie forte (par exemple dans le cadre de certains projets au Pérou), ou plus fréquemment, en fournissant une protection de la dette (plutôt que d'injecter des capitaux propres) sous forme de garanties directes aux prêteurs. À un degré moindre, ces protections sont mises en place

⁵⁰ Le système de classification des pays selon la publication « Perspectives de l'économie mondiale » (PEM) du FMI désigne 34 pays membres en tant que pays avancés ; les 154 autres pays membres sont appelés « Marchés émergents et économies en développement ». La catégorie des marchés émergents et économies en développement n'est pas formellement divisée en sous-groupes de marchés émergents et marchés non émergents, bien qu'il existe un large débat sur la catégorie des marchés émergents et sur les marchés émergents généralement reconnus (par exemple, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, les BRICS). Voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

⁵¹ L'effet de levier financier que le ratio de la dette sur la valeur des actions ordinaires (les capitaux propres) d'une entreprise (Oxford English Dictionary). Dans l'usage, les deux termes « gearing » et « effet de levier » sont interchangeables.

⁵² Voir l'étude de cas 3, *Lekki Toll Road Concession* (WEF 2010, page 94). Dans le cadre de ce projet de route à péage au Nigeria attribué en 2006, la Banque africaine de développement a apporté une part importante de la dette en monnaie forte (dollars américains) et a aidé à fournir, avec l'établissement multilatéral commercial, un swap financier qui a réduit le risque de change du concessionnaire. La Banque asiatique de développement est aussi autorisée à lever des obligations en roupies et mettre en place des swaps pour soutenir le marché de la dette à long terme dans des projets d'infrastructure en Inde (WEF 2010).

sous forme de garanties (c'est-à-dire une indemnité contractuelle qui est versée au partenaire privé si la dévaluation de la monnaie atteint certains seuils. Pour que cette solution soit efficace, les garanties apportées par l'autorité contractante doivent être clairement opposables (irrévocables et inconditionnelles), et le risque d'une violation d'une telle obligation doit être acceptable pour les prêteurs.

Quand tel n'est pas le cas, les prêteurs peuvent exiger l'accès à des garanties contre les risques politiques (par exemple une assurance émise par une agence de crédit à l'exportation (ECA) ou la présence d'une banque multilatérale de développement (BMD) comme coprêteur dans une structure de prêt A/B (la section 7.2 apporte plus d'informations pour le rôle des BMD et des ECA, ainsi qu'une explication des structures de prêt A/B).

Une technique moins efficace pour atténuer le risque de change, seulement accessible dans les projets de type concessif, est de transférer le risque à l'utilisateur en permettant au partenaire privé d'augmenter ses tarifs selon l'indice des prix à la consommation et le taux de change.

- Réduction importante de l'enveloppe du financement privé, en acceptant que le gouvernement doit financer directement une part importante des dépenses en investissement du projet (il peut aussi le faire indirectement à travers d'un prêt public). Cela vient s'ajouter aux autres formes de soutien, comme les garanties ou lettres de confort (la section 7.3 donne une explication complémentaire des possibilités de co-financement et la section 5.4 donne plus de détails sur les différentes formes d'aide financière publique qui peuvent permettre d'augmenter la faisabilité commerciale d'un projet). Par exemple sur les 150 millions de dollars nécessaires pour la réalisation d'un nouvel hôpital au Lesotho, dans le cadre d'un PPP intégré avec un contrat d'une durée de 18 ans, le gouvernement a apporté un financement à hauteur de 37 % des dépenses en investissement, et la dette a été apportée par la Banque de développement d'Afrique du Sud en vertu d'un accord direct avec le prêteur signé par le gouvernement pour améliorer la solvabilité du projet⁵³.

Certains projets basés sur les redevances payés par les usagers (libellés en monnaie locale) créent la possibilité de transférer le risque de change aux usagers par une augmentation des tarifs. Cependant cette protection se révèle inefficace pour les dévaluations importantes car les hausses de tarifs impacteront lourdement la demande/utilisation de l'infrastructure, ou peuvent provoquer des contestations publiques de grande ampleur.

Les gouvernements doivent être conscients que le fait de supporter le risque de change d'un projet peut significativement augmenter leur engagement et ils doivent intégrer ce risque dans leur analyse de l'optimisation des ressources (VfM).

Lorsqu'aucune de ces stratégies n'est réalisable ni disponible, ou que le gouvernement n'accepte pas d'assumer de tels risques, des stratégies subsidiaires peuvent être adoptées :

- Concentrer ou limiter les PPP à financement privé aux projets générateurs de devises (par exemple les ports, les aéroports, etc.), pour faire correspondre les recettes au financement transfrontalier. Par exemple, en Afrique subsaharienne, de 1996 à 2007, la majorité des

⁵³ Voir *Health System Innovation in Lesotho* rédigé par le UCSSF Global Health Group et PwC, 2013.

projets d'infrastructures réalisés avec une participation privée étaient des ports maritimes (Banque mondiale - Farquharson, Torres de Mästle, et Yescombe, avec Encinas 2011 ; et

- Concentrer ou limiter les PPP en général à ceux qui sont sans financement privé, afin d'acquérir des connaissances et de la maturité dans la gestion du modèle PPP. Une optimisation des ressources (VfM) peut être recherchée via l'option PPP dans les projets et selon les schémas PPP qui ne dépendent pas d'un financement à long terme (par exemple par l'utilisation de contrats de type DBOM au lieu de DBFOM (c'est-à-dire sans l'élément de financement), ou par l'application du concept PPP aux contrats de services et de gestion uniquement).

b) Restrictions budgétaires / Capacité financière du Gouvernement

Indépendamment de l'accès aux financements à long terme en monnaie locale, les contrats PPP doivent être payés (par les contribuables ou par les usagers directs) et les gouvernements doivent reconnaître que la réalisation d'infrastructures nécessite des investissements importants.

Les pays (et même à l'intérieur d'un même pays, les différentes collectivités territoriales - voir l'encadré 1.9) qui connaissent des contraintes budgétaires importantes et dont les revenus des ménages sont faibles (désignés collectivement sous le terme « pays à faible revenu » (PFR)⁵⁴) doivent évaluer rigoureusement l'impact financier d'un PPP sur le budget et, dans le cas de projets de type concessifs (basés sur des redevances usagers), sur l'accessibilité des tarifs qui seront facturés aux individus⁵⁵. Le coût du financement, dû à la nature des PPP à financement privé, peut être énorme pour certains pays. Si tel est le cas, il est préférable de se concentrer sur les modes d'exécution classique et la dette publique, y compris la dette apportée par les banques de développement.

S'il existe des restrictions budgétaires mais un accès raisonnable aux financements à long terme en monnaie locale, les PPP à financement privé de type concessif, avec une grande capacité de générer des revenus devraient encore être possibles, à condition que la volonté de payer soit testée et que les tarifs soient accessibles pour la population (le gouvernement doit se montrer extrêmement prudent quant à l'évaluation socioéconomique des projets financés par les péages ou les tarifs usagers).

Une concentration sur les PPP à faible intensité de capitaux et/ou les PPP de services pourrait s'avérer une stratégie appropriée.

ENCADRÉ 1.19 : Enjeux pour les collectivités locales

Généralement il est plus difficile pour les entités et autorités infranationales d'avoir accès aux financements privés, surtout dans les pays en développement. Cette situation peut se produire au niveau des États et des régions, mais tout particulièrement au niveau des collectivités locales. La situation est exacerbée par la tendance à accroître la décentralisation des pouvoirs des gouvernements nationaux par des transferts de compétences aux municipalités / collectivités

⁵⁴ Les pays à faible revenu sont un sous-groupe des pays en développement avec un produit national brut par habitant très bas.

⁵⁵ Pour certains projets spécifiques dans les pays à faible revenu et visant les zones ou les communautés défavorisées, le programme d'aide basée sur les résultats (OBA) de la Banque mondiale a été utilisée pour améliorer la faisabilité d'un projet, grâce aux subventions versées par le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA, voir www.gpoba.org). Le principe des financements OBA et une étude de cas (accès amélioré aux services municipaux d'eau dans la zone est de Manille) sont présentés dans la publication de Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas (Banque mondiale, 2011).

locales.

Il est encore plus nécessaire que les collectivités locales fassent preuve de prudence et de réalisme. Ces administrations doivent seulement assumer des engagements à long terme qui sont proportionnels à leur capacité de génération de revenus. En outre, elles doivent réfléchir à l'adéquation des niveaux de tarification pour les services municipaux, et assurer que l'indispensable subventionnement de certains services publics est correctement dimensionnée et structurée.

La perception du risque peut être faussée en surestimant la capacité réelle des collectivités locales. Les administrations centrales disposent de mécanismes de subventionnement dans la réalisation des projets mise en œuvre par les collectivités régionales ou locales, dont la mobilisation est autorisée pour certains secteurs ou types de projet.

C'est pour cette raison qu'une bonne gestion de la politique PPP doit inclure les dispositifs et moyens de soutien de la part du pouvoir central, et la possibilité de développement des PPP par les gouvernements infranationaux (avec un cofinancement sous forme de subventions, de prêts publics ou de garanties). Dans le même temps, le cadre stratégique PPP doit introduire des mécanismes de contrôle afin d'éviter une exposition excessive des autorités infranationales et/ou la promotion de projets irréalisables.

c) Perception du risque pays

Le risque pays représente l'ensemble des risques liés à l'investissement dans un pays étranger, notamment le risque de change, les risques économiques (évolution du produit intérieur brut [PIB], les variations d'inflation), les risques de transferts de fonds (risque de blocage du rapatriement des bénéfices et de la trésorerie pour l'investisseur), les risques politiques, les risques sociaux (soulèvements, émeutes, etc.), les risques réglementaires et juridiques (risque selon lequel les dispositions légales en vigueur sont défavorables à l'investisseur étranger ou plus contraignantes que dans son pays d'origine), les risques de corruption et le risque souverain (risque de défaut du pays par rapport à ses obligations financières)⁵⁶.

Le climat des affaires d'un pays (qui pourrait être défavorable ou avoir une incidence négative sur le projet), qui comprend aussi la législation générale qui régit les activités commerciales (le droit du travail, la fiscalité, le système judiciaire, etc.), l'état des infrastructures nécessaires pour la conduite des affaires, les évolutions ou les restrictions de l'offre sur le marché (plus particulièrement la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et de sous-traitants locaux solvables) peut être considéré comme faisant partie de la notion de « risque pays » ou, en tout cas, peut constituer des facteurs déterminants pour un investisseur qui s'intéresse à un marché émergent.

Il convient aussi de noter que certains risques considérés par différents auteurs comme faisant partie du « risque pays » peuvent se chevaucher ou être désignés sous des appellations différentes. Par exemple le secteur des assurances considère que les risques politiques comprennent les risques de guerre, de soulèvement, de transférabilité et de convertibilité de la monnaie. La confiscation, la nationalisation ou l'expropriation sont aussi considérés comme des

⁵⁶ Selon une enquête de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et Economic Intelligence Unit (EIU) (*World Investments and Political Risks*, 2012-www.miga.org/documents/WIPR.PDF) tel que cité dans le document de la Banque mondiale de janvier 2014 (*Overcoming Constraints to the Financing of Infrastructure*), les manquements réglementaires représentent la principale préoccupation des investisseurs directs. D'autres préoccupations soulignées concernaient le « comportement des gouvernements », tel que la gestion historique des litiges contractuels, les expropriations, et les règles sur le rapatriement des capitaux.

risques politiques. Le risque souverain peut être considéré comme une sous-catégorie ou concrétisation éventuelle du risque politique⁵⁷.

Une perception de « risque pays » élevé et une faible notation de crédit sont souvent liées à une absence de marché financier développé et un mauvais état des finances publiques. Une perception de « risque pays » élevé (surtout des niveaux de corruption élevés, une forte instabilité politique et sociale, des conflits sociaux, etc.) conjuguée à une solvabilité particulièrement faible (c'est-à-dire une perception de « risque souverain » élevé de la part de créiteurs étrangers) sont d'énormes obstacles à la mise en œuvre de PPP à financement privé.

Dans de tels pays, les PPP peuvent encore s'avérer importants et utiles pour les projets à faible intensité de capitaux et les projets prévoyant uniquement un contrat de services. Ces types de projet doivent ainsi retenir l'intérêt des décideurs, à moins qu'il n'y ait un accès clair et précis aux assurances contre le risque politique fournies par les BMD ou les ECA.

d) Conclusions

Dans les pays à faible niveau de revenus, avec une grande instabilité politique et sociale et des marchés financiers locaux limités, l'utilisation du PPP comme option pour le financement et la gestion de nouvelles infrastructures doit être examinée avec prudence. Au moment d'établir la stratégie PPP, les pays moins avancés (PMA) se doivent d'être prudents et réalistes.

Une approche modeste et réaliste, consistant à adapter la stratégie PPP du gouvernement aux restrictions du marché et à la capacité budgétaire du pays a été mis en œuvre par certains pays (le Bangladesh, notamment)⁵⁸.

⁵⁷ Par souci de clarté, le présent Guide PPP considère que les risques politiques sont les risques liés aux actions gouvernementales qui affectent le partenaire privé ou ses opérations. Ces risques peuvent inclure, entre autres, un défaut de paiement, une résiliation injustifiée du contrat, la non-exécution de ses obligations qui affectent le contrat, et des évolutions discriminatoires de la législation.

⁵⁸ Voir le site du bureau PPP du Bangladesh ([http : www.pppo.gov.bd/projects.phps](http://www.pppo.gov.bd/projects.phps)) pour des informations concernant la réserve de projets PPP à l'étude.

5.7. Conclusions : À faire et à ne pas faire

L'encadré 1.20 présente une synthèse des principales recommandations concernant les PPP comme des mode de réalisation d'infrastructures.

ENCADRÉ 1.20 : À faire et à ne pas faire	
À Faire	À ne pas faire
<p>Pour les marchés émergents et économies en développement, les PMA : Adapter la stratégie PPP à son contexte politique, social et économique selon des principes de réalisme et de prudence.</p>	<p>Pour les marchés émergents et économies en développement, les PMA : Ne pas prévoir et annoncer d'ambitieux programmes de PPP qui peuvent s'avérer au-delà de ses capacités (en termes de viabilité budgétaire et d'accès aux financements et à l'investissement internationaux). Ne pas définir/sélectionner des projets irréalistes et en particulier ne pas spécifier l'utilisation d'une technologie peu fiable et non testée.</p>
<p>Sélectionner des projets adaptés.</p>	<p>Ne pas utiliser les PPP pour de petits projets (en règle générale). Essayer de regrouper les petits projets (par exemple, un groupe de stations de traitement des eaux usées (STEU) plutôt que de les faire réaliser dans le cadre de processus séparés.</p>
<p>Sélectionner des candidats PPP appropriés. Rechercher les gains d'efficacité inhérents aux PPP, les maximiser et les protéger.</p>	<p>Ne pas utiliser les PPP simplement parce qu'ils ne sont pas comptabilisés dans la dette publique.</p> <p>Ne pas utiliser la démarche PPP si elle n'est pas pertinente pour un projet donné, c'est-à-dire que le projet est susceptible de tirer profit des gains d'efficacité attendus (le chapitre 3 fournit des informations sur l'évaluation de la pertinence du PPP pour un projet donné).</p> <p>Utiliser le mode d'exécution sous forme de PPP quand le projet permet une optimisation des ressources (VfM) et que l'option PPP renforce l'optimisation des ressources (voir chapitre 4 pour plus d'informations sur la notion d'optimisation des ressources/Value for Money).</p>
<p>Reconnaître la nécessité de moyens importants pour la gestion du processus PPP, et être prêt à mobiliser les capacités nécessaires.</p> <p>Les PPP exigent des niveaux de participation gouvernementale importants pendant toutes les phases du cycle de vie.</p>	<p>Ne pas lancer un processus PPP sans avoir identifié ou reconnu les besoins en matière de capacités spéciales/spécifiques et de moyens dédiés, à cause de la plus grande complexité du processus.</p> <p>Dans beaucoup de pays, les institutions chargées du développement des PPP font face</p>

	à d'énormes contraintes et connaissent de grosses lacunes. Cependant, on s'attend à ce qu'elles génèrent des programmes et des projets qui exigent un niveau de spécialisation et d'efforts qui se situe au-delà de leurs capacités.
Évaluer les projets dans le détail pour s'assurer de leur faisabilité.	Ne pas lancer un projet sous forme de PPP à moins d'être certain de la faisabilité du projet en lui-même et de sa faisabilité spécifique en tant que PPP. Le projet doit être préparé et évalué de manière satisfaisante selon des critères économiques, financiers, commerciaux, techniques et de viabilité budgétaire (le chapitre 4 en entier traite des besoins en évaluation du projet et de la portée de celle-ci).
Consacrer des ressources pour bien structurer la procédure d'appel d'offres et le contrat et pour gérer cette procédure.	Ne pas croire que l'évaluation des offres est le seul enjeu. On peut perdre des éléments de valeur d'un projet à cause d'une structuration inadéquate et une rédaction ambiguë du cahier des charges et/ou du contrat. La procédure d'appel d'offres doit favoriser au maximum la concurrence libre, sous réserve de pré-qualification des candidats (le chapitre 5 traite de la nécessité de bien structurer et construire la procédure d'appel d'offres et le contrat).
Prévoir un calendrier raisonnable pour les processus de passation de marché (préparation, évaluation, structuration et appel d'offres).	Ne pas se précipiter. Ne pas se fixer des délais trop ambitieux ; les entreprises seront moins enclines à soumissionner pour des projets si elles n'ont pas confiance en la capacité du gouvernement à respecter son calendrier.
Consacrer de l'attention et des ressources à la gestion du contrat au-delà de son attribution.	Ne pas présumer que le travail du gouvernement est terminé une fois le contrat signé. Le gouvernement doit gérer de façon proactive le contrat pendant toute sa durée de vie (les chapitres 7 et 8 expliquent la fonction de gestion du contrat).
Organiser les cadres institutionnel, politique et gouvernemental afin d'utiliser l'outil PPP de manière programmatique. Contrôler les implications budgétaires et évaluer les projets et programmes pour promouvoir l'amélioration continue.	Ne pas faire appel aux PPP comme stratégie politique (à un niveau programmatique) sauf si on est bien préparé et prêt, d'un point de vue institutionnel (la section 9 expose le rôle du cadre stratégique de gestion des PPP, et le chapitre 2 explique les éléments constitutifs d'un bon cadre PPP et les principales

	caractéristiques des programmes et cadres PPP).
--	-------------------------------------------------

6. Structure type d'un projet PPP

6.1. Présentation de la structure type d'un projet PPP

Cette section explique plus en détail la structure de base d'un PPP à financement privé, sous la forme (ou selon le périmètre contractuel) d'un contrat de type DBFOM, tel que présenté pour la première fois dans la section 4.

La figure 1.10 présente la structure de base d'un PPP sous sa forme la plus courante (avec l'ensemble des capitaux propres dans la société de projet apporté par le secteur privé). Cette structure peut être utilisée aussi bien pour les PPP de type concessif que les PPP à paiement public. La figure 1.10 ne comprend pas d'éventuels « paiements au gouvernement » qui peuvent être prévus dans le cadre de certains projets concessifs très rentables. Cette variante, entre autres, est exposée lors de l'explication de la principale relation contractuelle et les flux de trésorerie inhérents à la structure.

En général, la notion de la « structure de projet » fait référence à l'architecture des relations contractuelles et des flux de trésorerie qui régissent le développement et la vie du projet.

La principale relation contractuelle, qui est au cœur de la structure de projet est le contrat de partenariat ou le contrat PPP⁵⁹ entre l'autorité contractante et le partenaire privé. Ce contrat, établi par l'autorité contractante, régit les droits et obligations du partenaire privé à qui la réalisation et la gestion de l'infrastructure seront déléguées ou confiées. Comme le contrat est l'élément principal au cœur de la structure de projet, les termes « structure de projet » et « contrat PPP » peuvent être utilisés de façon interchangeable dans le présent guide.

La structure d'un projet PPP sera donc tout d'abord déterminée par le périmètre contractuel (qui délimite l'étendue des responsabilités du partenaire privé), étant entendu que le périmètre contractuel et la structure peuvent varier, même entre les projets d'un même secteur et prévoyant la réalisation des mêmes types d'infrastructures (voir les exemples à la section 6.3).

La structure du projet reflète aussi la structuration financière (le ou les mécanisme(s) de rémunération de la partie privée en contrepartie des travaux et services réalisés) et la répartition des risques (c'est-à-dire la manière dont les responsabilités sont qualifiées en termes de risques pour chaque partie), ainsi que d'autres dispositions diverses. Le chapitre 5 expose dans les détails la structuration du contrat PPP. Le mécanisme de paiement se situe au cœur de la structuration financière et de la répartition des risques, et celui-ci est présenté à la section 6.2.

Comme décrit ci-dessous (voir l'encadré 1.21), le partenaire privé est en règle générale une société de projet (SPV), c'est-à-dire une entité ad hoc créée spécifiquement pour réaliser et gérer le projet.

La société de projet « délègue » la plupart de ses droits et obligations à ses sous-traitants

⁵⁹ Le contrat consiste généralement en un seul document et ses annexes qui détaillent certains aspects (tels que les spécifications techniques et le mécanisme de paiement). Cependant, le présent Guide PPP utilise le terme « contrat » dans un sens large, afin d'inclure potentiellement les autres accords qui peuvent lier le partenaire privé avec d'autres organismes publics que l'autorité contractante (par exemple, dans le cas des contrats d'achat d'énergie signés avec une autorité ou entité tierce). Le contrat PPP peut aussi être désigné comme « accord PPP » ou « contrat de partenariat ».

mandatés au titre de tout une série de contrats en aval⁶⁰, qui transfèrent les responsabilités, les obligations, les risques et les flux de trésorerie à différents acteurs privés :

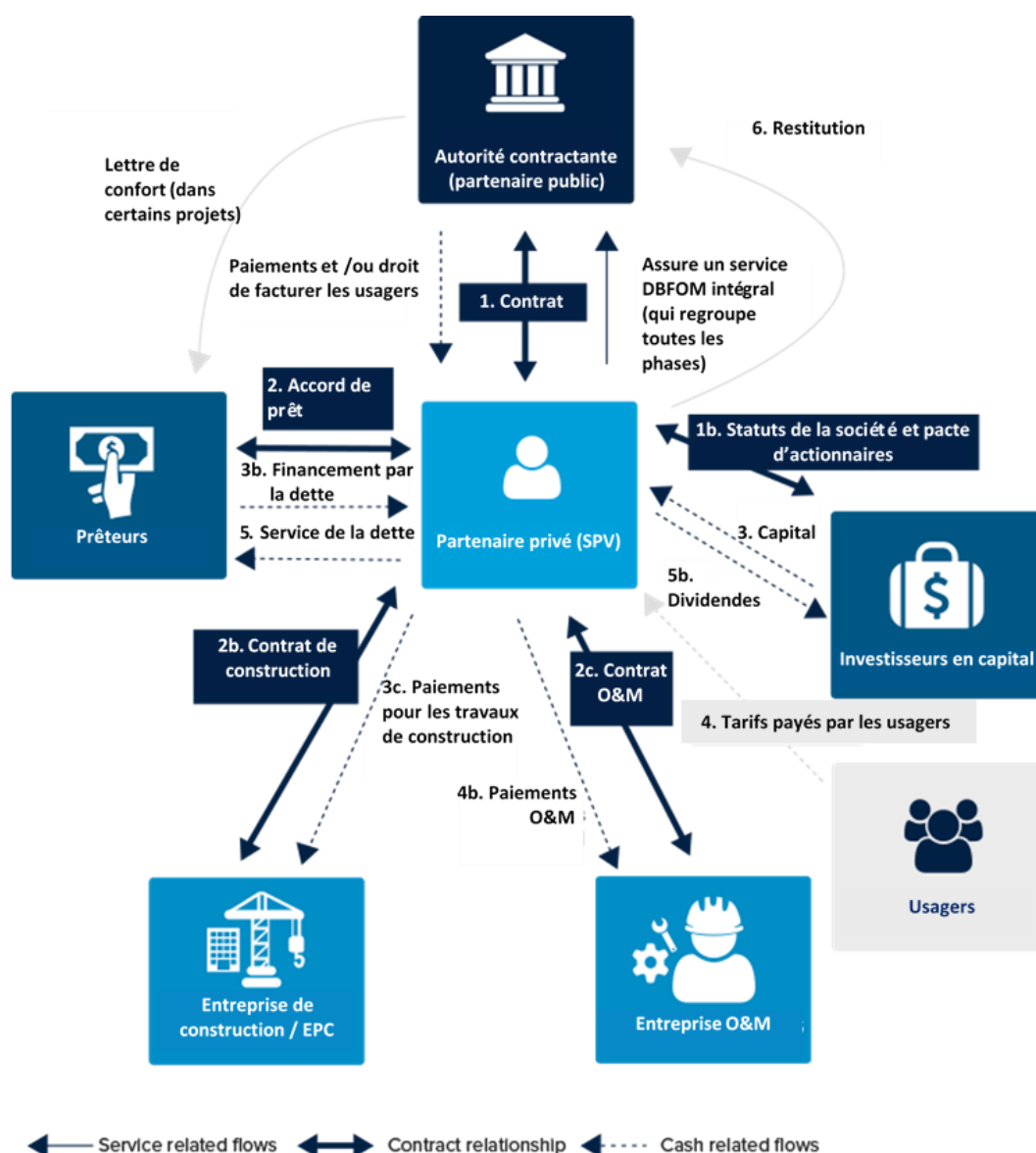
- Un pacte d'actionnaires (surtout avec les investisseurs financiers) ;
- Des conventions de financement ;
- Des contrats de construction ou d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction (EPC) ou des contrats similaires ;
- Un ou plusieurs contrats d'exploitation et de maintenance (O&M) ; et
- Des contrats d'assurance et des garanties.

Les entreprises qui seront chargées de la construction (EPC) et de l'exploitation et la maintenance (O&M), ou leurs sociétés d'investissement associées, sont souvent actionnaires de la société de projet. Il peut y avoir d'autres actionnaires qui sont par essence des investisseurs financiers sans aucun rôle actif dans le projet sinon celui d'apporter des capitaux propres. De manière générale, il n'est pas nécessaire d'être un actionnaire pour intervenir en tant qu'entreprise sous-traitante (même si certains gouvernements peuvent l'exiger pour certains projets).

Les paragraphes suivants se rapportent à la figure 1.10 et sont destinés à décrire de façon séquentielle les relations contractuelles les plus importantes, ainsi que les transferts d'obligations contractuelles et les flux financiers.

⁶⁰ La structure contractuelle en aval du contrat de projet est mise en place par le partenaire privé afin de gérer transfert et la répartition des risques entre différents agents. Ces contrats en aval sont souvent appelés « contrats adossés » car ils ont vocation à refléter de manière précise les risques et obligations contenus dans le contrat PPP. L'annexe A au chapitre 6 décrit cette structuration contractuelle, ainsi que d'autres aspects liés à la préparation du partenaire privé à soumettre son offre, à développer et à gérer le bien.

FIGURE 1.10 : Structure d'un projet PPP



Note : DBFOM = conception, construction, financement, exploitation et maintenance ; EPC = ingénierie, approvisionnement, construction ; O&M = exploitation et maintenance ; SPV = société de projet.

1. Le consortium crée la société de projet qui signe le contrat.

Le gouvernement (autorité contractante) conclut avec un partenaire privé un contrat de type DBFOM pour la réalisation ou la modernisation d'une infrastructure.

Généralement le gouvernement attribue le marché à une société ou un groupe de sociétés (consortium). Après l'attribution, le consortium doit créer une entité dédiée⁶¹ appelée la « société de projet » (SPV) en conformité avec la législation en vigueur concernant la création d'entreprises.

⁶¹ Selon la variante prévoyant une coentreprise public-privé ou entreprise mixte à capitaux publics et privés (« *empresa mixta* »), la société de projet peut déjà exister en tant qu'entreprise publique, ou la partie publique participe en tant qu'actionnaire dans la société de projet créée.

La société de projet signe le contrat avec l'autorité contractante (cette étape est appelée le « closing » ou le « bouclage commercial »)⁶², et les membres du consortium concluent un pacte d'actionnaires (1b).

2. La SPV conclut les conventions de financement et met en place sa structure contractuelle (contrats en aval).

Après la signature du contrat, la société de projet accomplit les tâches suivantes :

- Contracter les garanties bancaires nécessaires à la garantie de bonne exécution ;
- Souscrire des contrats et des polices d'assurance⁶³ ;
- Conclure des conventions de financement, c'est-à-dire des accords de prêt⁶⁴ ; la conclusion de ces accords est appelée communément le « closing » ou le « bouclage financier » (2) ; et
- Conclure les contrats « en aval », c'est-à-dire des contrats avec les entreprises EPC (ou de construction), et des contrats O&M avec les entreprises d'exploitation et de maintenance (2b and 2c)⁶⁵.

Dans le cadre de certains projets, l'autorité contractante conclut un accord direct avec les prêteurs (2d) (voir la section 7.5).

En vertu des contrats « en aval », le partenaire privé délègue certaines responsabilités et transfère certains risques à des tiers, avec une rémunération en contrepartie (il est à noter que ces entreprises tierces peuvent appartenir au même groupe de sociétés, comme actionnaire de la SPV).

Dans la plupart des cas, il n'existe qu'un seul contrat de construction conclu avec une entreprise ou groupement d'entreprises réuni sous forme de coentreprise (« Joint-Venture »). Toutefois, dans des projets plus complexes, il peut exister plusieurs contrats dédiés à des aspects spécifiques des travaux de construction.

Par exemple, un projet de transport urbain ferroviaire peut prévoir des volets d'approvisionnement, de montage et de travaux de construction. La SPV peut conclure un seul contrat avec un groupement d'entreprises, qui se partagent les travaux entre elles. Inversement, la SPV peut conclure des contrats distincts avec différents groupements d'entreprises pour les éléments spécifiques dans la réalisation du système ferroviaire ; les travaux de génie civil, les voies ferrées, les réseaux (électricité, signalisation et communications), et le matériel roulant. Dans le premier cas, le risque d'une mauvaise intégration de tous les éléments du système est transféré au groupement d'entreprises maître d'œuvre et dans le second cas, le risque est supporté par la SPV.

⁶² La signature du contrat peut aussi être appelée le « closing commercial » ou le « bouclage commercial » et cet acte représente le moment où le contrat spécifique entre en vigueur pour devenir opposable aux parties.

⁶³ Le rôle des polices d'assurance et des garanties de performance est expliqué au chapitre 5.9.5.

⁶⁴ Parfois (dans certains pays) les conventions de financement sont exécutés le même jour que la signature du contrat. Dans d'autres situations, il est possible de différer la levée de fonds et, par conséquent, le démarrage du chantier sera aussi différé de plusieurs mois. L'instrument de financement de la dette le plus courant est l'accord de prêt. Cependant dans certains marchés, et en fonction du profil de risque du projet, les emprunts obligataires sont aussi utilisés (l'émission d'obligations sur les marchés financiers). La section 7 explique les différentes possibilités de levée de dette pour le financement du projet.

⁶⁵ Même si les opérations d'exploitation et de maintenance ne commencent pas avant la fin des travaux, les contrats O&M doivent être dûment signés au moins au moment du bouclage financier, car les prêteurs et les investisseurs exigent des certitudes quant aux coûts d'exploitation et de maintenance et au transfert du risque à l'entreprise O&M.

3. Les travaux de construction démarrent, et les financements sont mobilisés (tirage des crédits et libération des capitaux propres) (3 et 3a). La SPV règle les factures des entreprises de construction (3c).

Généralement, les travaux de construction démarrent quand l'autorité contractante donne l'ordre de commencer. Cet ordre est lancé une fois que la conception finale du projet est approuvée et que d'autres conditions préalables sont remplies. Certaines de ces conditions peuvent relever de la responsabilité de l'autorité contractante (par exemple, la mise à disposition des voies d'accès et les terrains), et d'autres peuvent être imposées par les prêteurs (l'obtention définitive de certaines autorisations).

Dans certains pays, les pratiques bancaires exigent que les actionnaires de la société de projet investissent le montant de leur engagement dans les capitaux propres avant de faire des tirages sur le ou les prêt(s) accordé(s) par les prêteurs. Dans d'autres pays, les tirages sur le prêt ont lieu en parallèle avec la libération du capital, selon des pourcentages fixés⁶⁶.

L'entreprise de construction est rémunérée de manière progressive, tel que convenu dans le contrat. Dans le cadre de certains projets, elle peut recevoir des acomptes à mesure de la mise à disposition de matériaux, de machines, d'équipements, et pour d'autres projets, elle reçoit une partie du prix à l'achèvement des travaux.

Cependant l'approche la plus courante prévoit des paiements mensuels en échange d'une facturation partielle et consécutive des travaux exécutés. Les travaux sont souvent contrôlés par des conseillers techniques nommés par les prêteurs.

Afin de garantir à la SPV et aux prêteurs la bonne exécution des travaux de construction, le contrat de construction exige de l'entreprise de construction de mobiliser des cautionnements, sous forme de garanties bancaires et/ou de garanties émises par la société mère.

Dans le cadre d'un PPP typique, tel que illustré dans la figure 1.10, avec un financement privé à 100 % (capitaux propres et dette), le partenaire privé ne reçoit aucun paiement de la part du gouvernement ou des usagers jusqu'à l'achèvement des travaux et la mise en service de l'infrastructure. Cependant, si un projet de type PPP à paiement public comprend plusieurs infrastructures, le gouvernement peut verser des paiements partiels à partir de la mise en service de chaque élément d'infrastructure, les paiements intégraux n'étant versés qu'à la mise en service de l'ensemble des infrastructures. En outre, tel qu'expliqué à la section 2, il existe des variantes de PPP qui combinent un financement public et un financement privé (formules de « cofinancement »), au titre desquelles le partenaire public verse des paiements pendant la phase de chantier ou à la fin des travaux de construction.

4. L'exploitation commence (4) et la SPV commence à recevoir des paiements du gouvernement et/ou des usagers (4b). La SPV règle les factures des entreprises d'exploitation et de maintenance (O&M) (4c).

Dans la plupart des projets, l'autorité contractante n'autorise le démarrage de la phase d'exploitation qu'une fois la construction terminée et les ouvrages réceptionnés et mis en service. Dans le cadre d'un contrat de type concessif, la SPV est autorisée à ce moment-là à commencer la facturation des usagers (pour certains projets de modernisation d'infrastructures de transport existantes, les redevances des usagers peuvent être facturées la construction). Quand il s'agit d'un PPP à paiement public, la SPV est autorisée à ce moment-là à commencer l'établissement des

⁶⁶ Selon une variante de l'approche *pari passu*, les prêteurs demandent parfois une lettre de crédit ou d'autres garanties pour s'assurer à l'avance de la disponibilité du financement en capitaux propres.

factures pour l'autorité contractante selon la fréquence fixée par le contrat (par exemples mensuellement) et en vertu du mécanisme de paiement prévu dans le contrat. Ces factures sont établies pour un montant égal au paiement convenu, moins les déductions ou les abattements contractuels (voir l'encadré 1.21 ci-dessous).

À partir des recettes encaissées, la SPV va d'abord régler les coûts d'exploitation et de maintenance, qui correspondent généralement aux factures établies par les entreprises O&M. Deuxièmement, la SPV paie les impôts et les taxes et met de côté les fonds destinés aux réserves légales et contractuelles. Les fonds restants servent à payer les intérêts et à rembourser la dette, et à distribuer des dividendes aux actionnaires.

Les coûts d'exploitation et de maintenance devant être réglés aux entreprises O&M peuvent correspondre à un montant forfaitaire annuel ou à une facturation variable (parfois déterminé comme un pourcentage des recettes de la SPV, surtout quand ses revenus sont basés sur la demande ou le volume). En règle générale, ces paiements font l'objet des mêmes déductions et/ou des dommages et intérêts contractuels qui affectent les revenus initiaux de la société de projet, ce qui sous-entend un transfert partiel des risques de performance liés à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure aux entreprises O&M.

Pendant la phase d'exploitation une série d'investissements sera faite (rénovations ou réinvestissements, appelés parfois aussi « gros entretien et renouvellement » ou « les couts du cycle de vie »). Ces investissements servent à maintenir le bien en bon état pendant toute la durée du contrat. Ces travaux sont généralement exécutés par les entreprises O&M en vertu des contrats O&M, mais ils peuvent être gérés et contractés séparément au titre d'un contrat spécifique de rénovation.

5. Le remboursement des prêts (5) et la distribution des dividendes

L'échéancier de remboursement est généralement défini à l'avance dans les conventions de financement, et il est conçu en conformité avec le taux de couverture de la dette.

Les actionnaires ne sont rémunérés qu'après règlement de l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance, des impôts et des taxes et des remboursements de crédit, conformément aux accords, et après constitution des réserves légales et statutaires. Les conventions de financement comprennent généralement d'autres restrictions relatives aux distributions aux actionnaires.

En réalité, le retour sur investissement attendu par les actionnaires (sous forme de distribution de dividendes (5b)) ne se produit pas avant les dernières étapes du contrat⁶⁷.

6. Restitution de l'infrastructure

À moins d'une résiliation anticipée (résiliation du contrat avant son terme prévu en raison d'une grave défaillance du partenaire privé, de la survenance d'un cas de force majeure, ou d'une décision unilatérale de l'autorité contractante), le contrat prend fin conformément à ses termes et conditions.

À ce stade, l'infrastructure revient au gouvernement qui peut lancer une nouvelle mise en concurrence pour la gestion de l'infrastructure au titre d'un nouveau marché, passer des contrats

⁶⁷ Sauf si une des actions suivantes se produit : (i) refinancement du projet, réduisant le report des capitaux propres sur la dette : ou (ii) une cession de titres de participation à un nouvel actionnaire, opération qui fera aussi l'objet de certaines restrictions dans le contrat.

O&M de plus courte durée ou choisir de gérer directement l'infrastructure lui-même.

Le retour de l'infrastructure au secteur public est aussi couramment désignée sous l'appellation de « restitution ». Une bonne pratique à ce stade consiste à définir l'état de l'infrastructure au moment de sa restitution par le partenaire privé. Pour pouvoir satisfaire à ces exigences de bon état, la partie privée doit procéder à certains investissements préalables à la restitution de l'infrastructure. Ces investissements interviennent généralement au cours des dernières années (1 à 3 ans) avant le terme du contrat.

ENCADRÉ 1.21 : Société de projet (SPV) : dénominateur commun des PPP

Une société de projet (SPV), parfois appelée « entité ad hoc », est une entreprise créée spécifiquement pour conclure et exécuter un contrat PPP. Le soumissionnaire retenu (le plus souvent un consortium d'entreprises) crée la SPV après s'être vu attribuer le contrat, mais avant de le signer. Les membres du consortium doivent souscrire au capital de la société à hauteur de pourcentages pré-convenus (selon les engagements pris au moment de la soumission de leur offre). C'est la société de projet (SPV) qui signe le contrat avec l'autorité contractante.

Dans certains pays, la création de la SPV par le consortium n'est pas considérée comme obligatoire pour la conclusion du contrat PPP. En revanche, le présent Guide PPP considère sa création comme une bonne pratique.

La création d'une SPV entraîne les avantages suivants pour les parties :

- La création d'une SPV est une exigence habituellement imposée par les prêteurs afin de bénéficier des techniques de financement de projet, car elle permet une meilleure maîtrise des risques liés au crédit. Les techniques de financement de projet permettent aux actionnaires de limiter leur exposition au risque, impliquant un effet de levier financier élevé sans que les investisseurs aient (en général) à fournir des garanties de société mère. En outre, le financement est couramment considéré comme « hors bilan » en ce qui concerne les structures de holding (voir « Introduction au financement des projets », annexe A).
- La partie publique bénéficie aussi de l'existence d'une SPV car cela signifie que son partenaire se consacrera uniquement au contrat PPP concerné. Il est courant aussi bien pour la partie publique (dans le dossier d'appel d'offres et le contrat) que pour les prêteurs d'interdire à la SPV de mener d'autres projets afin que son unique objet soit la réalisation des travaux et des services au titre du PPP.

Pour cette dernière raison, il est fréquent que le dossier d'appel d'offres exige la création d'une SPV. Cette exigence n'est pas universelle mais elle est considérée par ce Guide PPP comme une bonne pratique, à moins qu'il n'y ait des raisons concrètes de ne pas le faire. Cela peut être le cas pour de petits projets ne nécessitant pas un recours aux techniques de financement de projet (afin de ne pas imposer des coûts de transaction inutiles au projet PPP) ou quand la société signataire du contrat est une entreprise (publique) qui existe déjà, devant être transformée en *empresa mixta* (entreprise mixte) dans le cadre d'une structuration en coentreprise du PPP.

6.2. Structuration du contrat PPP (en amont) et introduction au mécanisme de paiement

L'autorité publique se charge de la structuration du contrat PPP (en amont).

Comme l'explique le chapitre 5 de manière détaillée, la structure du contrat présente un certain

nombre d'aspects importants : le périmètre du contrat, les responsabilités des deux parties, la structuration financière et la répartition des risques. Cette structuration définit les conditions commerciales du contrat, c'est-à-dire les conditions financières ou la « structuration financière du contrat PPP » (le mode de rémunération du partenaire privé), ainsi que les conditions liées à la répartition des risques ou la « structuration des risques du contrat PPP » (les modalités de la répartition des risques entre les parties au contrat). Dans les projets à paiement public, le mécanisme de paiement, qui est présenté dans cette section, est au cœur de la structuration financière et la répartition des risques.

La structuration financière rémunère le partenaire privé en contrepartie de son investissement et des coûts qu'il engage. Dans le cadre des PPP à paiement public, la majorité des revenus doivent être liés à la performance, et les modalités de rémunération du partenaire privé sont généralement désignées par le terme « mécanisme de paiement ».

Le mécanisme de paiement représente la source majeure de revenus du partenaire privé en contrepartie des travaux et services réalisés (conception, construction et autres travaux, gestion du cycle de vie (gros entretien et renouvellement), exploitation et maintenance ordinaire). D'autres sources de revenus potentiels peuvent comprendre des paiements directs ou des subventions pour financer les travaux de construction, des subventions ou des primes d'exploitation, le droit de collecter certaines redevances des usagers ou des revenus issus de l'exploitation d'une activité annexe (par exemple, d'hôtels, de stations d'essence, etc.).

Le droit de facturer des redevances aux usagers dans le cadre des PPP de type « concessif » est parfois considéré comme une forme de mécanisme de paiement⁶⁸. Mais le présent Guide PPP considère qu'il est plus exact d'employer l'expression « mécanisme de paiement » uniquement dans le contexte des PPP à paiement public, ou dans les PPP de type « concessif » qui comprennent une composante clairement établie de paiements publics.

Dans le cadre d'un PPP à paiement public, la conception du mécanisme de paiement est essentielle pour plusieurs raisons liées à la nécessité de concilier les intérêts des deux parties et au transfert effectif du risque ;

- Un PPP transfère les risques liés à la construction, notamment les délais de construction. Les paiements ne sont effectués qu'après mise en service de l'infrastructure, car ce n'est qu'à partir de ce moment que l'infrastructure (en tant qu'investissement public) génère de la valeur pour l'utilisateur (ou le grand public ou le gouvernement en tant que fournisseur de services publics, par exemple, dans le cadre des projets d'infrastructures sociales) ; et
- Les PPP, en particulier les projets à paiement public, portent sur les services. Les paiements ne doivent être effectués que dans la mesure où l'infrastructure est opérationnelle ou, quand le service est effectivement rendu par le partenaire privé aux usagers (dans les cas où un service public est inclus dans le périmètre du contrat). L'infrastructure ne doit pas seulement être construite, mais aussi maintenue dans un état technique constant permettant de fournir le niveau de service attendu. Le service fourni doit donc répondre aux « exigences de performance ».

⁶⁸ Certains guides et documents peuvent considérer comme un mécanisme de paiement tous les types de paiements et de rémunérations accordés au partenaire privé (y compris les subventions), ainsi que les pénalités ou dommages et intérêts contractuels déduits pour les manquements et défauts du partenaire privé. Le présent Guide PPP considère la première catégorie comme un élément de la structure financière et la seconde comme un dispositif autonome, doté de son propre but bien précis, le système de pénalité (voir le chapitre 4).

De même, les paiements doivent rémunérer de manière intégrée non seulement les coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien et des renouvellements mais aussi l'investissement initial. Cela signifie que l'investissement (et donc, la construction) est exposé à un risque d'écart de performance ou de qualité du service.

- Dans les PPP, les paiements sont liés à une obligation de résultats et non pas une obligation de moyens. Cette distinction est importante car elle détermine le niveau d'innovation nécessaire pour fournir un service optimal de la manière la plus rentable. Les paiements ne sont donc pas effectués en fonction des coûts engagés par le partenaire privé mais en fonction de respect effectif du « programme fonctionnel » ou des « spécifications fonctionnelles » (ces expressions correspondent aux « exigences de performance » dans le contexte des PPP).

Il existe deux types principaux de mécanismes de paiement (avec un certain nombre de variantes et de combinaisons) :

- **Rémunération de la disponibilité** : Les paiements sont versés en contrepartie de la mise à disposition de l'infrastructure ; en fonction de son taux de disponibilité, des déductions ou des abattements peuvent être appliqués. La « disponibilité » peut avoir deux significations : disponibilité d'utilisation ou disponibilité réputée. La première signification renvoie à la possibilité réelle pour un usager d'utiliser l'infrastructure (par exemple, une route qui est ouverte et qui peut être utilisée dans des conditions de sécurité raisonnable). La seconde renvoie à l'atteinte d'un certain niveau de service fixé dans le contrat (par exemple, une route dont une voie sur 3 est fermée sur un tronçon).

Les paiements peuvent aussi être liés au respect des exigences de qualité. Pour certains projets, les aspects qualitatifs peuvent être pris en compte en vertu du concept de disponibilité. Pour d'autres, les exigences de qualité sont distinctes des exigences de disponibilité. La bonne pratique veut que, dans tous les PPP à paiement fondé sur la disponibilité, le gouvernement puisse réfléchir sérieusement à l'intégration ou non d'aspects qualitatifs dans le mécanisme de paiement. Cette prise en compte de la qualité peut se faire soit en estimant le non-respect de normes de qualité comme étant une « indisponibilité », soit en ayant recours à un mécanisme distinct selon lequel des déductions peuvent être appliquées à la rémunération du partenaire privé.

- **Rémunération au volume** : Les paiements sont liés au nombre d'utilisateurs (par exemple, dans le cas d'un péage routier virtuel sur une autoroute) ou à d'autres résultats mesurés au volume (par exemple, le nombre de mètres cubes d'eau traités dans une usine de traitement des eaux usées).

Le mécanisme de paiement devant protéger et même maximiser la conciliation des intérêts des deux parties, celui-ci mérite une réflexion approfondie. Par exemple, dans le cadre d'un PPP pour un hôpital, le gouvernement ne devrait pas s'intéresser au fait de générer une plus forte demande de services cliniques fournis dans l'hôpital mais plutôt au fait que les services hospitaliers garantissant un niveau satisfaisant de disponibilité ou de fonctionnalité en termes de confort, d'espace, de sécurité sanitaire, de propreté et autres critères de qualité.

Les paiements liés au volume sont une bonne solution quand le gouvernement a pour objectif de maximiser l'utilisation de l'infrastructure (par exemple, les transports en commun). Pour certains projets, les considérations de qualité et de répartition des risques peuvent inciter à conjuguer des mécanismes de paiement fondés sur la disponibilité ou sur la qualité à d'autres mécanismes plus

limités, liés au volume.

Pour les PPP de type « concessif », le fait que la partie privée perçoive des revenus de l'utilisation publique des infrastructures incite grandement à garantir la disponibilité de ces infrastructures. Quoiqu'il en soit, l'incitation à garantir un niveau de qualité est moins forte quand l'atteinte de ce niveau n'affecte pas de manière significative la demande d'utilisation des infrastructures. À titre d'exemple, pour un PPP concernant une route à péage, l'incitation de la partie privée à maintenir la propreté de la route ou à entretenir un système de prévention des risques d'inondation des terrains environnants peut ne pas être suffisamment forte. En réponse à de telles situations, certains PPP de type concessif prévoient des niveaux de service ou de qualité minimum. La partie privée se voit imposer des pénalités ou des dommages-intérêts contractuels à verser à la partie publique ou aux usagers (par exemple, sous forme d'abattement appliqué aux redevances ou péages) si les conditions requises ne sont pas satisfaites.

D'autres explications de divergences potentielles des intérêts et d'autres aspects plus spécialisés à prendre en considération lors de la conception d'un mécanisme de paiement sont données au chapitre 5.

6.3. Exemples de différents périmètres et structures contractuels

Le périmètre du contrat, et par conséquent sa structure, peut varier de manière significative pour des projets concernant le même secteur. Les paragraphes suivants illustrent des variantes notables dans trois secteurs, qui sont révélatrices à cet égard :

- **Ferroviaire** : Le périmètre du PPP peut inclure les aspects suivants :
 - La réalisation seule de l'infrastructure (le gouvernement conservant l'exploitation à travers une entreprise publique, comme pour les PPP relatifs aux lignes à grande vitesse (LGV) en France) ; l'exploitation des lignes peut ensuite être confiée à un partenaire privé différent ;
 - La réalisation intégrée des infrastructures, du matériel roulant et de l'exploitation (par exemple, tous les PPP liés au métro et au métro léger en Espagne⁶⁹) ; et
 - La construction et l'entretien seuls du matériel roulant, l'exploitation des services passagers seule (avec ou sans l'apport du financement et la construction du matériel roulant), ou la réalisation de certains réseaux ou éléments de l'infrastructure uniquement (par exemple les PPP relatifs aux TGV en Espagne, séparant d'un côté l'électrification et de l'autre la signalisation et aux télécommunications).
- **Eau** : Un PPP d'aménagement hydraulique peut inclure les éléments suivants :
 - La réalisation seule d'une usine ou un groupe d'usines pour le traitement de l'eau, en vertu de contrats d'achat signé avec un service publique d'eau régional ou municipal ;
 - La remise à niveau et l'exploitation et maintenance de l'intégralité d'un réseau, comprenant la construction et l'exploitation et maintenance de toutes les usines de traitement, l'entretien du réseau hydraulique (canalisations, stations de pompage) et l'exploitation du service auprès des ménages (approvisionnement en eau) ; et
 - Les services de gestion seuls, en appui à la fourniture d'un service d'approvisionnement en eau (par exemple, la gestion de la facturation et du

⁶⁹ Voir *Experiencia Española en Concesiones y APPs : Rails and Light Rails*. A. Rebollo, commandité par la BID, 2009.

recouvrement des redevances).⁷⁰

- **Santé** : Un PPP en matière de santé peut inclure les aspects suivants :
 - La réalisation intégrée de l'infrastructure (le bâtiment hospitalier), la gestion intégrale de l'établissement, y compris les services cliniques ;
 - La réalisation et la maintenance seules de l'infrastructure, en laissant les services cliniques aux mains d'une agence de santé publique (le modèle prédominant en Afrique du Sud, au Canada, en Espagne, et au Royaume-Uni, notamment) ;
 - La fourniture de services cliniques seule ; et
 - La gestion seule des équipements médicaux. Un exemple notable d'un PPP verticalement intégré dans le domaine de la santé dans un des pays moins avancés est le PPP de l'hôpital de Maseru au Lesotho⁷¹.

⁷⁰*Handshake* (la Revue trimestrielle de la Société financière internationale sur les PPP) présente des PPP sur l'eau dans son numéro 1 (réimpression de mai 2012) en incluant certains exemples intéressants de différents types de projets. *Resource Book on PPP Case Studies* (Commission européenne, 2004) analyse l'application de PPP dans en Europe, notamment 10 études de cas de projets hydrauliques et de traitement d'eaux usées.

⁷¹ Voir *Health System Innovation in Lesotho* préparé par l'Université de Californie, Global Health Group de San Francisco et PwC, 2013. La revue *Handshake*, n° 3 (octobre 2011) discute du rôle des PPP et d'autres mode de participation du secteur privé dans le secteur de la santé. *A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP in Healthcare sector: a Review of Different PPP Case Studies and Experiences* (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE), Organisation mondiale de la Santé (OMS) et Banque asiatique de développement (BAD), version préliminaire 2012) inclut plusieurs études de cas sur les différents périmètres contractuels et structures de PPP dans le domaine de la santé. L'Unité PPP d'Afrique du Sud du Trésor national donne trois études de cas de projets PPP développés dans le domaine de la santé dans le pays dans *Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospital and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital* (Unité PPP du Trésor national, Afrique du Sud, 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>.

7. Stratégies de financement d'un PPP à financement privé : Sources de finances pour les coûts de construction

ENCADRÉ 1.22 : Précision : Source de paiements et financement

Le terme « financement » est généralement employé dans le présent Guide PPP pour désigner la source de finances initiale permettant de payer les coûts de construction de l'infrastructure. Le financement provient traditionnellement du gouvernement via ses excédents budgétaires ou de la dette publique (dans le cas de marchés publics classiques pour la réalisation d'infrastructures). Le financement peut également être levé par le secteur privé sous forme de dette et d'investissements en capitaux propres (dans le cas des PPP).

Le terme « source de paiements » fait généralement référence à la source de fonds nécessaires pour faire face aux obligations de paiement. Dans le cadre d'un PPP, ce terme renvoie à la source de fonds permettant sur le long terme de rémunérer le partenaire privé du PPP pour les investissements, les coûts d'exploitation et les coûts de maintenance du projet. La source de ces paiements est généralement la fiscalité (pour les PPP à paiement public) ou les redevances facturées aux usagers (pour les PPP de type concessif). Les gouvernements peuvent aussi avoir recours à des sources de fonds plus spécifiques, l'une des plus pertinentes étant la « valorisation foncière »⁷².

Le partenaire privé a la responsabilité de la levée des financements destinés à la réalisation de l'infrastructure (de la conception, en passant par la construction jusqu'à l'achèvement de l'infrastructure), sauf si le gouvernement apporte une part du financement dans le cadre d'un PPP à cofinancement. Dans ce mode d'acquisition à financement privé, toutes les ressources (ou une partie importante des ressources) permettant de financer l'investissement proviennent du secteur privé. Voir l'encadré 1.22

Comme cela a déjà été expliqué, les PPP impliquent généralement la création par l'attributaire du marché d'une entité spécifique appelée société de projet (SPV), chargée de la réalisation du projet (construction, financement, exploitation et maintenance de l'infrastructure). La société de projet signe le contrat et supporte par conséquent tous les droits et obligations. Tous les flux financiers inhérents au projet passent ainsi par la société de projet et l'actif et le passif liés au projet sont enregistrés dans son bilan comptable. Ce cloisonnement des flux financiers via la création de la SPV est connu dans le monde anglophone sous la désignation de « *ring-fencing* ».

⁷² La valorisation foncière correspond au fait que dans de nombreux projets d'infrastructures (surtout dans le secteur des transports), la valeur des biens immobiliers situés aux alentours de la nouvelle infrastructure augmente grâce à l'amélioration de la connectivité, ou grâce aux effets directs du renouvellement urbain, dans le cas de certains projets. Cette approche est implicitement employée dans les projets d'aménagement axés sur le transport en commun, tel que le projet Hyderabad Metro Rail lancé par le gouvernement d'Andhra Pradesh, en Inde. Les mécanismes de valorisation foncière visent à conserver ou récupérer une partie de la plus-value foncière pour rembourser une partie des coûts de réalisation de l'infrastructure. Cette valorisation foncière est réalisée par différents moyens tels que des taxes foncières, l'imposition des plus-values, ou des « prélèvements liés au développement ». Dans certains projets, l'autorité contractante et/ou d'autres entités gouvernementales, parfois dans le cadre d'une coentreprise ou entreprise mixte à capitaux publics et privés (par exemple les municipalités réalisant une connexion ferroviaire importante avec une grande ville) peuvent elles-mêmes réaliser des aménagements immobiliers sur des terrains publics (par exemple ADIF, l'opérateur public des trains à grande vitesse en Espagne). Ces notions de valorisation foncière, entre autres, sont expliquées dans *Accelerating Infrastructure Delivery* (WEF, 2014), dans la section 3.

Comme pour toute société privée, les fonds à mobiliser pour la réalisation de l'investissement (le financement du projet) sont composés de dettes et de capitaux propres. Cette combinaison de sources de financements permet une efficacité fiscale (par la création d'un « bouclier fiscal ») et une efficacité globale en diminuant le coût total du financement (coût moyen pondéré du capital, CMPC - ou WACC en anglais pour Weighted Average Cost of Capital).

La méthode de financement la plus fréquente et la plus efficace est l'utilisation de la « technique de financement de projet ». Le « financement de projet » présente un certain nombre d'avantages, notamment un meilleur contrôle de la gouvernance et de la performance d'un projet par les prêteurs et la possibilité pour les promoteurs de lever d'autres financements auprès de tiers sans être directement responsables vis-à-vis des prêteurs. Mais un projet doit respecter certaines conditions pour avoir accès à ce type de financement (notamment des exigences précises des prêteurs en termes de bancabilité — voir ci-dessous — et une dimension raisonnable, de manière à pouvoir compenser les coûts de transaction plus élevés du mécanisme).

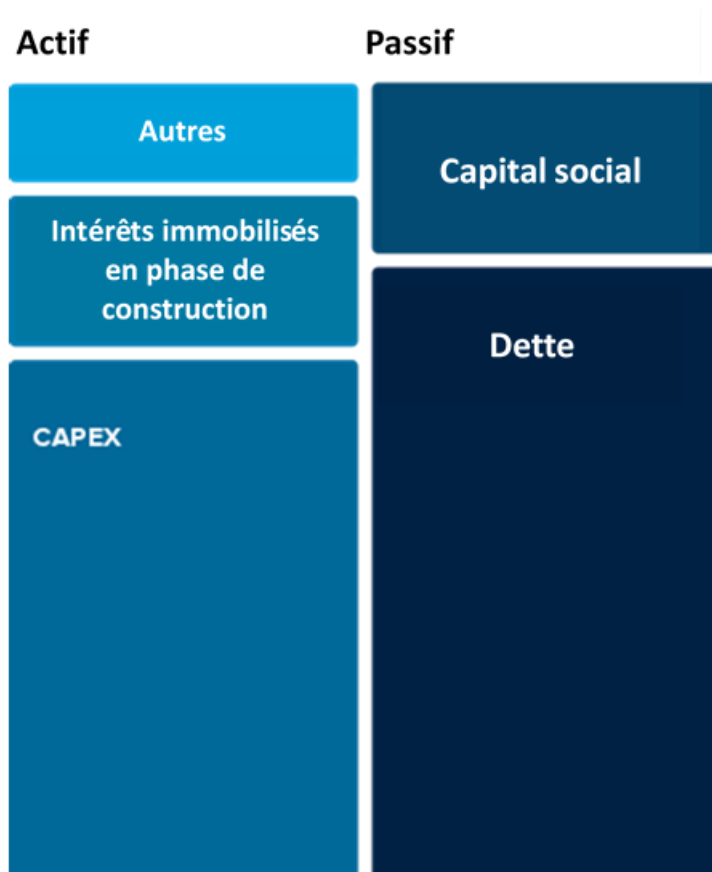
Par conséquent, certains projets sont encore financés par un « financement d'entreprise » ; cela signifie que le financement obtenu par la société de projet sous forme d'endettement est intégralement garanti par le promoteur (l'investisseur en capital), ou que les finances sont levées au niveau de la société mère et injectées intégralement dans le projet sous forme de capital (combinant des actions de participation et des prêts subordonnés émis par les promoteurs – voir la section 7.2).

Cette section va expliquer :

- L'importance de l'effet de levier pour la rentabilité du projet (rapport coût-efficacité). La structure de financement la plus fréquente des projets PPP est basée sur la technique de « financement de projet » (voir la section 7.1). Cet intitulé présente aussi la manière dont l'autorité contractante doit, lors de l'évaluation et de la préparation du projet, se préoccuper de la « faisabilité commerciale », notamment la facilité d'accès du promoteur privé aux financements bancaires (bancabilité) ;
- Les différentes catégories de financements (dette et capitaux propres) et les sous-catégories ou instruments que l'on trouve habituellement dans un projet PPP. Les organismes qui interviennent typiquement pour chaque catégorie et le rôle des Banques multilatérales de développement (BMD) et les Agences de crédit à l'exportation (ECA) dans le financement de projets (voir la section 7.2) ;
- L'importance pour les gouvernements de réfléchir à la structure de financement privé, en plus de la bancabilité (voir la section 7.3) ;
- Comment et pourquoi les gouvernements peuvent apporter sous forme de subventions une partie du financement parallèlement à la dette privée et l'investissement en capital (co-financement selon la terminologie consacrée) (voir la section 7.4) ; et
- Les outils à disposition d'une autorité contractante pour influencer la structure de financement de projet (outre sa participation au financement par des subventions) et la logique d'une telle intervention pour protéger et renforcer la « faisabilité commerciale » du projet au moyen de mesures explicites (ou pour améliorer l'accessibilité des services pour les usagers) (voir la section 7.5).

La figure 1.11 illustre la composition essentielle du bilan comptable d'une société de projet à la fin de la construction et au début de la phase d'exploitation.

FIGURE 1.11 : Bilan simplifié — Actif et passif d’une société de projet PPP



Note : CAPEX = dépenses d’investissement.

7.1. Financements privés et financement de projet⁷³

De par sa nature, dans le cadre d’un PPP à financement privé, toutes les ressources (ou en tout cas la majeure partie) permettant de financer l’investissement proviennent du secteur privé.

La structure PPP confiée à un partenaire privé, à travers un contrat, la réalisation et l’exploitation commerciale d’un bien public (selon certaines règles et conditions). Le partenaire privé crée en général une SPV, typiquement sous forme d’une société à responsabilité limitée. L’objet spécifique de la SPV est de réaliser l’infrastructure, puis d’exploiter l’activité spécifique liée à celle-ci.

Le partenaire privé est chargé d’apporter les financements destinés à développer l’activité (de la conception et la construction jusqu’à l’achèvement de l’infrastructure), sauf si le gouvernement intervient en tant que coprêteur, coactionnaire ou, plus couramment, par l’apport d’une partie du financement (sous forme de subvention publique) dans le cadre d’un PPP à cofinancement.

Comme pour toute activité exigeant un investissement important, le promoteur lève de la dette

⁷³ Pour plus d’informations sur le « financement de projet », outre l’annexe A de ce chapitre, les lectures suivantes sont utiles : *Guide EPEC des PPP – Manuel de bonnes pratiques* (EPEC 2012) qui contient un résumé utile des techniques de financement de projet dans le contexte de PPP dans son annexe 1 ; *PPP: principles of policy and finance* (E. R. Yescombe 2007) chapitres 8 à 12 ; et *Comment susciter l’engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents* (Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe avec Encinas (Banque mondiale 2011) chapitre 5.

pour créer un effet de levier financier. Cette stratégie est privilégiée à cause de l'importance de l'investissement et le meilleur rapport coût-efficacité de l'endettement, s'il est disponible à des taux et des conditions normaux.

Typiquement, la dette bancaire est levée grâce à la technique de « financement de projet ». Il s'agit d'une technique de financement sans recours selon laquelle les prêteurs ne peuvent être remboursés que sur les revenus de la SPV, sans recourir aux investisseurs en capital⁷⁴. Les obligations contractuelles de la société de projet sont distinctes de celles des investisseurs en capital et la dette est garantie par les flux de trésorerie du projet. Le schéma de financement comprend une combinaison de capitaux propres (apportés par les actionnaires de la société de projet qui sont de fait membres du consortium attributaire du contrat) et de la dette (emprunts auprès de prêteurs comme les banques commerciales ou d'autres établissements⁷⁵). Les investisseurs en capitaux propres supporteront toujours les pertes du projet avant les prêteurs puisque la rémunération des capitaux propres est toujours subordonnée au service de la dette. Le service de la dette est fixé selon un programme prévoyant un calendrier des remboursements du principal et des intérêts. Les investisseurs en capital exigent par conséquent une rémunération plus élevée (retour sur investissement) que les prêteurs (voir cascade de flux financiers en annexe A).

La technique de financement de projet étant fondée sur la fiabilité des flux de trésorerie futurs, les prêteurs exigent comme condition préalable à l'accès à la facilité d'emprunt un investissement conséquent en capital de la part des actionnaires, en plus des engagements standard relatifs aux taux de couverture minimaux (taux de couverture sur la durée de l'emprunt – LLCR⁷⁶ et, en particulier, taux de couverture de la dette – DSCR⁷⁷ pendant toute la durée du prêt).

Le montage financier caractéristique prévoit un taux de dette par rapport aux capitaux propres entre 60:40 et 80:20, certains projets ayant des structures financières plus (ou moins) agressives, selon une logique expliquée ci-dessous.

Les prêteurs recherchent en général une rémunération sous forme d'intérêts qui est plus basse que le retour recherché par les investisseurs en capital. Du point de vue du secteur public, un effet de levier important est donc favorable puisque la combinaison des coûts financiers (le coût moyen pondéré du capital, WACC⁷⁸ en anglais) est plus faible. Les paiements attendus du gouvernement

⁷⁴ « Sans recours » dénote l'impossibilité pour le prêteur de rechercher la responsabilité de l'actionnaire de la société en cas de défaillance. Toutefois, l'accès à une dette sans recours « pure » dans le domaine des PPP est rarement possible, notamment sur les marchés moins sophistiqués. Dans ces cas, le promoteur est habituellement l'actionnaire principal, sinon le seul, et les prêteurs prévoient habituellement un recours contre les investisseurs en capital (au moins durant la phase de construction). C'est pour cette raison que certains professionnels appellent cet outil un financement « à recours limité ».

⁷⁵ La forme la plus courante de financement de projet est un prêt-projet à long terme. Mais le financement peut aussi être assuré sous forme d'une structure d'obligations-projet ou le prêt peut être un crédit de courte durée parfois appelé « mini-perm ». Ces options sont expliquées à la section 7.2.1 « Sources de financements ».

⁷⁶ Le ratio LLCR (Loan-Life Coverage Ratio = taux de couverture sur la durée de l'emprunt) évalue la capacité de la société de projet à respecter ses obligations d'endettement (restant), en considérant tous les flux de trésorerie prévus restants, avant le service de la dette (en termes de valeur actualisée nette, VAN) par rapport à l'en-cours total restant dans l'année de l'analyse.

⁷⁷ Le DSCR (Debt Service Coverage Ratio = taux de couverture de la dette) évalue la capacité de la société de projet à respecter les remboursements de la dette chaque année. Ce ratio est calculé en divisant le cash-flow opérationnel prévu, avant service de la dette, par les remboursements de la dette de l'année concernée. À titre d'exemple, un taux de 1,2 signifie que le flux de trésorerie disponible est 1,2 fois le service de la dette de l'année concernée. Cela signifie qu'il y a un « tampon » de 20 % dans les produits d'exploitation nets, qui pourraient ainsi être réduits de jusqu'à 20 % sans affecter la capacité de la société à rembourser la dette.

⁷⁸ Le WACC (Weighted Average Cost of Capital) désigne le coût moyen de tous les financements privés mobilisés pour le projet. Il s'agit de la moyenne pondérée du coût des capitaux propres et du coût de la dette.

pour rendre le projet commercialement faisable sont donc moins importants. Ou encore, pour les PPP de type « concessif », la probabilité de réaliser un projet qui s'auto-finance est plus élevée.

La technique de financement de projet offre des avantages importants.

- L'autorité bénéficie du contrôle de la gouvernance et de la performance du projet exercé par le prêteur, contrôle qui est inhérent à cette technique de financement. La fiabilité des flux financiers est l'enjeu clé du financement de projet puisque, les flux de trésorerie générés par le projet sont la seule base du remboursement de l'emprunt. Les prêteurs ajoutent donc leur propre processus de *due diligence* du projet à celui des soumissionnaires et à l'évaluation du gouvernement ; et
- Le financement de projet permet aux promoteurs de lever des financements sans être solidairement responsables à l'égard des prêteurs. Cet avantage libère davantage de capitaux pour investir dans un plus grand nombre de projets, tout en conservant une structure financière saine au niveau de la société mère/du holding.

C'est pour ces raisons que les gouvernements doivent prêter attention à la bancabilité du projet PPP, lors de son évaluation et de sa structuration. La bancabilité est un élément intrinsèque de la faisabilité commerciale (les tests de faisabilité commerciale, y compris de bancabilité, font partie de l'exercice d'évaluation et, à ce titre, font l'objet du chapitre 4).

La bancabilité d'un projet peut être définie comme le degré de volonté à financer le projet de la part des prêteurs potentiels : pour quel montant et dans quelles conditions. Une bancabilité élevée ouvre l'accès à des financements plus importants et/ou à de meilleures conditions : montant de l'emprunt (effet de levier), durée et coûts. Les montants empruntés et par conséquent leur effet de levier dépendent ainsi des flux de trésorerie prévus chaque année pour le service de la dette (et donc, du montant des revenus prévus et examinés par les prêteurs et/ou leurs conseillers dans le cadre de leur processus de *due diligence*) et de la fiabilité de ces revenus. Si les prêteurs éventuels considèrent que le projet comporte un niveau de risque et d'incertitude inacceptable, ils ne fourniront pas de financement et le projet ne sera pas bancable⁷⁹. Pour une explication plus étendue des préoccupations des prêteurs lors de l'évaluation d'un projet, voir l'encadré 1.23.

ENCADRÉ 1.23 : Principaux sujets de préoccupation des prêteurs

- Degré de certitude des flux de trésorerie du projet pour répondre aux besoins du service de la dette
- Suffisance des flux de trésorerie du projet pour générer les profits attendus (ou raisonnables) pour l'investisseur en capital.
- Solvabilité du secteur public (capacité à respecter ses obligations financières).
- Validité et stabilité du cadre juridique des PPP.
- Entrée en vigueur et caractère exécutoire du contrat de PPP et des accords correspondants.
- Confiance dans le régime de régulation, le cas échéant.
- Droit de substitution « step-in » en cas de défaillance du projet, et autres entrepreneurs disponibles
- Aptitude des entrepreneurs à assurer les prestations, et qualité de leur propre gestion
- Solvabilité des entreprises et qualité de leurs garanties.

⁷⁹ L'émission du financement du projet et des prêts nécessaires sur la base des risques liés au projet entraîne d'autres conséquences sur le futur contrat au-delà de la structure des risques et de la faisabilité financière : la nécessité pour le secteur public de se préoccuper des « droits du prêteur », afin de pouvoir intervenir ultérieurement dans le projet est expliqué plus loin dans cette section.

- Bonne compréhension des risques, possibilité de les maîtriser et de les circonscrire, et répartition adéquate de ces risques
- Caractère acceptable du régime de résiliation (assurant une protection suffisante des créiteurs).
- Impact du projet sur leur réputation⁸⁰ (au regard des aspects environnementaux et sociaux)
- Disponibilité et efficacité d'une assurance, le cas échéant.

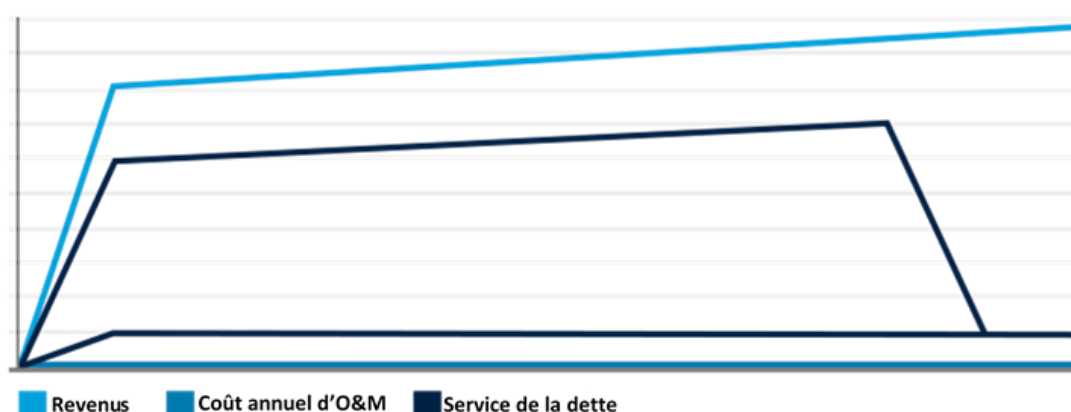
Source : Adapté de Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe avec Encinas (Banque mondiale - 2011).

Du point de vue des prêteurs, accepter des niveaux d'endettement plus élevés ou un effet de levier plus important sont possibles, tant que la prévisibilité et la stabilité des flux de trésorerie sont fortes et les risques faibles. À cet égard, les PPP à paiement public, en particulier ceux fondés sur une rémunération de la disponibilité, permettent généralement de prévoir un endettement plus important (et ainsi bénéficier d'un effet de levier financier plus fort) en raison des engagements moins contraignants en termes de taux de couverture de la dette (voir figure 1.12).

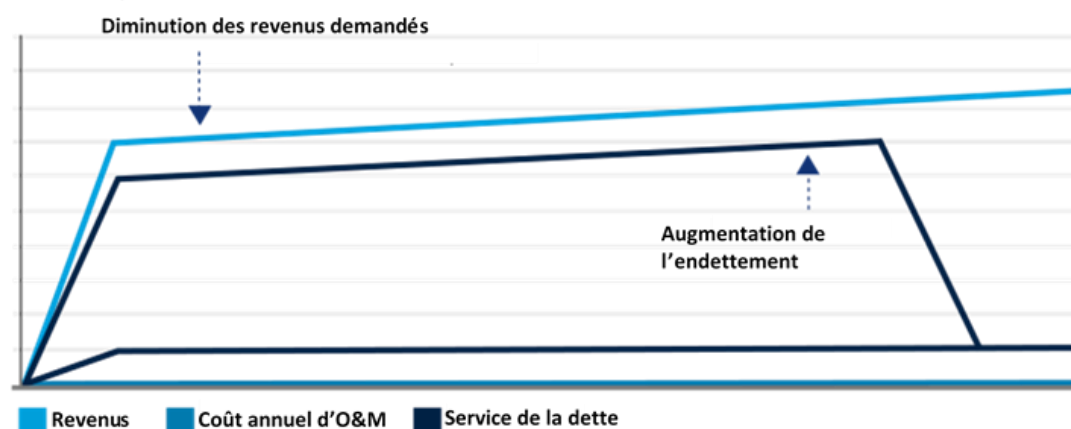
⁸⁰ De nombreux prêteurs commerciaux et toutes les banques multilatérales de développement (BMD) évaluent la conformité du projet aux Principes de l'Équateur. Voir <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

FIGURE 1.12 : Taux de couverture de la dette

DSCR = 1,4X



DSCR = 1,2X



Un ratio DSCR de 1,2 permettra de dégager davantage de flux de trésorerie, permettant ainsi une augmentation de l'endettement, et par conséquent un accroissement du levier financier et un TRI des fonds propres plus élevé, qui à son tour permettra au soumissionnaire potentiel d'exiger moins de revenus.

Note : DSCR = Taux de couverture de la dette ; O&M = exploitation et maintenance.

Ceci étant dit, un effet de levier excessif peut mettre en danger la viabilité et la solidité du projet PPP en augmentant la probabilité d'insolvabilité et de faillite éventuelle de la SPV. C'est pour cette raison que les contrats PPP imposent habituellement un niveau minimum de capitaux propres ou établissent un seuil maximal en ce qui concerne l'effet de levier financier (voir la section 7.3).

Le package financier autour d'un PPP est donc constitué d'un mix de capitaux propres et de dette avec effet de levier financier fort. Certains projets dans des pays développés peuvent afficher un effet de levier très fort (jusqu'à 90 % environ) ou plus faible (60 %), en fonction du profil de risque du projet. En général, les projets comportant un risque important du côté de la demande et ayant par conséquent des flux de trésorerie moins prévisibles affichent un effet de levier moins fort, alors que les PPP à rémunération de la disponibilité, à faibles risques et à des flux de trésorerie très stables affichent un effet de levier bien plus fort. Cette fourchette de valeurs va de 50 à 80 % sur les marchés émergents et en développement.

La section suivante explique les différents instruments de dette et présente brièvement les

stratégies de montage financier employées par le secteur privé pour augmenter l'efficacité du financement. Elle explique également les sources des finances et les différents instruments d'investissement en capital.

ENCADRÉ 1.24 : Principales considérations concernant le montage financier du projet PPP

- Un montage financier typique est fondé sur des techniques de financement de projet sans recours (ou à recours limité), permettant de limiter l'exposition de l'investisseur/promoteur aux risques du projet et d'ajouter une couche de *due diligence* et de contrôle par les prêteurs.
- Le projet (réalisation de l'infrastructure) est financé par la SPV avec un mix de dette et de capitaux propres.
- Les sociétés de projet PPP (SPV) affichent généralement un effet de levier financier plus fort que d'autres entreprises. Cet avantage est dû au caractère plus prévisible de leurs revenus et à d'autres protections commerciales inhérentes aux PPP.
- Un niveau plus élevé d'endettement permet un meilleur rapport coût-efficacité concernant notamment le coût du financement. Cela renforce la capacité des promoteurs à étendre leurs activités et à investir dans un plus grand nombre de projets (dans une certaine limite).
- La bancabilité est une pierre angulaire de la faisabilité dans le contexte des PPP. La structure contractuelle doit protéger la bancabilité, au risque de mettre en péril l'optimisation des ressources (VfM) générée par le projet. Toutefois, des niveaux excessifs d'endettement peuvent compromettre la viabilité à long terme d'un contrat, à moins que les flux de trésorerie prévus soient très stables.

7.2. Montage financier : Catégories, instruments et sources de financements (apporteurs de finances) — Stratégie financière du promoteur/partenaire privé⁸¹

7.2.1. Sources de financements

Les deux principaux types de financements levés par une société de projet, comme dans la structuration financière de toute société, sont constitués de dette et de capitaux propres.

La dette peut être levée sous forme de prêts ou d'obligations. Les capitaux propres sont apportés sous forme de titres de participation (actions), et de produits assimilables aux capitaux propres (la dette junior ou subordonnée, la dette mezzanine, etc.) ; ces dettes sont senior par rapport aux actions de participation, mais restent subordonnées à la dette senior ou principale.

Il existe plusieurs sources et sous-catégories de ces deux principales catégories de financements, dont les principales sont expliquées dans les pages suivantes.

⁸¹ L'annexe A du chapitre 5 contient des informations complémentaires sur ce sujet.

TABLEAU 1.6 : Sources de financements et financeurs

Catégorie/ instrument	Apporteurs de finances et principales caractéristiques
Capitaux propres	
Titres de participation / titres de capital (actions)	<p>Une entreprise/promoteur industriel ayant un intérêt dans le volet construction et/ou l'exploitation et maintenance (O&M) de l'infrastructure.</p> <p>Parfois un investisseur financier (non pas un industriel), habituellement en tant que co-investisseur. Il s'agit généralement de fonds d'infrastructures ou d'autres investisseurs en capitaux à risque (dans certains cas, un investisseur institutionnel investit directement dans le projet). (Voir la brève description, dans l'encadré 1.25, du rôle des fonds d'infrastructures et d'autres investisseurs financiers).</p> <p>Il arrive parfois que le gouvernement investisse comme partenaire financier dans des actions de participation de la SPV, l'investissement provenant directement de l'autorité contractante, ou des fonds structurés, ou des « fonds d'investissement stratégique ». (Voir le chapitre 5.5)</p> <p>Sur certains marchés très sophistiqués, les petits investisseurs sont de plus en plus nombreux à intervenir dans le montage de projets via des introductions en bourse.⁸²</p>
Dette de second rang ou subordonnée, dette mezzanine	<p>Apportée généralement par les actionnaires du promoteur industriel à des fins d'optimisation fiscale.</p> <p>Parfois apportée par des investisseurs financiers tiers (y compris le gouvernement, dans certains cas, comme décrit plus haut) pour offrir une plus grande protection mais avec une rémunération plus importante que pour de la dette classique.</p>
Dette (senior)	
Prêts – prêts-relais /à court terme ou « mini-perm », prêts à long terme	<p>Les banques commerciales et les banques d'investissement sont les apporteurs classiques de cette forme de dette. D'autres bailleurs de fonds peuvent comprendre les organismes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • BMD : Banques multilatérales/régionales de développement (la Banque mondiale, la Société financière internationale, la Banque interaméricaine de développement, la banque CAF, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, etc.). Voir la section 7.2.3 ci-dessous. • ECA : Agences de crédit à l'exportation (ECA) et/ou Banques bilatérales de développement. Voir l'encadré 1.26 • Banques nationales de développement (BND) : Banques nationales de développement ou organismes financiers nationaux (par exemple, Banobras au Mexique, le Banco nacional de Desenvolvimiento economico e social (BNDES) au Brésil, l'Instituto de Crédito Oficial en Espagne, etc.). Voir la section 7.4.1. <p>Il faut noter que les BMD et les agences de crédit à l'exportation (ECA), en</p>

⁸² Voir la section 3.4. (*Tapping the Retail Investor*) dans *Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure* (WEF, 2010), page 69.

	<p>particulier, mais aussi les banques nationales de développement (BND) peuvent apporter un financement ou faciliter l'accès à un financement au moyen de garanties (et parfois d'assurance-crédit dans le cas de certains de ces organismes).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investisseurs institutionnels : Plus récemment et sur les marchés sophistiqués, certains investisseurs institutionnels (comme les fonds de pension, les compagnies d'assurance et des fonds souverains) proposent des emprunts aux PPP, habituellement sous forme d'obligations dans le cadre d'un plan de placement privé, comme expliqué plus bas. • Système financier parallèle (non-réglémenté) et fonds d'investissements spécialisés : Certains fonds spécialisés en infrastructures peuvent également apporter un financement aux PPP. <p>La formule classique pour la mise en place d'un prêt-projet (emprunt souscrit par la SPV) est un prêt à long terme. Le partenaire privé peut, toutefois, dans certains projets, privilégier des prêts à court terme en vue d'un refinancement à terme (ou le partenaire privé peut se trouver obligé à le faire, en fonction de la capacité du marché concerné à proposer des prêts à long terme dès le début).</p> <p>Les prêts à court terme ou devant être refinancés sont communément appelés « mini-perm » quand il s'agit d'un financement de projet (sur la base de la solvabilité du projet), à l'inverse d'un prêt garanti à 100 % par le promoteur (généralement appelé « prêt-relais »)⁸³.</p>
Obligations ⁸⁴	<p>La source de financement dans le cadre d'emprunts obligataires est le « marché financier » : investisseurs institutionnels (fonds de pension, compagnies d'assurance et fonds souverains), d'investisseurs fortunés et sur-fortunés (directement ou à travers des « cabinets en gestion de patrimoine familial »), par une offre publique à la bourse ou par des « placements directs ». Sur certains marchés et pour certains projets, les obligations peuvent aussi lever des fonds fournis par les investisseurs particuliers ou individuels.</p> <p>Certains marchés émergents (comme le Chili, le Mexique et, plus récemment, le Pérou, parmi d'autres en Amérique latine) ont de plus en plus recours à l'emprunt obligataire pour financer les infrastructures, en s'adressant aux investisseurs locaux institutionnels ou à des investisseurs internationaux⁸⁵.</p>

⁸³ Les crédits « mini-perm » peuvent être qualifiés de « souples » ou « stricts ». Dans le cadre d'un mini-perm souple, quand la date du remboursement intégral arrive sans refinancement, le prêt est prolongé en vertu d'un mécanisme de « full cash sweep » (tout le flux de trésorerie disponible après paiements des coûts est appliqué aux amortissements du prêt jusqu'à l'amortissement intégral). Dans le cadre d'un mini-perm strict, une telle souplesse n'est pas envisagée. L'emprunteur se trouve donc en situation de défaut si un refinancement n'est pas intervenu avant la date du remboursement intégral du prêt initial.

⁸⁴ Une obligation est un emprunt négociable au titre duquel un investisseur prête de l'argent à un partenaire privé pour une durée déterminée à un taux d'intérêt variable ou fixe pour le développement d'un projet. Dans un financement par emprunt obligataire, le débiteur émet la dette qui est acquise par un ou plusieurs investisseurs (notamment des investisseurs particuliers quand l'émission est faite à la bourse). Le financement par emprunt obligataire est également considéré comme une forme de « désintermédiation », ce qui signifie qu'il n'y a pas d'intermédiaire (comme une banque) entre l'emprunteur et l'investisseur final.

⁸⁵ Le cas le plus notable, avec un historique qui remonte à la fin du siècle dernier, est celui du Chili. L'un des projets les plus emblématiques est l'autoroute « Costanera Norte », dont le montage financier incluait une garantie émise par la BID, cogarantisant la dette avec l'assureur mono-gamme Ambac. Ces cas ainsi que d'autres caractéristiques d'obligations sur projet et le rôle d'investisseurs institutionnels sont présentés dans le document *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en América Latina* (Meilleures pratiques du financement de PPP en Amérique latine) qui reproduit les actes d'une conférence organisée en mai 2011 à Washington (ouvrage commandité par le PPIAF (Banque mondiale), avec le soutien du Gouvernement espagnol

	De même, certains organismes multilatéraux et nationaux peuvent intervenir en tant qu'acheteurs d'obligations / investisseurs pour dynamiser les marchés de financement d'infrastructures.
Autres formes de crédit	Les projets PPP peuvent inclure d'autres instruments et montages financiers (en particulier pour les PPP dont les dépenses d'investissement (capex) principales concernent les équipements et les fournitures) ; ces dispositifs peuvent comprendre le crédit-bail (opérationnel ou financier), les crédits ou financements accordés par les fournisseurs (quand le fournisseur des équipements accepte un paiement différé, habituellement sous forme de billets à ordre pouvant être escomptés avec ou sans recours – à forfait – à une tierce partie) ou les structures de la finance islamique.

Note : Le « système bancaire parallèle » ou « système financier non-réglementé » est connu en anglais sous l'expression « shadow banking » ou « shadow lending ». Ces termes font référence à toutes les entités extérieures au système bancaire réglementé qui gèrent des opérations bancaires et proposent des services d'intermédiation (la collecte auprès d'épargnants et l'émission de crédits à des emprunteurs). Les fonds mutuels qui mutualisent les placements d'investisseurs afin d'acheter des effets de commerce (dettes d'entreprises) ou des titres adossés à des créances hypothécaires sont également considérés comme des banques parallèles (FMI, *Finance & Développement*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>).

ENCADRÉ 1.25 : Fonds destinés aux infrastructures et partenaires financiers⁸⁶

Pour les nouveaux projets de pays en développement, le principal apporteur de capitaux est habituellement l'entreprise attributaire du marché. La plupart des groupes dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ont une structure ou une filiale chargée de gérer leurs activités PPP et d'investir des capitaux dans les SPV nécessaires à la réalisation de leurs projets.

Toutefois, un investisseur purement financier (qui n'a participé pas dans la réalisation d'un projet PPP autre qu'en tant qu'investisseur) peut également vouloir acquérir une participation dans le capital de la SPV.

Le type d'investisseur financier le plus courant est un « fonds d'infrastructures ». Ces fonds sont structurés comme d'autres fonds d'investissements (par exemple, un fonds de capital-investissement). Ce sont des fonds auxquels un certain nombre d'investisseurs initiaux versent une contribution (en qualité « d'associés » du fonds). Une « société de gestion » est chargée de la gestion de ces fonds ; elle réalise des investissements au nom des associés et suit l'évolution des avoirs pendant la durée de vie du fonds.

L'investisseur type (associé) dans un tel fonds est un investisseur institutionnel (fonds de pension, fonds souverains et compagnies d'assurance) mais ces associés peuvent aussi être des cabinets de gestion de patrimoine familial, des individus très fortunés et même des banques. Certains investisseurs choisissent aujourd'hui d'investir de plus en plus directement dans des projets à travers leur propres entités (mais

et la banque BBVA.

⁸⁶ Les lectures suivantes donnent plus d'informations sur ce sujet : *Pension Funds Investment in Infrastructure* (OCDE, septembre 2011) ; *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (PPIAF, 2014) ; *Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors' Survey 2013* ; *What are Infrastructure Funds?* (Kelly De Ponte, Probitas Partners, 2009).

généralement dans des projets plus importants).

Les investisseurs financiers dans des PPP et des infrastructures, notamment les fonds d'infrastructures, sont surtout intéressés par les projets déjà opérationnels (afin d'éviter les risques liés à la construction et de bénéficier d'un accès plus immédiat au « rendement » : les distributions de dividendes par la société de projet). Leur investissement dans les infrastructures en phase d'exploitation est également bénéfique pour le promoteur initial, lui permettant de recycler le capital et retrouver des liquidités à investir dans de nouveaux projets. Toutefois, la participation du secteur de l'investissement dans des nouveaux projets (contrats de conception, construction, financement, exploitation et entretien (DBFOM) nouvellement attribués) devrait être encouragée par les gouvernements afin de renforcer la capacité du marché de la promotion dans un programme PPP particulier.

Les gouvernements devraient avoir une attitude positive à l'égard des investisseurs financiers spécialisés et se rapprocher d'eux dans la promotion de leurs programmes PPP. Les contrats PPP doivent être bien structurés de manière à faciliter la participation de ce type d'investisseur en capital (par exemple, en permettant une souplesse raisonnable dans les cessions d'actions de participation).

7.2.2. Présentation du montage financier et de la stratégie financière

Le montage financier (du point de vue du secteur privé/promoteur) fait référence à l'ingénierie financière nécessaire permettant le financement optimal d'un projet, en particulier le montant à financer par des emprunts et le profil de remboursement. L'objectif du montage est de maximiser le TRI des fonds propres du partenaire privé (ou, pour un même TRI cible, d'afficher un prix plus compétitif dans l'offre soumise).

Le montage financier comprend l'analyse et les décisions relatives aux instruments de la dette, quand plusieurs options existent (par exemple, des prêts et des obligations), ainsi que la définition éventuelle de différentes tranches de dette ou de différentes conventions de prêt (par exemple, contracter ou non une dette subordonnée, plus onéreuse mais plus souple que la dette senior).

À un niveau plus défini, le montage financier doit également déterminer plusieurs facteurs : l'ordre et le calendrier des tirages, profil de remboursement des différentes sources de financement et le soutien financier éventuellement nécessaire (par exemple, garanties d'une société mère, garanties bancaires) de la part des promoteurs et des principaux sous-contractants.

Les capitaux propres sont toujours engagés (ou souscrits) avant la soumission des offres. Par définition, la soumission d'une offre nécessite un engagement ferme du soumissionnaire à investir le capital comme prévu au titre de l'appel d'offres ou comme déclaré dans le plan de financement soumis.

Un endettement peut également être conclu à la soumission de l'offre si la procédure d'appel d'offres l'exige. Cette exigence est courante dans les processus de dialogue et autres procédures interactives⁸⁷, ainsi que dans certains processus prévoyant la présélection d'une liste de candidats retenus. Dans les modèles d'appel d'offres ouvert, l'approche couramment adoptée dans le monde est de demander des preuves « suffisantes » de l'existence du financement⁸⁸. Cette discussion

⁸⁷ La section 10 (« Aperçu du cycle du processus PPP ») de ce chapitre présente une introduction aux différentes procédures d'appel d'offres et l'Annexe A de la section 3 le décrit de manière plus détaillée.

⁸⁸ Le fait que les soumissionnaires n'aient pas à boucler leur package financier à l'avance pour soumettre leur offre est également approprié dans les marchés ayant un nombre réduit d'institutions financières capables de financer le projet à long terme. Dans ces cas, le gouvernement peut choisir d'accorder une souplesse à l'attributaire pour contracter avec des prêteurs après avoir reçu notification de l'attribution du marché, suite à quoi il aura accès à tous les prêteurs sur le marché.

est reprise à la section 7.3.

Un candidat à l'appel d'offres analyse les options et étudie la disponibilité de différentes sources de financement pendant la préparation de son offre (ou à un stade antérieur d'évaluation préliminaire de l'opportunité, avant de décider d'investir d'importants moyens dans le montage de la proposition). Le soumissionnaire intègre ces options et ces approches dans son montage financier, afin de définir son scénario financier de référence.

La « stratégie financière » est une expression pouvant prêter à confusion de par certaines similitudes avec la notion de montage financier. Dans le cadre du présent Guide PPP, le terme « stratégie financière » renvoie à la décision relative à la manière et au moment d'approcher les bailleurs de fonds, en particulier les prêteurs (par exemple, lorsqu'il n'est pas nécessaire d'avoir à intégralement boucler le package financier au moment de la soumission de l'offre⁸⁹).

La stratégie financière comprend l'analyse de deux options potentielles concernant la levée et la structuration de la dette :

- Prêts à court terme, assumant le risque du refinancement du prêt, habituellement après la fin de la phase de construction. Ces prêts peuvent être également appelés « prêt-relais » ou « dette mini-perm » (dans les cas où le prêt à court terme est de type « financement de projet »). Elle donne accès à l'avantage potentiel⁹⁰ de réduire certains risques du projet après construction, et ouvre de plus grandes possibilités de passer des marchés de la dette aux marchés financiers ou de profiter de baisses des taux d'intérêts ; et
- Un prêt à long terme de type « financement de projet » depuis le début. Cette option réduit la souplesse liée aux swaps de taux d'intérêts (les prêteurs exigent le plus souvent la mise en place de ce mécanisme de réduction des risques liés aux intérêts) ; en revanche, elle offre davantage de certitudes et réduit les risques. Quand le plan de financement du projet comprend l'émission d'obligations sur les marchés financiers, la mise en œuvre du montage financier est plus complexe. La désintermédiation financière ou la levée de fonds sur les marchés financiers est possible seulement pour les pays ayant des investisseurs institutionnels nationaux actifs (fonds de pension, compagnies d'assurance), ou ayant accès à des investisseurs institutionnels internationaux, qui demandent habituellement une notation attribuée par une agence de notation⁹¹.

Du point de vue du secteur public, la disponibilité de financements est l'un des éléments clés du succès d'un PPP et une condition préalable à remplir si le gouvernement a l'intention de faire

⁸⁹ Dans ce contexte, un soumissionnaire peut choisir des prêteurs à l'avance (en désignant un chef de file mandaté ou même en obtenant des engagements intégraux), ou il peut fonder son offre financière sur des lettres de soutien émises par différentes banques, sans dispositions d'exclusivité, de manière à ouvrir l'émission de l'emprunt à la concurrence après l'attribution du marché. La section 7.5 explique ces points de manière plus détaillée. L'annexe 1 de la section 5 analyse de manière globale la préparation des offres et de la levée de fonds.

⁹⁰ L'avantage d'un refinancement peut être en partie capté par le secteur public, grâce à l'utilisation de mécanismes de partage des gains du refinancement. Voir *Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain* (HM Treasury UK, 2008).

⁹¹ Le financement de projet par emprunt obligataire est une option courante dans les pays dotés de marchés financiers bien développés, mais il est plus couramment appliqué comme solution de refinancement (par des prêts « bridge to bonds »), et non pas comme un mécanisme de financement de la construction. L'émission d'un emprunt obligataire donne accès à de plus grandes possibilités de financement à long terme, habituellement grâce à des durées d'emprunt plus longues, mais il s'agit d'une solution financière moins souple (les fonds ne pouvant être tirés progressivement). Pourtant, depuis peu il est possible de procéder à des tirages différés dans les pays très développés et les marchés sophistiqués. D'autres éléments de discussion sur les emprunts obligataires comme solution alternative de financement de projet figurent en annexe 6A. Pour plus d'informations sur le processus de notation de crédit et la méthodologie appliquée par les agences de notation, voir les pages Internet sur les notations de crédit.

avancer un projet PPP.

Comme il a été exposé à la section 5.6 (a, l'enjeu financier), dans les pays où le marché du financement est peu développé (peu de prêteurs et faible capacité de prêter à long terme, par exemple pour une durée de plus de 10 ans), les PPP peuvent ne pas être envisageables. Dans certains cas limités, les gouvernements peuvent aider à combler l'éventuel déficit de viabilité (en termes de volume de dette accessible sur le marché concerné) en apportant une partie de la dette par le biais d'une banque nationale ou d'un organisme national (voir intitulé suivant). Les gouvernements peuvent également assumer ou partager les risques de change pour faciliter l'accès à un financement de projet transfrontalier. Dans d'autres cas, l'appui financier de banques multilatérales de développement est primordial.

Même dans les cas où le marché financier est suffisamment capable d'absorber des niveaux significatifs d'endettement, certains projets ne seront pas acceptés par les prêteurs sur la marché à cause d'un profil de risque inacceptable (même s'ils sont structurés de manière appropriée), et il peut occasionnellement se trouver des projets si importants qu'ils dépassent la dimension du marché financier. Cette situation est expliquée aux sections 7.3 et 7.4.

Le montage et la stratégie financiers relèvent de la responsabilité de l'investisseur privé. Le gouvernement ne devrait donc pas instaurer des restrictions concernant les sources de financement de l'investisseur privé (par exemple, en imposant des banques locales), ou sur la nature des instruments ou du montage financier, autre que de demander un effet de levier financier maximum, ou insister sur une mise en concurrence des prêteurs (si cela convient) – voir la section 7.5.

L'annexe 6A présente une description approfondie du montage financier et de la levée de fonds.

7.2.3. Rôle des Banques multilatérales de développement (BMD)⁹²

Lorsqu'il s'agit des PPP dans des pays émergents et en développement, les BMD comme le Groupe de la Banque mondiale (souvent via la Société financière internationale, SFI), la Banque interaméricaine de développement (directement ou à travers la Société interaméricaine d'investissement, SII), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque européenne d'investissement (BEI⁹³), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque islamique de développement (BID) jouent un rôle considérable). D'autres organismes à plus fort ancrage régional sont notamment la Banque CAF pour la région andine ou Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) pour l'Amérique centrale.

Les BMD apportent des financements à long terme aux projets (PPP et autres projets publics ou privés). Il s'agit habituellement de prêts plus longues durées que ceux des prêteurs commerciaux qui peuvent ne pas offrir une durée ou un montant suffisant pour le montage financier du projet. La présence de ces bailleurs de fonds internationaux constitue une protection pour les prêteurs commerciaux, dans le cadre de structures de prêts A/B, en raison du statut de créancier privilégié

⁹² Ce rôle des BMD, et d'autres, sont décrits dans *Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks* (Chelsky et al, 2013). Voir aussi *Paving the way* (WEF 2010) section 2.3 *Multilateral Banks: building skills and markets* page 41 et suivantes.

⁹³ La BEI est à l'évidence une institution financière internationale (IFI) mais certains professionnels la considèrent également comme une BMD. La BEI accorde des prêts aux projets dans les pays émergents ou en développement dans le cadre de sa stratégie et de son portefeuille mais l'essentiel de ses opérations reste toutefois dans le champ d'application de l'UE.

de la plupart des BMD. Le prêt A est celui octroyé par la BMD et le prêt B est un prêt syndiqué émis par plusieurs prêteurs commerciaux et qui est protégé indirectement par une clause de défaut croisé. La présence de la BMD peut être un critère essentiel pour les banques commerciales internationales qui s'apprêtent à assumer les risques de projets sur un marché émergent et à mettre en place un financement transfrontalier.

Une BMD peut également proposer des mécanismes de garantie (garantie partielle de risque et autres types de garantie partielle) ou des garanties spécifiques contre les risques politiques aux banques commerciales et aux investisseurs (par exemple, l'Agence multilatérale de garantie des investissements [MIGA], entité du Groupe de la Banque mondiale, offre de telles garanties). Les exemples de garanties partielles sont nombreux.

Un exemple intéressant est la participation de la BID dans le projet IIRSA au Pérou. IIRSA Amazonas Norte est un réseau de 960 kilomètres (km) de routes à péage situé dans le nord du Pérou qui relie la région amazonienne, à l'est du pays, à sa côte pacifique. Le projet a été financé avec un emprunt obligataire émis dans le cadre de la règle 144-A d'un montant de 224 millions USD, sur la base de Certificats de reconnaissance du paiement annuel des travaux (CRPAO), souscrit par le gouvernement, avec une garantie partielle de la BID pour un montant de 60 millions USD. Cet exemple est intéressant car il illustre l'appui que les BMD peuvent apporter à l'élaboration de solutions financières sophistiquées dans les pays émergents et en développement.

Plus récemment, ces institutions ont lancé leurs propres fonds d'infrastructures (la SFI a lancé en 2011 un fonds d'un milliard USD destiné aux infrastructures⁹⁴) ou apportent des capitaux en tant qu'associées à des fonds d'infrastructures à gestion privée.

L'appui des BMD dans le contexte des PPP va au-delà de l'apport de financements et peut également comprendre les aspects suivants :

- Appui à l'identification et à la sélection de projets ;
- Appui à la structuration de PPP, en tant que conseillers externes des gouvernements ou apporteurs de financement pour le recrutement de conseillers afin de se doter d'une meilleure structure et d'une meilleure conception du PPP ; et
- Orientation stratégique visant à renforcer le cadre stratégique et institutionnel des PPP.

⁹⁴ Le fonds a été clôturé en 2013 avec la participation de 11 investisseurs : La SFI et un fonds d'investissement souverain de Singapour ; GIC (*Government of Singapore Investment Corporation*, le fonds souverain de Singapour) comme investisseurs phares (d'ancrage) ; et 9 fonds souverains et fonds de pension d'Asie, du Moyen-Orient, d'Europe et d'Amérique du Nord. Voir *IFC Global Infrastructure Fund Completes \$1.2 Billion Fundraising* at <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

ENCADRÉ 1.26 : Soutien financier bilatéral : Rôle des Agences de crédit à l'exportation (ECA)

Les BMD ne sont pas les seuls acteurs internationaux dans le financement de projets internationaux. La plupart des pays développés et certains pays en développement ont constitué des « Agences de crédit à l'exportation » (ECA). Il s'agit d'institutions financières (ou d'assurance) apportant un soutien financier aux projets développés par leurs entreprises nationales à l'étranger.

Ce soutien est plus connu dans les contrats d'exportation, consistant à proposer des facilités financières aux acheteurs étrangers, publics ou privés. Mais ces agences jouent également un rôle dans les structures de financement de projet, notamment de projets PPP.

Leur participation est évidemment liée à la participation d'un soumissionnaire du pays de l'ECA. Elle peut prendre la forme d'un financement du projet ou, plus fréquemment, l'émission de garanties (aux prêteurs du projet et, dans certains cas, aux investisseurs en capital). Les ECA de certains pays proposent les deux formes de soutien, d'autres seulement des garanties ou une assurance contre les risques liés au crédit (y compris les risques politiques). Certains exemples notables d'ECA sont *Export-Import Bank* (EXIM) et *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) (États-Unis), la CESCE (Espagne), Hermès (Allemagne), SACE (Italie), *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) (Japon) et *Export-Import Bank of Korea* (KEXIM) (République de Corée).

Ce soutien est soumis aux conditions énoncées par le « Consensus de l'OCDE » qui a pour objectif de réglementer les conditions des crédits à l'exportation pour éviter la concurrence au dumping financier entre les pays en contrôlant le subventionnement éventuel des financements.

7.2.4. Particularités de la finance islamique

Dans les pays islamiques, le financement présente une série de particularités liées à la religion. Les banques et tous les prêteurs ont l'obligation de mettre en œuvre leurs activités conformément à la charia (la loi islamique). La charia influence les types d'investissements autorisés et la manière dont est gérée la transaction financière. À titre d'exemple, le paiement d'intérêts n'est pas autorisé, mais des profits bancaires peuvent légitimement être dégagés dès lors que la banque partage les pertes et bénéfices de l'entreprise à laquelle elle a prêté.

L'annexe B de ce chapitre donne des informations sur ce sujet particulier.

7.3. Le co-financement : solution hybride alliant financement public/marché publics classiques et financement privé.

Dans certains cas, un gouvernement souhaite soutenir financièrement un projet concessif viable d'un point de vue économique, mais dont les revenus d'usage prévus ne sont pas suffisants pour assurer la viabilité commerciale du projet. Une autre motivation éventuelle consiste à vouloir maintenir le prix des services fournis grâce à l'infrastructure à un niveau socialement/politiquement acceptable pour la population. Il s'agit là d'un financement du déficit de viabilité, concept exposé plus haut à la section 2.2.

Indépendamment de l'origine des recettes du projet et du type de PPP (concessif ou à paiement public), le gouvernement peut néanmoins décider d'apporter un soutien financier au projet PPP

pour plusieurs raisons :

- Insuffisance structurelle ou temporaire des facilités de dette privée disponibles ;
- Dimension du projet trop importante ou trop risquée, au point de constituer une menace pour sa faisabilité commerciale et la bancabilité ; et
- Intention de réduire le coût moyen pondéré du capital (WACC) du projet et d'améliorer ainsi sa viabilité.

Quand la disponibilité d'un financement privé n'est pas certaine, même avec un soutien financier, le bien-fondé de poursuivre la voie d'un PPP mérite d'être remis en question (essentiellement parce qu'il existe le risque de manque d'intérêt ou de concurrence dans le cadre de l'appel d'offres). Dans tous les cas, la participation ou le soutien financier, direct ou indirect (notamment les approches de réduction des risques expliquées plus bas) doit être évalué avec prudence pour éviter de perdre les avantages résultant de l'optimisation des ressources (VfM) générés par la méthode PPP.

La présente sous-section présente le concept de co-financement comme variante courante des PPP (très courante pour les mégaprojets). Il s'agit de la combinaison d'un financement public (au sens strict) et d'un financement privé. L'intitulé suivant explique d'autres moyens financiers permettant de participer au montage du financement, et d'autres approches destinées à renforcer la faisabilité commerciale et la bancabilité du projet.

Dans certains territoires où des projets d'infrastructures sont prévus, les financements à long terme peuvent être difficiles à trouver sur le marché local. Cette pénurie peut être due à un manque général de capacité du marché financier local ou à des éléments conjoncturels, dus aux conditions du marché à court terme. Elle peut contraindre les gouvernements, en particulier pour les projets importants et dans le contexte de programmes PPP ambitieux⁹⁵, à compléter les financements disponibles sur le marché.

Les gouvernements peuvent décider de compléter le financement nécessaire pour le projet, en libérant le partenaire privé d'une partie des exigences concernant le niveau d'investissement en capital. Dans ces cas, le gouvernement apporte un financement public pour une partie des besoins initiaux en investissement du projet en créant un régime hybride (PPP cofinancés). Ces projets conservent idéalement toutes les caractéristiques typiques d'un PPP classique à la différence qu'il existera un certain niveau de rémunération pendant la phase de construction, ce qui permettra de couvrir une partie prédéfinie des coûts des travaux.

Un co-financement pur est caractérisé par un financement au moyen de subventions : des paiements pendant la phase de construction devant partiellement rémunérer les coûts des travaux (paiements mensuels ou trimestriels au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ou déclenchés par l'atteinte de certains jalons spécifiques, ou encore versés à la fin de la période de construction).

Une variante possible consiste à cumuler mais différer les versements des subventions, basés sur l'atteinte de certains jalons spécifiques pendant ou à la fin de la période de construction. Le gouvernement peut alors effectuer les paiements pendant la phase d'exploitation du PPP ; ces paiements ne sont soumis à aucune réduction liée la performance opérationnelle du projet. Ces paiements sont habituellement inconditionnels et irrévocables (par exemple, les Certificats de

⁹⁵ Le marché financier local peut avoir une capacité suffisante pour financer un projet important ou un certain nombre de projets moins importants, mais quand un programme PPP est en cours d'élaboration et qu'il prévoit de nombreux projets à court terme, des problèmes de disponibilité de financement peuvent survenir. Cet aspect financier doit faire l'objet d'une réflexion préalable.

reconnaissance du paiement annuel des travaux (CRPAO) au Pérou ou les « pagos diferidos » (PDIF)⁹⁶ en Espagne pour les PPP du train à grande vitesse (TGV)). Cela peut également être considéré comme une technique de réduction des risques, comme expliqué à la section 7.4.1.

Ce dernier cas représente une solution quand le secteur public veut cofinancer une partie du projet mais qu'il n'a pas de liquidités suffisantes. La SPV lève un financement équivalent à la subvention à recevoir, mais la facilité financière permettant de « pré-financier » cet engagement de financement public différé est de fait plus facile à négocier.

Dans tous les cas, les montants des subventions sont habituellement fixés à la signature du contrat PPP. Ils s'accumulent au fur et à mesure de l'avancement des travaux (en pourcentage, ou à l'atteinte de certains jalons spécifiques), qu'ils soient effectivement versés pendant la phase de construction ou ultérieurement.

Considérations liées à l'optimisation des ressources (VfM)

Le montant du co-financement du PPP ne doit pas nuire à l'optimisation des ressources (« Value for Money » [VfM]) en remettant en cause la conciliation des intérêts des deux parties associées au régime du PPP à rémunération différée, liée à la performance. Un financement public trop important réduit les risques et les motivations du partenaire privé à exploiter le projet de manière optimale, ce qui risque de transformer la démarche PPP en marché public classique, au vu de la répartition des risques et des mesures incitatives.

Le co-financement peut affecter le traitement comptable du projet. Il peut même aboutir au reclassement du financement privé en dette publique (le chapitre 4.12 donne plus d'informations sur le traitement des PPP au niveau de la comptabilité nationale).

La décision de cofinancer et le montant du co-financement relèvent de la structuration financière du projet. Des explications plus approfondies sont présentées au chapitre 5.5.2.

7.4. Autres formes de participation publique dans le financement du projet ou interventions en faveur de la faisabilité commerciale⁹⁷

L'octroi de subventions (autrement dit, le co-financement pur) n'est pas le seul moyen d'augmenter la viabilité budgétaire et/ou la faisabilité commerciale et la bancabilité de projets PPP. Il existe d'autres instruments (de type crédit renouvelable dit « revolving » en anglais, comme les emprunts publics ou les « prêts conjoints ») et d'autres techniques (comme la réduction des risques (« de-risking ») ou le rehaussement du crédit⁹⁸) Les premiers (les instruments) aident à combler

⁹⁶ Les PDIF (paiements différés) constituent une obligation certifiée de paiement irrévocable et inconditionnelle, cumulée au fur et à mesure de la progression de la construction. Ce schéma et d'autres sont expliqués de manière plus approfondie à la section 4.5.

⁹⁷ Pour en apprendre davantage sur la manière dont les mesures d'intervention peuvent aider les PPP en temps de crise économique ou financière, il est conseillé de lire *The Financial Crisis and the PPP Market – Remedial Actions* (EPEC, 2009), et *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis* (Farquharson et Encinas; http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf).

⁹⁸ La distinction entre réduction des risques (« de-risking ») et rehaussement de crédit est très subtile, dans la mesure où l'approche de réduction des risques affecte favorablement la notation de crédit et renforce de ce fait la bancabilité du projet. Le présent Guide PPP définit le rehaussement de crédit comme étant « des instruments structurés permettant d'assurer un degré plus élevé de protection aux prêteurs en renforçant ainsi la notation de

l'insuffisance de financement et les derniers (les techniques) peuvent faciliter l'accès au marché financier.

Toutes ces formes de soutien financier sont utilisées autant dans les pays développés que dans les pays en développement. Elles ont un rôle essentiel dans le cas des marchés émergents et économies en développement en raison de la rareté ou de la disponibilité limitée des financements à long terme.

Les intitulés suivants expliquent le soutien financier public en mode crédit renouvelable (« revolving ») et les techniques de réduction des risques (« de-risking »).

L'encadré 1.27 décrit l'approche adoptée en Amérique latine face au défi du financement à long terme et présente certains instruments et techniques récemment appliqués dans cette région.

7.4.1. Autres moyens (de type renouvelable) de pallier les insuffisances des marchés financiers ou d'augmenter la viabilité budgétaire

Outre les subventions, il existe d'autres moyens plus sophistiqués d'injecter des fonds ou de soutenir la viabilité commerciale ou budgétaire du projet. Contrairement aux subventions, ces démarches peuvent ne pas être considérées comme un financement public (au sens classique, affectant le budget d'investissement du secteur public), mais leur utilisation signifie effectivement que le gouvernement intervient dans un rôle de prêteur ou investisseur sur le marché.

Ces méthodes alternatives aux subventions représentent des formes de soutien renouvelables, prévoyant le remboursement du financement. Elles sont parfois mises en œuvre aux conditions et au prix du marché et, dans d'autres cas, selon des conditions favorables, privilégiées ou discrétionnaires. Le dernier cas se produit généralement en réponse à des difficultés liées à la viabilité budgétaire, alors qu'un financement aux conditions du marché est d'ordinaire une solution à la disponibilité du financement (l'indisponibilité de fonds peut être due, par exemple, à une crise financière comme la crise financière mondiale de 2008–2010) ou au manque d'appétit sur le marché.

Le Chapitre 5.5 explique de manière plus approfondie ces techniques de structuration financière dont plusieurs sont résumées ci-après.

- **Prêts publics à long-terme (à des conditions privilégiées ou non)** : ce type de crédit peut être accordé par un organisme financier public/national (par exemple, la BNDES au Brésil, la *Treasury Infrastructure Funding Unit* (TIFU) au Royaume-Uni, Banobras au Mexique – qui accompagnent généralement des investisseurs privés et dans les conditions du marché), par d'autres institutions ou même par une dotation budgétaire spécifique (*Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* [TIFIA] aux États-Unis – qui accompagne systématiquement les prêteurs privés et accepte une subordination des garanties et des termes). Voir le chapitre 5 pour plus d'informations ;
- **Dette publique subordonnée** : cette facilité est généralement accordée dans des conditions privilégiées (par exemple, les prêts participatifs en Espagne pour les projets de route à péage connaissant un déficit de viabilité). Voir le chapitre 5 pour plus d'informations ;
- **Capitaux propres** : un investissement mis en œuvre à travers des fonds publics d'infrastructures ou « fonds stratégiques » comme le Fonadin au Mexique – habituellement

crédit de la dette ». En règle générale, les techniques de réduction des risques sont inscrites dans le contrat et font partie du mécanisme de paiement ou de la structuration des risques alors que les opérations de rehaussement de crédit sont des instruments explicites qui ne font pas partie du contrat (ou, quand ils sont mentionnés, créent habituellement un engagement à l'égard des prêteurs mais pas à l'égard du partenaire privé).

aux conditions du marché et avec gestion sous mandat par une société de gestion ; et

- **Investissement public ad hoc en capital pour le projet** : cette formule peut être proposée dans le dossier d'appel d'offres et présente certains inconvénients qui sont abordés plus bas. La section 5.5.5 donne des informations complémentaires plus détaillées.

Quand la motivation est d'augmenter la viabilité budgétaire, comme dans le cas de subventions, les gouvernements doivent veiller à éviter le risque de perdre les bénéfices de l'optimisation des ressources (VfM) car le co-financement tend à réduire l'efficacité du transfert de risque.

Le secteur public comme investisseur en capital

Dans la section 2, il a été expliqué comment, dans certains cas, les parties publique et privée participent conjointement aux capitaux propres de la société de projet. Dans ces cas, le partenaire public détient habituellement la majorité ou une partie importante des actions et participe activement à la gestion de la société de projet, ou se réserve certains droits de contrôle concernant les décisions stratégiques.

Ces structures peuvent avoir diverses appellations : coentreprises public-privé, entreprises mixte à capitaux publics et privés ou PPP institutionnalisés.

Il peut également se produire que le partenaire public souhaite participer au capital de la société de projet en agissant uniquement en qualité d'investisseur financier, afin de renforcer la faisabilité commerciale du projet PPP (en réduisant le montant des capitaux propres devant être investis par l'investisseur privé) ou pour réduire le coût net du projet (et ainsi améliorer sa viabilité budgétaire à long terme) en ayant accès à une partie des flux destinés à la distribution de dividendes. Ces cas ne sont pas considérés dans le présent Guide PPP comme des coentreprises public-privé ou des PPP institutionnels mais comme une simple variante financière d'un PPP conventionnel.

Dans certains de ces cas, la motivation du gouvernement à agir comme co-investisseur peut être d'accroître sa maîtrise du projet en bénéficiant d'un accès direct à la gestion quotidienne de la société de projet et d'un plein accès aux informations sur le projet. Le gouvernement agit ainsi dans l'intention de transférer l'intégralité des risques et des responsabilités au partenaire privé. Cette motivation doit être examinée avec une prudence extrême, car elle peut dissuader les investisseurs potentiels par crainte d'ingérence politique. Elle implique aussi un risque que le gouvernement intervienne excessivement dans des domaines relevant des responsabilités du secteur privé et son aptitude à gérer le projet, ce qui limite la capacité du projet à générer des gains d'efficacité⁹⁹.

Si l'investissement en capital confère au gouvernement le droit d'être représenté directement au

⁹⁹ La présence de l'autorité contractante ou du gouvernement en tant qu'actionnaire de la société de projet peut présenter certains avantages pour la gestion du projet (en donnant aux deux parties la possibilité de gérer à l'avance tout différend ou litige concernant la gouvernance de la société de projet). Mais quand cette participation est motivée par le désir de conserver un contrôle plus important sur les opérations du partenaire privé, tout en bénéficiant de l'expérience et des capacités du secteur privé, ou par d'autres raisons stratégiques (par exemple, le désir d'aider le partenaire public à acquérir une expérience dans la gestion du service concerné à l'avenir), les droits de contrôle doivent être clairement stipulés dès le début dans le dossier d'appel d'offres. Ces droits ne doivent pas diverger significativement des droits de substitution (« step-in ») habituels. Les droits du partenaire privé doivent être clairement protégés afin d'éviter toute ingérence induite dans les opérations, notamment dans la mise en œuvre des contrats de sous-traitance adossés, pour transférer les responsabilités et droits majeurs devant être gérés par le partenaire privé.

conseil d'administration de la SPV, cela peut constituer une source potentielle de conflits. Il est donc souhaitable que l'investissement soit géré par un organisme ou une unité spécifique plutôt que par l'autorité contractante elle-même¹⁰⁰.

Les gouvernements doivent reconnaître qu'un investissement en capital signifie qu'ils reprennent un plus grand risque que s'ils investissent un montant équivalent sous forme de dette.

Le chapitre 5.4.5 explique davantage les implications et les caractéristiques d'une structure PPP prévoyant une participation publique au capital.

7.4.2. Approches de type « de-risking », rehaussement du crédit et autres techniques de réduction des risques

Le gouvernement doit prêter attention à la faisabilité commerciale, y compris à la bancabilité, dès le début du projet (préparation et structuration). Un projet présentant un déficit de faisabilité ne deviendra pas faisable par la simple injection d'un financement public. La répartition des risques doit être acceptable pour le secteur privé (aussi bien les investisseurs que les prêteurs).

Il peut néanmoins exister certaines situations spécifiques où un nombre important de risques (ou certains risques à impact potentiellement important) ne peuvent pas être assumés par le secteur privé, et en dépit desquelles le gouvernement décide tout de même de considérer le PPP comme une option à privilégier. Pour certains projets l'appel d'offres est lancé dans une conjoncture difficile du marché financier comme une crise bancaire, ou à un moment où un gouvernement veut stimuler le développement d'un marché (par exemple, les marchés financiers des économies émergentes). Dans ces cas, le gouvernement peut être amené à concevoir un mécanisme de réduction des risques pour faciliter la levée de la dette.

Ci-dessous quelques exemples d'approches de ce type :

- Garanties directes aux prêteurs (inconditionnelles et irrévocables), accordées par les Banques nationales de développement (BND) (par exemple, Banobras au Mexique) ou directement à partir du budget public (par exemple, les garanties gouvernementales émises au Royaume-Uni, pendant la phase de construction, qui assume la possibilité de matérialisation des risques liés à la construction du projet) ;
- Garantie d'une partie des paiements du service (limitation des déductions dues à une sous-performance éventuelle, par exemple, de 20 %) ;
- Paiements fixes différés, inconditionnels et irrévocables (comme pour le PPP des lignes à grande vitesse (LGV) en France et en Espagne ou comme le dispositif CRPAO au Pérou), mentionnés dans l'intitulé précédent, qui peuvent être considérés comme un co-financement (subventions différées) ou comme une technique de réduction des risques ;
- « Fonds de garantie » garantissant les obligations de paiement du gouvernement dans le cadre d'un contrat PPP ;
- Comptes séquestres et comptes en fiducie (par exemple, réservation d'une partie des tarifs payés par les utilisateurs finals d'eau dans un compte spécifique géré par un fiduciaire, afin de garantir les paiements de l'autorité en charge de l'eau pour une usine de traitement d'eau) ; et
- Garanties conditionnelles ou contractuelles destinées à protéger la société de projet (par exemple, garanties de trafic minimum dans les concessions routières) ou les prêteurs (par

¹⁰⁰ D'autres réflexions à ce sujet sont contenues dans *A New Approach to Public Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 Projects* (HM Treasury 2012).

exemple, garantie du remboursement de la totalité ou un certain pourcentage de l'en-cours de la dette en cas de résiliation anticipée, notamment de résiliation pour défaillance du partenaire privé. Cela est parfois appelé une « dette contingente » – Banque mondiale - Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe avec Encinas 2011).

Dans le contexte d'une insuffisance des financements locaux, et quand il est nécessaire d'atténuer le risque de change pour aider les projets à avoir accès à un financement transfrontalier, des garanties ou des mécanismes spécifiques deviennent nécessaires. Cette problématique peut être résolue par des garanties contractuelles (par exemple, dans les PPP de type concessif, ces garanties contractuelles peuvent permettre une révision du tarif en fonction des mouvements du cours de change, ou de considérer un tel mouvement comme un événement donnant le droit de recevoir une indemnisation directe couvrant l'intégralité ou une partie de la perte subie par une dévaluation au-delà d'un certain seuil). Ces cas peuvent aussi être traités par des garanties directes du gouvernement aux prêteurs ou même en versant les paiements en monnaie forte dans le cadre d'un PPP à paiement public. Ce sujet est expliqué au chapitre 5, dont la section 5.6 et le paragraphe 5.4.6 donnent des exemples supplémentaires de ce type de mécanisme.

En outre, des lettres directes aux prêteurs peuvent être considérées comme une forme de garantie destinée à apporter un confort « direct » supplémentaire. À titre d'exemple, les bailleurs peuvent souhaiter recevoir la confirmation de la part de l'autorité contractante que l'attribution du contrat n'a fait l'objet d'aucune contestation.

Rehaussement de crédit

Certains instruments permettent d'apporter un financement public (en mode crédit renouvelable) sans nécessairement présenter des conditions privilégiées et pouvant directement réduire le coût moyen pondéré du capital du projet. Ces instruments sont structurés essentiellement de manière à procurer une meilleure protection aux prêteurs en améliorant ainsi la notation de l'emprunt. Cela peut être le cas des prêts émis au titre de la loi *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (TIFIA) aux États-Unis (le chapitre 5 présente une étude de cas lié au TIFIA) ou, plus récemment, du mécanisme de rehaussement de crédit des projets financés par emprunts obligataires (*Project Bonds Credit Enhancement* - PBCE), structuré par la Commission de l'UE et géré par la BEI pour assurer le rehaussement de crédit des projets financés par les marchés financiers au moyen d'emprunts obligataires.

Dans le cadre de l'outil PBCE, la BEI accorde un prêt subordonné ou une garantie qui couvre la première tranche de pertes du projet (d'ordinaire à hauteur de 20 % du coût des investissements). Cela augmente donc la notation du projet, lui facilitant ainsi l'accès aux marchés financiers dans de meilleures conditions — ou permettant tout simplement un accès aux marchés.

ENCADRÉ 1.27 : Pratiques récentes de soutien financier au financement privé de PPP en Amérique latine

- Les investisseurs institutionnels dans la région (en particulier les fonds de pension) pourraient apporter aux PPP un soutien financier plus important si un certain nombre de facteurs limitatifs étaient résolus ou atténués. Il s'agit notamment de la nécessité d'un processus de préparation plus rigoureux des projets PPP eux-mêmes et de la collaboration spécifique des BMD dans la promotion de la participation des fonds de pension. Quoiqu'il en soit, les approches de réduction de risques mises en œuvre dans certains pays ont permis d'attirer certains investisseurs institutionnels.
- Certains pays ont développé des « fonds de garantie » (par exemple, le Brésil), mais leur valeur reste à démontrer, par rapport à d'autres techniques de réduction de risques et ces fonds ne font pas l'objet d'une communication adaptée. Un exemple d'un tel fonds est le FGP (Fondo Garantidor de PPP), créé en 2005 avec 3 milliards de dollars US, et géré par Banco do Brazil comme administrateur.
- L'utilisation de garanties financières est limitée, malgré les efforts entrepris dans certains pays. À titre d'exemple, en 2008, le Mexique a mis en place des lignes de garantie financière, à titre de garanties sur crédit (il s'agissait de garanties partielles et de garanties de paiement permettant de réduire le risque de crédit lié au paiement dans les PPP promus par les États et les administrations locales).
- Les garanties contractuelles ont beaucoup été utilisées avec de bons résultats au Chili, en Colombie et au Pérou (un cas notable est le dispositif chilien de garantie de revenus minimum pour les routes à péage réalisées sous forme de PPP).
- Le Mexique a créé en 2008 un fonds d'investissement stratégique appelé FONADIN, basé sur l'ancien fonds d'investissement dans les infrastructures (FINFRA) et le fonds PPP pour les autoroutes (FARAC) ; ce dernier n'étant qu'un fonds budgétaire servant à apporter des financements en mode crédit non-renouvelable. FONAFIN peut octroyer des financements non-renouvelables, avec l'accord du gouvernement, peut participer au capital de sociétés de projet (via des actions de participation ou de la dette junior) et peut émettre des garanties¹⁰¹.
- En outre, certaines approches de réduction des risques plus sophistiquées ont été mises en œuvre avec succès comme les Certificats de reconnaissance du paiement annuel des travaux (CRPAO) au Pérou et les Certificats d'investissements en faveur du développement (CKD) au Mexique — même si ce dernier dispositif était conçu avant tout comme une réponse aux évolutions réglementaires destinées à accélérer les projets d'investissement internationaux plutôt que comme un instrument ou un mécanisme de réduction des risques¹⁰².

Source : Le contenu de cet encadré représente un résumé libre du document « *Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en América Latina* » (Meilleures pratiques en financement de PPP en Amérique latine) (Institut de la Banque mondiale, 2011).

¹⁰¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰² Ces structures juridiques sont conçues pour orienter les fonds des investisseurs institutionnels par le biais des structures de fiducie cotées sur un marché boursier. Pour plus d'informations, voir un document de Deloitte (en espagnol) : http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf

7.5. Autres considérations relatives à la structuration financière de la société de projet pouvant influencer le contrat PPP.

Outre les questions fondamentales de « bancabilité », les gouvernements ont d'autres préoccupations concernant le montage du financement privé, qui influenceront nécessairement la structure contractuelle du projet. Ces préoccupations ont des implications spécifiques par rapport au règlement de consultation régissant la procédure d'appel d'offres et plus particulièrement concernant la rédaction des contrats.

Certaines de ces préoccupations concernent de manière plus subtile la bancabilité, au-delà de la nécessité d'une structuration des risques, qui soit acceptée par les bailleurs et le besoin de générer des revenus suffisants pour couvrir le service de la dette. Il faut reconnaître que les prêteurs exigent certains droits qui leur permettent d'exercer une influence sur la gestion du partenaire privé, notamment en cas de sous-performance ou dans les situations présentant un risque de défaut de paiement (« droits des prêteurs »).

Les autres préoccupations des gouvernements comprennent entre autres le nécessaire arbitrage entre les objectifs divergents consistant d'une part à optimiser l'accès à un financement plus efficient, et d'autre part, à avoir un partenaire privé financièrement fiable, résilient et réellement engagé. Voir les paragraphes « Limitation de l'effet de levier et stipulation d'un minimum de capitaux propres » et « Cessions de parts et changements de contrôle » ci-après. Une autre préoccupation consiste à prendre en compte la possibilité pour le partenaire privé de générer des retombées inattendues et injustifiées par une restructuration des financements (voir le paragraphe « gains de refinancement » ci-après).

Une tension existe également entre le maintien de la concurrence et la gestion des risques liés au bouclage financier. Il en résulte que les réflexions sur la modalité et le moment du bouclage financier sont communes. Dans certains territoires, le gouvernement autorise les négociations financières après l'attribution du marché, voire après la signature du contrat, alors que d'autres gouvernements exigent que le financement soit totalement bouclé lors de la soumission de l'offre (voir le paragraphe « Stipulation d'un montage financier bouclé en amont ou autorisation de négociations après l'attribution. Risques liés au bouclage financier » ci-après). Plus récemment, des marchés plus sophistiqués ont imposé des « mises en concurrence entre prêteurs pré-qualifiés », sous une surveillance attentive.

Droits des prêteurs

Au-delà de la nécessité d'une structuration appropriée des risques, acceptable pour les prêteurs (et les investisseurs), les droits des prêteurs sont une considération essentielle d'un PPP bien conçu. La principale garantie (et, après la construction, la seule garantie) pour les prêteurs est constituée par les droits économiques prévus dans le contrat de projet : autrement dit, la valeur économique de l'activité.

Le cadre juridique et le contrat doivent tous les deux prévoir la possibilité pour le partenaire privé de consentir un nantissement des droits économiques (revenus, parts, rémunération) en faveur des prêteurs au titre des garanties prévues dans les conventions de financement.

La bonne pratique veut aussi qu'il soit permis aux prêteurs de bénéficier d'un « *step-in* » (ou droit de substitution) : une clause du contrat qui leur permet de prendre le contrôle du contrat du projet si le promoteur/investisseur est gravement défaillant par rapport aux performances attendues et que la viabilité financière de la société de projet est en danger, mais avant que le gouvernement ne soit tenu d'exercer son droit de résiliation du contrat.

Dans certains territoires, les droits des prêteurs sont limités à la proposition d'un plan de

redressement avant que l'autorité ne déclare la résiliation du contrat de projet. Ce plan peut prévoir la proposition d'une nouvelle entreprise pour exploiter l'infrastructure à la place du partenaire privé initial. Mais cela n'est possible (dans de nombreux cas) que suite à une procédure publique de sélection du nouveau partenaire pour le substituer à l'investisseur sortant.

Limitation de l'effet de levier et stipulation d'un minimum de capitaux propres

Comme nous l'avons déjà vu, l'effet de levier renforce l'efficacité du montage financier (réduction du coût moyen pondéré du capital - WACC). Il augmente de ce fait la viabilité budgétaire du projet, réduit le montant total des paiements devant être effectués par l'autorité (PPP à paiement public), ou augmente la valeur actualisée nette (VAN) des flux de trésorerie disponibles pour rémunérer les investisseurs en capitaux propres (PPP de type concessif). Mais un effet de levier financier excessif peut mettre en danger la durabilité et la solidité du projet PPP, en augmentant le risque d'insolvabilité éventuelle de la SPV¹⁰³.

La partie publique bénéficie aussi du fait que le promoteur soit directement exposé, en termes financiers, aux risques d'échec du projet et à ceux liés à la performance du projet. Pour qu'il y ait suffisamment de capitaux propres exposés à des risques, le gouvernement limite souvent le niveau d'endettement autorisé au titre du contrat et exige un engagement minimum de capitaux propres du soumissionnaire/promoteur. À titre d'exemple, en Espagne, la pratique courante consiste à exiger un apport minimal de capitaux propres de la part du promoteur d'au moins 15 à 20 %, avec la possibilité de réduire le montant et le pourcentage deux ou trois ans après l'achèvement de la construction et de la mise en service ou du projet.

D'autres territoires exigent un niveau minimum spécifique de participation au capital de la part de l'investisseur-contractant ou de tout autre partenaire clé. Le partenaire visé dans ce cas est celui qui apporte la capacité ou l'expérience au projet sur la base desquelles le consortium a été qualifié (ou présélectionné).

Cessions de parts et changements du contrôle

Une autre préoccupation des gouvernements est la possibilité juridique pour les actionnaires de la société de projet (les soumissionnaires retenus suite à l'appel d'offres) de céder leur participation et de se retirer du projet. Une tension existe entre l'objectif de faisabilité commerciale (plus il est facile de céder des parts, plus l'investissement est liquide et attractif) et le souhait d'éviter des comportements opportunistes (la possibilité pour une entreprise de soumissionner et d'être retenue, puis de vendre le droit d'exécuter le projet). La nécessité de réglementer les cessions de parts est également liée à l'exigence de transparence et d'équité dans le cadre de la procédure de passation de marché, puisque la structure actionnariale proposée de la société du PPP a sans doute été prise en compte dans l'évaluation des offres.

Une pratique courante est d'interdire la cession de parts sans l'autorisation préalable de l'autorité contractante quand la cession entraîne un changement du contrôle (la société de projet cessant d'être contrôlée par la partie sélectionnée dans la procédure d'appel d'offres). De nombreux contrats interdisent strictement de tels changements pendant la phase de construction (sauf en cas de circonstances exceptionnelles comme une situation de cessation de paiements des actionnaires) mais autorisent les cessions (sous réserve de notification du gouvernement)

¹⁰³ Voir « Exemple d'un PPP surendetté : lignes de tramway et de chemin de fer dans l'État de Victoria en Australie » *Guide de référence des PPP V2* Banque mondiale 2014) page 69.

lorsqu'elles ne représentent pas un changement du contrôle et n'affectent pas de manière significative le degré de solvabilité et les capacités de la société de projet¹⁰⁴.

Quand une autorisation est requise, celle-ci est régie par des stipulations contractuelles. Il est possible que ces stipulations établissent les motifs pour lesquels l'autorité peut raisonnablement refuser l'autorisation. Il se peut que le partenaire privé doive convaincre l'autorité contractante que le changement de contrôle n'aura pas d'impact négatif sur son degré de solvabilité ni ses capacités techniques. Dans certains territoires, il suffit simplement que l'actionnaire entrant et devant prendre le contrôle remplisse les conditions énoncées dans le dossier de pré-qualification initiale.

Les autorités doivent avoir conscience de la nécessité d'assurer une souplesse suffisante concernant les questions suivantes :

- Changements d'actionariat destinés à générer des liquidités pour les investisseurs initiaux ; et
- Facilité de cession de parts sans autorisation préalable, à moins que cela n'entraîne un changement de contrôle (du moins jusqu'après la construction).

Dans ce contexte, les conditions imposées par les autorités pour l'obtention d'une autorisation de cession devraient être très claires.

Gains de refinancement

Dans certains territoires, les contrats incluent des dispositions relatives au partage de certains gains de refinancement. Cette situation peut se produire en cas de renégociation des conditions de la dette (généralement après quelques années d'exploitation) ou de remplacement du pool bancaire existant et de la convention de financement en cours par un nouvel accord doté de conditions plus favorables.

Au titre de telles clauses, le partenaire privé doit partager avec le partenaire public un pourcentage de l'augmentation du taux de rentabilité interne (TRI) sur fonds propres, résultant du refinancement¹⁰⁵. Voir le chapitre 8 pour d'autres informations sur le partage des gains de refinancement.

Stipulation d'un montage financier bouclé en amont ou autorisation de négociations après l'attribution. Risques liés au bouclage financier

En supposant que le marché financier local ait, de manière générale, une capacité de financement suffisante pour porter le projet (en termes de volume et de durée), les gouvernements ont le choix d'exiger ou non la finalisation du financement au moment de la soumission de l'offre.

L'autorité contractante est logiquement préoccupée par la capacité du projet et du promoteur à lever le financement nécessaire sous forme de dette, en particulier quand le projet présente un profil de risque élevé. Mais le fait de demander que le montage financier soit finalisé au moment de la soumission de l'offre ou avant la signature du contrat peut affecter la concurrence si le marché

¹⁰⁴ Le changement de contrôle doit être clairement défini dans le contrat. Les approches diffèrent selon les juridictions et les pratiques. Outre le contrôle effectif de la société, certaines pratiques définissent un seuil de changement de contrôle autre que celui des 51 % des parts. À titre d'exemple, le contrat peut définir qu'un changement d'actionnaire concernant 20 % des parts peut constituer un changement de contrôle.

¹⁰⁵ Une traitement plus approfondi de la question de refinancement se trouve dans *Standardisation of PF2 Contracts* (HM Treasury 2012).

financier n'a pas une capacité suffisante pour financer intégralement chaque offre.

Selon le Centre européen d'expertise en matière de PPP (EPEC)¹⁰⁶, « lorsque les marchés financiers se trouvent en situation d'instabilité (par exemple, liquidité réduite), il peut s'avérer difficile d'obtenir des propositions de financement entièrement engageantes à la date de présentation des offres. Il est donc possible que les accords de financement ne soient pas conclus au moment de l'attribution du contrat PPP ». De même, « Avant la crise financière de 2008-2009, les financements bancaires destinés aux projets PPP d'envergure étaient généralement octroyés par le biais d'une « syndication », en vertu de laquelle un nombre restreint de banques assurent la totalité du financement du projet et le « revendent » à un syndicat bancaire après le bouclage du montage financier. Depuis la crise, la plupart des projets PPP sont financés au moyen d'arrangements dits « club » : chaque banque part du principe qu'elle conservera sa quote-part du financement jusqu'à son échéance. Dans certains cas extrêmes, ces arrangements « club » ne peuvent être mis en place qu'après la sélection du partenaire privé (« *book-building* » après l'attribution du contrat PPP ». Le groupe de prêteurs définitif peut comprendre des prêteurs qui auraient pu suivre d'autres soumissionnaires non-retenus en cas de succès.

La stipulation du bouclage du montage financier en amont nécessite de prévoir des délais de soumission des offres plus longs. Ces délais rallongés permettent de prévoir un montage robuste avant la date limite des soumissions, notamment pour le processus de *due diligence* mis en œuvre par les banques. Cette approche est donc plus courante quand le mode de passation est fondé sur une présélection des candidats (qui, par définition, réduit la portée du problème potentiel de manque de disponibilité de prêteurs).

Il n'y a pas d'approche universelle à cet égard car tout dépend du marché financier de chaque pays et du mode de passation de marché mis en œuvre. En règle générale, il en existe globalement deux types d'approche, selon le marché :

- Les marchés sur lesquels le dialogue compétitif (voir le chapitre 5.8.3) et d'autres procédures interactives ou négociées sont la norme et pour lesquels le montage financier est habituellement (mais pas toujours) bouclé en amont ;
- Les marchés plus habitués à suivre une procédure de passation de marché en une seule étape (appel d'offres ouvert sans liste des candidats présélectionnés). Dans ces cas, les accords financiers peuvent être reportés pour intervenir jusqu'après le bouclage commercial ou la signature du contrat.

Bonnes pratiques : Dans un marché présentant des signes de pénurie de prêteurs ou des capacités d'émission de dette bancaire insuffisantes pour supporter plus qu'un nombre raisonnable de soumissionnaires (par exemple, trois soumissionnaires), et où le gouvernement poursuit une approche d'appels d'offres ouverts (sans liste de candidats présélectionnés), la bonne pratique veut que l'on ne demande pas aux soumissionnaires de présenter les accords financiers conclus au moment de la soumission de leur offre. Mais le dossier d'appel d'offres doit exiger des preuves raisonnables d'existence de financement (des lettres indicatives de banques).

Contrairement à la procédure de « mise en concurrence du financement de la dette » (expliquée ci-après), dans le processus conventionnel de bouclage financier, les conditions financières réelles, négociées au moment du bouclage financier (et donc, les conditions prises en compte lors de la soumission des offres) sont au seul risque du soumissionnaire. Mais la bonne pratique veut qu'il soit accordé au partenaire privé des souplesses en cas de changements défavorables et

¹⁰⁶ Guide EPEC des PPP (EPEC, 2012), « Conclude the Financing Arrangements ». <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

inattendus sur le marché financier (notamment la possibilité de retirer l'offre ou de renoncer au contrat). Une bonne pratique émergente consiste à faire supporter par l'autorité contractante ou à partager le risque de volatilité relatif aux conditions tarifaires du financement (quand ces conditions n'affectent pas la solvabilité du projet PPP, tel que proposé par le soumissionnaire retenu) : ces risques comprennent notamment les mouvements du « taux directeur » entre la soumission de l'offre et le bouclage financier (voir l'annexe 5A et le chapitre 3.1)¹⁰⁷.

Mise en concurrence du financement de la dette¹⁰⁸

Contrairement à la situation décrite plus haut (c'est-à-dire lorsque la disponibilité de financement ne pose pas problème mais que le marché financier est concurrentiel et que les prêteurs connaissent bien les PPP), les gouvernements peuvent chercher à exercer un plus grand contrôle et à récupérer une partie (si ce n'est la totalité) des risques et des avantages potentiels liés aux conditions financières pouvant être obtenues au moment du bouclage financier.

Dans ces cas et en particulier pour les projets PPP d'envergure¹⁰⁹, l'autorité peut chercher à obtenir des conditions de financement compétitives en demandant au soumissionnaire retenu de mettre en concurrence le financement de la dette (mise en concurrence entre les prêteurs potentiels afin d'obtenir les meilleures conditions de financement possible). L'autorité conserve la majeure partie, voire tous les gains (et assume les risques qui y sont associés).

Mais comme indiqué dans le guide de l'EPEC, la mise en concurrence en matière de financement de la dette peut ne pas être appropriée pour les projets ou sur les marchés pour lesquels il est attendu qu'une innovation financière joue un rôle important dans la position concurrentielle des soumissionnaires. Par ailleurs, elle peut ne pas être appropriée dans les cas de liquidité réduite sur le marché financier.

¹⁰⁷ La publication *Application Note — Interest-Rate and Inflation Risks in PFI Contracts* (HM Treasury et Infrastructure UK, 2013) explique ce point et propose dans sa section 2.3 un mécanisme pour traiter la neutralisation des changements des taux d'intérêts avant le bouclage financier.

¹⁰⁸ Pour une description de l'approche suggérée au Royaume-Uni, voir *Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines* de l'HM Treasury, août 2016.

¹⁰⁹ Pour un petit projet, les coûts de la mise en concurrence, notamment le coût de recrutement de conseillers spécialisés pour superviser le processus et le temps supplémentaire, peuvent souvent contrebalancer les avantages de l'obtention de meilleures conditions financières.

ENCADRÉ 1.28 : Points financiers clés concernant un contrat PPP à financement privé

- Un financement privé est un financement fourni par la partie privée (sur ses propres fonds ou auprès de prêteurs tiers) pour financer la totalité ou une partie des coûts de réalisation de l'infrastructure. Ces coûts sont ensuite récupérés grâce aux revenus devant être générés par le contrat.
- Comme toute entreprise commerciale, la société de projet PPP présente un mix de financement sous forme de capitaux propres et de dette.
- Bien que la dette puisse être contractée contre des garanties émises par la société mère, la pratique courante consiste à construire le financement sur la base de la technique de financement de projet. Le fait de lever de la dette dans le cadre du montage financier de la société de projet en vertu de la technique de financement de projet libère des capacités chez l'investisseur en capital, lui permettant ainsi d'investir dans d'autres projets. Cette technique permet aussi de réduire le coût global de la combinaison de financement (pour un coût moyen pondéré du capital – WACC – plus faible), conformément au concept de l'effet de levier financier.
- Le financement de projet est habituellement plus onéreux que la dette d'entreprise mais il présente plusieurs avantages pour le partenaire privé et pour le partenaire public.
- Pour favoriser le succès de la technique de financement de projet, la partie publique doit veiller non seulement à la faisabilité mais aussi à la bancabilité du projet. La structure du projet (en termes de revenus et en particulier en termes de risques) doit donc correspondre aux exigences courantes des prêteurs, parallèlement à celles de la partie privée en tant qu'investisseur en capital.
- La bancabilité est au cœur de l'évaluation et de la préparation du projet ; cette notion est expliquée en détails au chapitre 4.
- Il existe de nombreuses sources de financement aussi bien de la dette que de l'investissement en capital : les investisseurs financiers purs qui peuvent apporter des capitaux propres, les investisseurs institutionnels, les banques de développement et les banques commerciales.
- La partie publique (ou le gouvernement dans un sens général) peut apporter des financements sous de nombreuses formes : financement public au sens propre (subventions), dispositifs de prêt conjoint, investissement au capital de la société de projet ; elle peut aussi soutenir la bancabilité du projet par d'autres moyens (réduction des risques et rehaussement du crédit).
- Le gouvernement peut également apporter des financements à des projets de type concessif quand le projet est viable d'un point de vue économique, mais qu'il persiste un écart de viabilité commerciale à combler par un financement public. (Une autre approche consiste à prévoir un soutien différé par un mécanisme de paiement hybride).
- Le gouvernement peut aussi être apporteur de financement dans tous les régimes de revenus pour atténuer les défaillances ou les imperfections du marché financier ou tout simplement pour accroître la viabilité budgétaire du projet à long terme.

8. Causes d'échecs de projets : nécessité d'une solide gestion du processus et d'une bonne préparation des projets

La section 5 (Motivations) du présent document décrit les caractéristiques et les générateurs de valeur d'un PPP : les caractéristiques qui permettent au gouvernement et au contribuable de tirer profit de gains d'efficacité si des projets appropriés sont réalisés sous forme de PPP. En complément, la présente section signale aussi certaines conditions nécessaires pour bénéficier de ces avantages, ainsi que certains inconvénients et pièges potentiels.

La passation du marché pour un projet PPP ne doit pas intervenir tant qu'il n'a pas été prouvé qu'il s'agit du bon projet (comme pour toute commande publique, le projet doit être techniquement faisable et la meilleure option économique pour répondre au besoin concerné), et que la viabilité budgétaire et la faisabilité commerciale du projet n'ont pas été démontrées (il doit y avoir une concurrence réelle avec des offres bancables). En outre, l'option PPP doit être retenue uniquement s'il est prouvé qu'elle représente une optimisation des ressources (« Value for Money » [VfM]) face à l'option technique ou au projet identifié, par rapport à d'autres modes de passation de marché.

Il existe des risques que l'optimisation des ressources (et la faisabilité) puissent être mal évaluées (erreurs d'estimation des coûts ou de bénéfices supposés ou d'autres erreurs dans l'évaluation). Un autre risque est la mauvaise préparation du dossier (par exemple, les risques et les faiblesses peuvent ne pas être détectés et traités de manière appropriée en amont). Les gains en termes d'optimisation des ressources (VfM) peuvent être perdus par une mauvaise structuration du projet ou une mauvaise rédaction du contrat, ou par une mauvaise gestion de la procédure d'appel d'offres ou du contrat pendant sa vie opérationnelle.

L'optimisation des ressources (VfM) doit être protégée et maximisée tout au long du processus de préparation et de mise en œuvre du projet, et pendant toute la durée du contrat. Cela nécessite une gestion correcte du processus, mobilisant les capacités et les moyens adéquats, ainsi qu'un respect des approches standard et des bonnes pratiques. Un PPP doit remplir ces conditions essentielles pour réussir (c'est-à-dire pour éviter l'échec du projet). La section 10 du présent document présente les différentes phases d'un processus type et les chapitres 3 à 8 du présent Guide PPP décrivent chacune des phases de ce processus PPP, complétant les informations par des retours d'expérience et des exemples de bonnes pratiques pour chacune de ces phases.

Avant la description introductive du processus PPP (section 10), cette section explique comment une mauvaise gestion du processus PPP, notamment dans les phases d'évaluation et de préparation, peut aboutir à l'échec d'un projet. Elle donne aussi des exemples d'échecs de projets à différents stades du processus du projet PPP.

La section 9 présente le concept du cadre stratégique PPP et de sa pertinence pour le succès d'un PPP en tant qu'approche programmatique.

8.1. Qu'est-ce que l'échec d'un projet ? Types d'échecs de projets

Pour assurer la réussite d'un PPP, le gouvernement doit protéger et maximiser l'optimisation des ressources (VfM) tout au long du processus de préparation et de mise en œuvre du projet, et pendant toute la durée du contrat. La non-réalisation de l'optimisation des ressources (VfM) attendue constitue un échec du projet.

La gestion du processus PPP est réussie si les risques d'échec du projet sont évités ou si les conséquences en sont minimisées (autrement dit, par une gestion efficace des risques). Cela suppose que :

- Le projet est le bon projet (c'est-à-dire que l'option retenue est source d'optimisation des

- ressources(VfM) et correctement hiérarchisée par rapport à d'autres projets possibles) ;
- Le PPP est le bon mode d'exécution du projet (c'est-à-dire que le processus PPP prévoit un meilleur résultat en termes d'optimisation des ressources (VfM) que les modes d'exécution classiques) ; et
- Le projet est bien évalué, préparé, structuré et géré, de manière à minimiser les impacts négatifs pouvant affecter les coûts, les délais, le périmètre du projet et la qualité des services.

L'échec du projet peut être plus ou moins grave, en fonction du moment où il survient et de la gravité des conséquences de cet échec.

Le projet (au sens large du terme) peut échouer principalement à deux étapes : avant la signature du contrat à son bouclage commercial (par exemple, annulation du projet avant la phase de passation de marché, absence d'offres recevables lors de l'appel d'offres ou, non-signature du contrat après attribution) ; et après la signature du contrat (pendant la durée du contrat). Réussir à signer le contrat dans les conditions prévues dans le dossier d'appel d'offres ne constitue en soi le succès du PPP, puisque le contrat du projet peut être mis en échec au cours de sa vie.

Il y a deux catégories principales d'échec (en termes de conséquences) pendant la préparation du projet et la procédure d'appel d'offres :

- Le projet est suspendu pour être redéfini (soit intégralement, en modifiant le périmètre du projet et en recommençant le processus d'évaluation, soit partiellement, en affinant certaines caractéristiques du périmètre du projet ou la structure contractuelle/conditions commerciales) ; et
- Le projet est définitivement annulé, du moins en tant que PPP.

Une décision prise en cours du processus de ne pas poursuivre le projet en tant que PPP n'est pas forcément négative, puisqu'elle s'inscrit précisément dans le cadre d'une évaluation et d'une préparation progressive.

Plus le processus est avancé, plus lourde est la perte subie. Il s'agit de la raison essentielle pour plaider en faveur d'un processus progressif par étapes, ainsi que pour une chaîne de validations progressives (« passerelle décisionnelle », tel que conseillé et décrit dans le présent Guide PPP). La pire situation, ayant l'impact le plus fort (avant la signature du contrat) est l'annulation d'un projet après le lancement de l'appel d'offres ; cette situation a un impact sur la réputation du pays/gouvernement concerné dans sa gestion des PPP, outre la perte de temps et de ressources.

Quand les parties ont conclu le contrat, il existe deux niveaux d'échec (en termes de conséquences) :

- **Échec absolu du contrat** : Situation dans laquelle le gouvernement doit intervenir pour sauvegarder le contrat ou relancer un nouvel appel d'offres. Deux principales raisons peuvent être à l'origine de cette forme d'échec, parfois étroitement liées ou pouvant se chevaucher :
 - Défaillance grave de la part du partenaire privé ; et
 - Faillite du partenaire privé (société de projet / SPV).
- **Échec relatif du projet** : Il s'agit de situations dans lesquelles l'optimisation des ressources (VfM) est partiellement perdue, et le contrat du projet ne réalise pas

l'optimisation des ressources (VfM) initialement attendue. Cela peut se produire dans un certain nombre de circonstances : performance contractuelle en deçà des attentes, sans que le contrat ne permette de compenser la perte de valeur du service (par l'imposition de déductions ou pénalités) ; ou génération de gains imprévus pour le partenaire privé qui auraient dû être au moins en partie partagés par le gouvernement ou les utilisateurs. Il peut aussi y avoir des circonstances imprévues dans lesquelles le gouvernement doit assumer une partie ou la totalité d'une perte, mais que le cas de survenance du risque n'est pas énoncé de manière suffisamment claire dans le contrat, créant ainsi une situation de déséquilibre ; parfois dans ces cas, le gouvernement n'est pas dûment préparé (en termes budgétaires) à verser la rémunération due en vertu du contrat.

ENCADRÉ 1.29 : Échecs de projets : résumé

Selon le moment où l'échec intervient et selon sa gravité, les différents types d'échecs peuvent être classés de la manière suivante :

- Au cours de la préparation et la structuration du projet ou de la procédure d'appel d'offres.
 - Le processus est retardé et doit être redéfini et/ou réévalué (faisant l'objet d'un nouvel appel d'offres s'il est déjà dans la phase d'appel d'offres).
 - Le projet est définitivement annulé.
- Au cours de la durée du contrat
 - Résiliation anticipée (annulation) du contrat.
 - Perte partielle des gains en termes d'optimisation des ressources (VfM).

8.2. Menaces pesant sur la bonne gestion du processus PPP

Un projet peut échouer pour de nombreuses raisons. Un certain nombre d'entre elles sont liées naturellement aux caractéristiques du PPP ou à l'essence du projet lui-même. De nombreux risques pouvant affecter un projet sont inévitables (typiquement la survenance de cas de force majeure, et une catégorie plus large d'événements connue parfois sous l'appellation « circonstances imprévues »). Mais le contrat doit être disposé de façon à pouvoir aborder ces situations de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible. Les échecs du PPP comme outil (ou du contrat PPP tel qu'il est défini ou structuré) se produisent généralement quand il ne permet pas aux parties de gérer de telles circonstances de manière appropriée ; cela crée des situations de déséquilibre ou entraîne des résiliations anticipées qui auraient pu être évitées. Les échecs de projets ne sont pas nécessairement des échecs du PPP en tant qu'outil – en fait, dans certains cas, la cause de l'échec aurait eu un impact négatif égal ou plus grand si le projet était exécuté sous marché public classique.

Le contrat lui-même peut être source de risques ou de situations problématiques, ce qui est parfois appelé « risques liés au contrat ».

De nombreux échecs de projets trouvent leur origine dans des défauts d'identification, d'évaluation et de préparation du projet, la mauvaise structuration et mauvaise gestion de la procédure d'appel d'offres ou une mauvaise gestion du contrat (ce dernier aspect ayant également trait à la préparation du projet, puisque la stratégie de gestion du contrat doit être réfléchie au moment de sa rédaction, afin d'intégrer des dispositions adaptées).

Ces raisons de l'échec d'un projet sont à assimiler à des défaillances de gestion du processus

PPP durant ses différents stades, depuis l'identification du projet à l'appel d'offres et jusqu'à la gestion du projet par la suite.

La cause profonde d'une mauvaise gestion du processus est généralement un manque de capacités de gestion de la transaction qui, dans ce cas, requiert un certain nombre d'aptitudes et de compétences hautement spécialisées à combiner et à tenir en équilibre, étant donné la nature complexe de ce mode de passation de marché. La solution ne peut être limitée au recours seul à des conseillers expérimentés (bien que leur appui soit fortement conseillé pour l'évaluation, la préparation, la structuration et le soutien de la procédure d'appel d'offres – voir le chapitre 3.14). Le gouvernement et ses autorités contractantes doivent développer des compétences internes. Il appartient au gouvernement de relever les défis de renforcer les capacités dans ce domaine, de les maintenir, de tirer avantage des expériences et de retenir les talents¹¹⁰.

Ces problématiques et d'autres risques pesant sur le succès du projet sont connus dans tout processus de gestion de projet (voir l'encadré 1.30). Ils ne peuvent être évités que par une bonne gouvernance du projet (comme présenté à la section 5.5).

ENCADRÉ 1.30 : Facteurs communs de gestion et de gouvernance de projets pouvant compromettre un projet PPP (comme tout projet public)

- Manque de capacités de gestion et de compétences adaptées (manque de ressources qualifiées et manque de moyens pour faire appel à des conseillers externes).
- Manque de continuité/changements fréquents dans l'équipe du projet.
- Manque d'appropriation et de leadership du projet.
- Échec de la prise et de la gestion des décisions (délégation des pouvoirs insuffisante, ingérence extérieure).
- Manque/absence de « champion ».
- Manque d'un interlocuteur « indépendant » qui plaide pour le projet sans conflit d'intérêt.
- Manque de mécanismes de contrôle adéquats.
- Mauvaise identification des parties prenantes.
- Mauvaise communication (interne, externe, envers le public - pour améliorer l'acceptabilité du projet et gérer les contestations - et avec les investisseurs).
- Efforts manquants pour s'assurer que le projet réponde aux objectifs stratégiques du gouvernement ou aux changements des objectifs du gouvernement.
- Précipitation politique et calendrier irréaliste.

Il est difficile de présenter une liste universelle des causes d'échec de projets. Ceci dit, dans le cas particulier des marchés émergents et économies en développement, une source fréquente d'échec de projets PPP est le manque de temps accordé à une préparation robuste du projet et à l'analyse des risques. Les projets PPP sont menés dans des contextes généralement exposés à des pressions politiques. Dans les pays manquant d'expérience concernant ces projets, il est courant de constater la présence de certains « acteurs » qui n'ont pas un comportement adhérent strictement aux règles et qui s'attendent à obtenir des avantages via l'influence politiques et/ou en prenant des raccourcis ; il est nécessaire de faire face à ce type de situation afin d'éviter l'échec des projets.

¹¹⁰Voir *Paving the way* (WEF, 2010), section 2.2, et *The challenge of building and sustaining skills*.

Certains autres facteurs peuvent exacerber les risques d'échec des projets. La plupart d'entre eux sont liés à l'absence d'un cadre PPP adapté ou à des échecs de gouvernance, qui peuvent être atténués par l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre PPP approprié.

Une liste des facteurs de risque liés aux échecs de gouvernance ou à l'absence d'un cadre stratégique, et de leurs conséquences est présentée ci-dessous :

- L'absence d'un processus standardisé d'identification, de préparation, de structuration et de lancement de projets prévoyant des validations successives à chaque étape, exacerbe le risque d'échec des projets ;
- La complexité et le manque de clarté du cadre institutionnel rend difficile la gestion des parties prenantes et peut donner lieu à des orientations contradictoires et des revirements stratégiques ;
- Le manque d'organisation institutionnelle complique la conservation des connaissances et des expériences, aboutissant à une fuite de talents ;
- L'absence d'un cadre de gestion fiscale et d'une démarche de gestion fiscale à long terme (maîtrise l'exposition cumulée du pays aux PPP) peut entraîner des conflits imprévus dans la mise en œuvre des projets et la résiliation d'un processus PPP, même après son annonce ;
- L'absence de principes directeurs stratégiques clairs concernant les objectifs des PPP peut entraîner des conflits politiques et des revirements. Cette instabilité peut nuire gravement à la perception de l'engagement politique et de la stabilité de la stratégie PPP du gouvernement ;
- En l'absence d'un cadre PPP robuste et adapté, un ministère peut poursuivre les opérations PPP au-delà des limites de la viabilité budgétaire ou l'optimisation des ressources (VfM), pensant qu'il peut transférer les coûts à d'autres secteurs du gouvernement. De même, un ministère qui ne supporte pas directement les risques liés au projet peut manquer à ses obligations de diligence dans le transfert d'un niveau de risque approprié au secteur privé ;
- En l'absence d'un cadre PPP robuste et adapté, certaines entités gouvernementales peuvent être amenées à fonctionner individuellement dans des « silos » avec peu de partage d'informations ou une coopération limitée avec d'autres organismes. Dans une telle situation de « silo », des organismes dotés de fonctions connexes peinent souvent à coordonner suffisamment leurs activités pour permettre la mise en œuvre de PPP ;
- En l'absence d'un cadre PPP robuste et adapté intégrant des dispositions relatives à la publication d'informations¹¹¹, la transparence en pâtit, nuisant à l'intérêt du secteur privé, à l'acceptation publique et à l'engagement politique. Il en résulte parfois un cercle vicieux qui peut renforcer la corruption ;
- En l'absence de mécanismes de contrôle du processus (contrôles et vérifications externes de la qualité, audit des procédures d'appel d'offres en termes de transparence et d'égalité) et des programmes (notamment la publication d'informations mais aussi les mécanismes de contrôle a posteriori), il peut manquer de traçabilité quant à la responsabilité du

¹¹¹ La communication d'informations est une question transversale qui affecte l'intégralité du processus PPP (avant et après la passation de marché) et de nombreux aspects du cadre (par exemple, la gestion fiscale, l'audit de la qualité/l'audit a posteriori). La communication d'informations affecte ou intéresse également différentes parties prenantes comme le secteur privé, le public en général, le corps législatif, etc. La publication d'informations peut être gérée de manière réactive ou proactive, la dernière approche représentant un défi considérable et faisant l'objet d'efforts d'amélioration sur les marchés PPP matures. L'encadré 1.28 du chapitre 2 présente un résumé général des cadres de divulgation d'informations. Le *Guide de référence des PPP* aborde également cette question à la section 2.5.1.

gouvernement ; et

- De manière générale, sans cadre ni politique incitant à une planification à long terme et à la création de programmes de projets PPP, le gouvernement ne tire pas pleinement profit de l'outil PPP et risque de perdre l'intérêt du marché PPP (voir le section 9.4).

La section 9 présente la logique poussant à la mise en place d'un cadre stratégique, ses principales composantes et manifestations et la manière dont ce cadre est nécessaire à la bonne gestion de l'outil PPP en tant qu'élément stratégique de la politique infrastructurelle. Le chapitre 2 porte exclusivement sur le cadre stratégique PPP et approfondit toutes les questions mentionnées ci-dessus traitant des cadres et des programmes PPP, entre autres.

8.3. Exemples d'annulation de projets due à une mauvaise gestion du processus¹¹²

8.3.1. Annulation avant et pendant la procédure d'appel d'offres

Des exemples courants d'une mauvaise gestion durant les phases du processus précédant la signature du contrat sont présentés ci-après (liste non-exhaustive). Ces exemples reflètent des erreurs courantes et les risques d'échec du projet.

Abandon du projet sous forme de PPP suite aux conclusions de l'évaluation parce qu'il n'a pas été étudié avec suffisamment d'attention ou que son intérêt économique a été mal évalué.

Exemples :

- L'analyse coût-bénéfice (ACB) lors de la phase d'évaluation donne des résultats négatifs ou des résultats inférieurs à ceux de la phase d'identification, parce que cette analyse n'a pas été faite précédemment ou qu'elle a été menée sur la base d'hypothèses trop optimistes ; et
- Les résultats de l'ACB sont mauvais en raison d'un changement du périmètre du projet, suite à un développement et un processus de validation insuffisants lors de la phase d'identification.

Abandon du projet avant le lancement de l'appel d'offres parce qu'il n'a pas été correctement évalué ou préparé.

Exemples :

- Les contraintes ou les obstacles juridiques concernant la disponibilité du terrain pour la construction d'un hôpital n'ont pas été correctement évalués ou détectés lors de l'évaluation ;
- Les services de type réseau d'un projet de tramway n'ont pas été correctement évalués et

¹¹² Pour des études de cas de projets réels, illustrant d'autres raisons d'annulation de projets, essentiellement à cause d'une mauvaise évaluation et préparation du projet, voir *Public-Private Projects in India - Compendium of Case Studies* (Gouvernement indien et PPIAF, 2010). Ce document décrit les principaux enseignements retenus concernant un certain nombre de projets. http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf

il s'est avéré avant le lancement que des informations pertinentes manquaient ;

- Certains éléments tendent à indiquer que le projet n'est pas viable d'un point de vue budgétaire, ou n'est pas faisable en cas d'application des hypothèses de viabilité budgétaire précédemment définies ; et
- Le périmètre du projet évolue de manière significative, invalidant ainsi l'évaluation des coûts du projet, ou indiquant que cette évaluation avait précédemment été trop optimiste. Ces modifications invalident la faisabilité financière, l'analyse coût-bénéfice (ACB) et les évaluations de viabilité budgétaire.

Annulation ou suspension de l'appel d'offres (après son lancement) parce que certains aspects du processus de *due diligence* étaient censés être résolus pendant l'appel d'offres ou avant la signature du contrat, mais des éléments semblent indiquer qu'ils ne le seront pas. L'appel d'offres est annulé ou suspendu parce que le projet est contesté par le grand public, des organisations de la société civile ou certains partis politiques.

Exemples :

- Les informations sur l'affectation des services publics sont insuffisantes, nécessitant un allongement des délais ;
- Les accords avec d'autres administrations publiques (par exemple, les accords entre collectivités locales concernant certains secteurs des transports) ne peuvent pas être finalisés ou n'ont pas suffisamment avancé ;
- Les informations sur le projet ne sont pas publiées dans des délais permettant de recueillir des suggestions et des commentaires ; et
- Non-détection de tout autre risque ou obstacle pendant l'évaluation.

Absence d'offres, aucun candidat n'ayant soumis d'offre recevable.

Exemples :

- Le projet ou le contrat, tel que conçu, n'est pas faisable d'un point de vue financier ou technique¹¹³ ;
- L'appel d'offres est lancé sans annonce préalable du projet au marché ;
- Le délai de réponse prévu dans le dossier d'appel d'offres est trop bref et/ou nécessite que les soumissionnaires y travaillent pendant une période de vacances ; et
- L'appel d'offres est lancé à un moment où la réputation de sérieux du gouvernement est entachée (gouvernement perçu comme ne respectant pas ses obligations dans le cadre d'autres contrats PPP similaires).

Attribution du contrat sans concrétisation sous forme de signature en raison d'une contestation de la décision administrative lancée par un concurrent, ou parce que les soumissionnaires retenus refusent de signer le contrat en raison d'un manque de préparation du projet.

¹¹³ Un penchant à l'optimisme ou tout simplement une absence d'analyse approfondie sont l'une des raisons les plus courantes de l'annulation de projets, notamment de PPP. Voir *Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure*, Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology, vol. 30, n° 1, février 2007, pp. 9-30.

Échec du bouclage financier (alors que cette condition n'était pas requise comme une condition suspensive) en raison de problèmes de préparation non résolus.

Exemples :

- Une servitude de passage supposée être disponible ne l'est pas ; et
- Il y a un risque que les permis relatifs à l'environnement ne soient pas approuvés parce que l'autorité contractante ne gère pas correctement le processus.

8.3.2. Annulation pendant la durée du contrat

Retards de chantier à cause d'un manque de *due diligence* (vérification approfondie) par le gouvernement concernant les risques et les responsabilités qu'il assume en vertu du contrat.

Exemple :

- Un retard de chantier extraordinaire due à l'indisponibilité de la voie d'accès nécessaire pour le projet.

Défaillance contractuelle du partenaire privé en raison d'une mauvaise structuration du contrat et/ou d'une mauvaise gestion de la procédure l'appel d'offres.

Exemples :

- Défaillance contractuelle à cause d'un manque de capacité, la capacité et l'expérience du consortium soumissionnaire n'ayant pas été correctement évaluées au cours du processus d'appel d'offres ;
- Défaillance d'exécution parce que l'offre du consortium retenu était trop agressive. L'appel d'offres n'était pas correctement structuré pour éviter ou détecter les offres anormalement basses ou trop optimistes ;
- Défaillance due à l'incapacité du partenaire privé à répondre aux conditions minimales des objectifs de performance, parce que les exigences de performance fixées par le gouvernement étaient irréalistes ; et
- Défaillance due au transfert contractuel au partenaire privé de risques qu'il n'est pas en mesure de gérer.

Insolvabilité du titulaire de marché.

Exemple :

- La partie privée se trouve en situation de cessation de paiements, ayant découvert un projet en déficit de faisabilité commerciale, en raison d'une mauvaise évaluation initiale (par exemple, les prévisions de trafic étaient trop optimistes).

Retards ou résiliation pour violation des dispositions contractuelles par l'autorité contractante

Exemples :

- Le gouvernement se trouve en incapacité d'honorer les paiements dus en raison de contraintes budgétaires n'ayant pas été prises en compte lors de l'approbation du projet

(analyse de la viabilité budgétaire) ;

- Le gouvernement se trouve en incapacité de verser des paiements indemnifiant des coûts imprévus, car ceux-ci n'ont pas été correctement appréciés au moment de l'évaluation du projet ; et
- Le gouvernement ne peut pas exécuter de manière adéquate d'autres travaux en interface avec les travaux de la partie privée au titre du contrat PPP. Par exemple, quand le gouvernement est responsable des travaux de génie civil d'un projet ferroviaire et que le secteur privé, en vertu d'un contrat PPP, est responsable des systèmes ferroviaires, du matériel roulant et de l'exploitation.

Autres échec mineurs/pertes d'optimisation des ressources (VfM)

Exemples :

- Le projet peut échouer en raison de litiges coûteux résultant d'une imprécision dans la répartition des risques ; et
- Les spécifications de performance dans le contrat PPP ont pu être mal élaborées et sont par conséquent impossibles à mesurer ou contrôler dans la pratique.

8.4. Intérêts et préoccupations du secteur privé (soumissionnaires éventuels) concernant le processus PPP

La mise en œuvre de projets d'infrastructure sous forme de PPP requiert l'existence de partenaires privés disposés à conclure un contrat à long terme en assumant des risques significatifs, d'investisseurs financiers disposés à investir des capitaux propres (et parfois des capitaux d'emprunt) dans les projets et de banques disposées à prêter des sommes importantes à ces projets.

Les projets doivent être commercialement faisables (et pour être commercialement faisables, les projets doivent être bancables). Il s'agit d'une condition essentielle pour le développement d'un contrat PPP à même titre que d'autres conditions de faisabilité (par exemple, la faisabilité économique, c'est-à-dire, le fait de prévoir le bon projet pour répondre au besoin ; la pertinence de l'outil PPP et la viabilité budgétaire).

Un partenaire privé ou soumissionnaire potentiel se préoccupe également de tous les aspects de la faisabilité, notamment les considérations socio-économiques et la viabilité budgétaire.

- Si un projet a une faible valeur économique ou que l'engagement du gouvernement dans le projet peut faire défaut, il y a une plus forte probabilité de résiliation anticipée ou d'une renégociation initiée par un nouveau gouvernement ; et
- Un partenaire privé a naturellement intérêt à ce que le projet soit viable pour le gouvernement, du point de vue des finances publiques. Cela évite le risque d'une rupture du contrat par le gouvernement.

Le secteur privé souhaite également s'appuyer sur un calendrier fiable : il s'attend à ce que le projet soit traité conformément au calendrier annoncé. Plus généralement, la disposition du secteur privé à investir est influencée par la gestion du processus PPP dans son intégralité.

Le tableau 1.7 présente une liste des principales conditions que doit remplir un projet pour être acceptable pour un soumissionnaire éventuel, au-delà de la faisabilité commerciale au sens propre. Il part de l'hypothèse que la répartition des risques est déjà tolérable, que le projet est bancable, que le financement est accessible et que le plafond des paiements est acceptable/faisable (c'est-à-dire qu'il assure un taux de rentabilité interne (TRI) acceptable, au vu

des risques assumés par la partie privée).

TABLEAU 1.7 : Conditions caractérisant un projet acceptable et attractif du point de vue du secteur privé

Chaque projet doit nécessairement remplir un certain nombre de conditions pour être acceptable pour le secteur privé.

La disposition du secteur privé à soumissionner et à investir repose sur la faisabilité commerciale (adéquation du rapport risque/rémunération). Cet aspect principal sous-tend un certain nombre de préoccupations précises en termes de faisabilité, qui reflètent essentiellement les préoccupations du gouvernement lorsqu'il passe un marché PPP. Le projet et le contrat doivent remplir les conditions suivantes.

Condition	Description
Faisabilité économique	Le projet doit représenter la solution la plus pertinente pour répondre au besoin : un projet qui ne constitue pas une solution adaptée (par exemple, dont l'utilisation est bien en deçà des attentes) entraîne un risque de diminution progressive de l'engagement du secteur public et peut compromettre la faisabilité financière (par exemple, le cas de projets liés à la demande/trafic).
Pertinence d'un PPP (la réalisation du projet prévu sous forme PPP doit renforcer l'optimisation des ressources [VfM])	Si un projet pour lequel le mode d'exécution sous forme de PPP n'est pas pertinent est lancé en tant que PPP, il aura une répartition de risques artificielle et inefficace qui ne donnera probablement lieu à aucune offre ou aboutira à un échec dans le développement ultérieur du projet.
Faisabilité technique	Du point de vue d'un partenaire privé, cela signifie que la faisabilité commerciale n'est pas compromise par des risques techniques inacceptables.
Faisabilité commerciale	Cela signifie que la limite supérieure des paiements ou du prix du contrat suffit à couvrir tous les coûts et les autres aléas associés à la structure de transfert des risques.
Bancabilité	La communauté des prêteurs (et des investisseurs en capital) doit être disposée à apporter le financement requis pour le projet.
Faisabilité juridique	La solution ou la structure contractuelle prévue doit respecter les conditions imposées par le cadre juridique. La rédaction du texte évitera de créer des limitations de droits, qui peuvent devenir des motifs d'annulation du contrat et cherchera à éviter le risque de contestation par tiers.
Viabilité budgétaire	De manière plus subtile, un soumissionnaire privé peut être préoccupé par un processus d'approbation gouvernementale manquant de rigueur, avec un manque de réalisme en termes de capacité réelle à effectuer les paiements nécessaires au projet à long terme.
Préparation sérieuse du projet	Le secteur privé veut savoir qu'une diligence suffisante a été appliquée à l'identification et la prise en compte de tous les risques/obstacles majeurs. Le gouvernement doit évaluer avec réalisme sa capacité d'assumer ses responsabilités (par exemple, l'acquisition des voies d'accès nécessaires pour un projet). Pour les risques transférés au secteur privé, les informations doivent être cohérentes et disponibles (processus d'approbation environnementale, informations sur l'affectation des services utilitaires, etc.).

Bonne structuration du contrat – aspect inhérent à la faisabilité commerciale	Les risques affectés au secteur privé doivent être acceptables et maîtrisables et les dispositions contractuelles les concernant doivent être claires et objectives. Les mécanismes de paiement et les régimes de suivi de la performance doivent être clairs, objectifs et réalisables. Le contrat doit prévoir une protection contre les litiges et les ruptures éventuelles du contrat du fait de la partie publique.
Bonne structuration de la procédure/du dossier d'appel d'offres	Le projet doit faire l'objet d'un appel d'offres prévoyant une attribution du marché sur la base d'une évaluation équilibrée des capacités des soumissions et de critères de sélection transparents. Les acteurs de qualité sur le marché exigeront des capacités et des propositions techniques de niveau élevé pour le projet, de manière à éviter une concurrence déloyale sous forme d'offres irréalistes et anormalement basses.

9. Présentation du concept de cadre stratégique PPP et considérations initiales. Préoccupations du secteur privé concernant les cadres et les marchés.

Un cadre est défini par l'Oxford English Dictionary comme « une structure de base sous-tendant un système, un concept ou un texte ».

Le dictionnaire espagnol définit un cadre comme étant « les limites ou les circonstances délimitant une question ou une période d'histoire ».

La mise en œuvre de projets sous forme de PPP implique la gestion d'un processus complexe sur plusieurs fronts (politique, fiscal, financier et social), nécessitant une approche programmatique afin d'établir ces PPP comme une option récurrente pour les projets appropriés. Comme pour toute action programmatique ou pour toute action ou démarche ayant un objectif à long terme, un cadre est nécessaire.

Le présent Guide PPP plaide en faveur d'une approche programmatique des PPP pour extraire une valeur maximale et pour protéger l'optimisation des ressources (VfM) générée par l'utilisation de l'outil PPP comme option stratégique pour la réalisation d'infrastructures. La plupart des pays ayant mis en place avec succès une approche programmatique aux PPP ont construit ce programme sur un cadre stratégique PPP robuste. Comme décrit dans le Guide de référence des PPP, V 2.0 (Banque mondiale, 2014), « la création d'un cadre précis de PPP communique publiquement l'engagement du gouvernement envers les PPP ». Ce cadre permet aussi de définir comment les projets doivent être mis en œuvre, contribuant à la bonne gouvernance de l'outil PPP : « en promouvant l'efficacité, la reddition de comptes, la transparence, la décence, l'équité [...] Ceci aidera à susciter l'intérêt du secteur privé et à gagner l'approbation du public vis-à-vis du programme de PPP. ».

Il est fortement conseillé, vue la complexité de l'outil PPP, de standardiser les processus et les documents pour gagner du temps et économiser des efforts dans la préparation et dans la mise en œuvre/structuration des tâches extrêmement lourdes nécessaires pour la réalisation des PPP. Il est également conseillé d'harmoniser ces processus pour s'assurer que les conditions permettant de procéder à la passation d'un marché en mode PPP soient remplies (pour n'importe quel PPP dans une juridiction donnée).

La nature des PPP, qui engagent des moyens budgétaires à long terme (la plupart du temps, au-delà de la durée d'un mandat de législature), dans l'attente de générer des gains d'efficacité en termes nets, impose clairement au gouvernement de mettre en place une approche de gouvernance adaptée et spécifique à la gestion des ressources publiques.

En outre et, notamment lors de l'adoption d'une approche programmatique (recommandée) il est primordial d'attirer et de retenir l'intérêt du secteur privé. Cela nécessite l'existence d'une approche

de gouvernance adaptée et robuste, mise en œuvre au moyen d'un cadre stable et pérenne.

Ce cadre stratégique doit être sous-tendu par des documents officiels qui sont opposables aux participants devant intervenir en vertu de ce cadre. Certains auteurs définissent même le cadre en décrivant les documents et les lois qui le délimitent et le régissent.

Différents pays ont adopté différentes approches de la documentation du cadre stratégique. L'approche choisie dépendra essentiellement de deux facteurs : le système juridique ou la tradition juridique du pays (la différence essentielle étant entre les pays de *common law* et les pays ayant une tradition de droit civil) et le niveau de développement en termes d'expérience et d'utilisation de PPP (pays dotés d'une tradition en PPP, habituellement dans le contexte de projets de type concessifs par rapport aux pays sans tradition ou expérience antérieure).

Le cadre PPP est parfois décrit comme un groupe de sous-cadres mettant en place des éléments spécifiques articulés autour de la gouvernance des PPP. Dans ce cas, la politique PPP ou le cadre juridique PPP est un autre élément du cadre global. Voir aussi l'encadré 1.31.

ENCADRÉ 1.31 : De quoi est constitué un cadre PPP selon d'autres guides¹¹⁴ ?

- Selon le Guide de référence de la Banque mondiale, le cadre PPP est constitué du cadre politique et juridique. On distingue trois principales composantes ou domaines de réglementation : des processus et responsabilités institutionnelles, une approche de gestion des finances publiques et une gouvernance des programmes PPP.
- Le guide *Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs* (Banque mondiale, 2009) propose quatre domaines dans sa description de ce qui constitue un cadre PPP : la politique PPP, le cadre juridique, le cadre d'investissement (qui intègre le processus d'approbation) et le cadre opérationnel (portant sur les capacités de gestion tout au long du processus).

Le présent Guide PPP s'appuie sur la définition proposée par le Guide de référence des PPP, V2.0 (Banque mondiale, 2014) : « 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 ».

Les sections suivantes expliquent les éléments constitutifs du cadre PPP (voir la section 9.1), traitent des questions de mise en œuvre et de documentation du cadre PPP (sections 9.2 et 9.3) et expliquent enfin la perspective du secteur privé et la pertinence des cadres et des programmes pour attirer et impliquer les acteurs du marché PPP de manière compétitive et pérenne.

Éléments constitutifs du cadre PPP aux fins du présent Guide PPP : Contenu ou domaines d'un cadre

Le cadre qui régit l'outil PPP comme mode d'acquisition et de gestion d'infrastructures est constitué d'un certain nombre d'éléments qui présentent déjà leurs propres limites ou règles.

¹¹⁴ Voir « Définition du cadre de PPP » dans le *Guide de référence des PPP de la Banque mondiale, Module 2* (pages 82-84) et « Cadre général d'un PPP » dans *Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs* (Banque mondiale, 2014) (pages 13-19).

Les éléments suivants sont liés aux principales caractéristiques du PPP comme mode de passation de marché :

- La passation de marché sous forme de PPP est une forme de marché public et peut donc être régie par les règles de la commande publique ;
- Un PPP, en tant qu'option de réalisation et de gestion d'infrastructures et de services publics, est régi par les règles applicables aux marchés publics ;
- Au titre d'un PPP, un opérateur économique privé qui gère une activité régie par les mêmes lois que n'importe quelle autre activité commerciale privée ;
- Les PPP sont une alternative permettant l'accès à un financement à long terme pour le gouvernement, au titre duquel le secteur privé se substitue au secteur public et au budget d'État dans l'apport de fonds pour répondre à un besoin financier. Le processus doit donc être intégré à la gestion fiscale, les règles de contrôle et les mesures politiques mis en place dans ce domaine ;
- Relevant du domaine de financement privé, l'outil PPP doit répondre aux attentes des investisseurs privés tout au long du processus et en ce qui concerne le cadre mis en place. Cela sous-entend aussi la mise en œuvre de politiques de communication et de relations publiques appropriées ;
- Les PPP se rattachent au domaine de la gestion de projets, ce qui nécessite un cadre régissant la gestion du processus ou un cadre opérationnel ; et
- Un cadre PPP répartit habituellement les responsabilités entre différents agents et services gouvernementaux, et il renvoie donc à l'architecture et l'organisation institutionnelle.

Nombre des éléments et des facteurs pouvant influencer la gouvernance globale des PPP se chevauchent et certains d'entre eux pourraient être catégorisés comme faisant partie du même groupe.

La définition, en termes précis, des composantes ou des éléments d'un cadre PPP relève d'un choix arbitraire. Toutefois, dans un souci de créer un terrain commun de connaissances et de compréhension, le présent Guide PPP propose les principaux éléments suivants comme étant ceux qui, en essence, constituent le cadre PPP.

Un cadre PPP inclut « nécessairement » les éléments suivants :

1. Un ensemble de lignes directrices stratégiques et générales devant régler et délimiter l'utilisation globale du PPP comme mode de passation de marché. Ces lignes directrices comprennent les objectifs globaux de l'utilisation de l'outil, son champ d'application (quels types de projets et quels secteurs) et des « **principes d'application** » (la manière dont les PPP seront mis en œuvre), y compris la réglementation des procédures de passation de marché/d'appel d'offres. Certains pays optent pour l'adoption de lois spécifiques permettant de mettre en place ces principes stratégiques et principes d'application (appelées communément les lois relatives aux PPP), tandis que d'autres territoires optent pour des documents stratégiques spécifiques (communément appelés politiques relatives aux PPP). Dans certains pays, aucune loi ou politique spécifique relative aux PPP n'est requise. Dans tous les cas, il y a une grande variété de textes qui, dans la pratique, peuvent avoir une influence sur l'utilisation et le contrôle de l'option PPP (par exemple, des lois sectorielles) et toutes ces lois forment ensemble le cadre juridique régissant les PPP. Il peut aussi y avoir une grande diversité de politiques gouvernementales affectant l'utilisation de l'option PPP, venant s'ajouter aux textes de loi spécifiques ou aux documents stratégiques relatifs aux PPP ;
2. Un ensemble de règles et de procédures pour identifier, préparer et évaluer les projets,

élaborer la structure contractuelle des PPP et la structure du dossier d'appel d'offres ainsi que pour la gestion des procédures d'appel d'offres et la gestion des contrats. Ces règles et procédures sont communément appelées le **cadre opérationnel** ou le **cadre de gestion du processus**. Certains éléments de ces règles et procédures peuvent également être considérés comme faisant partie du **cadre d'investissement public** ou du **cadre de planification** et d'autres désignations peuvent également être appliquées. Ces règles et procédures prennent habituellement la forme de principes directeurs à différents degrés d'opposabilité ;

3. Un ensemble de règles et/ou de procédures pour maîtriser l'exposition globale aux PPP (et aussi influencer le processus d'investissement, en termes d'approbation de projets). Ces règles et procédures sont communément appelées le **cadre de gestion fiscale** ;
4. Une architecture gouvernementale (qui comprend aussi, par exemple, le pouvoir législatif) qui peut affecter la gestion et la gouvernance de l'option PPP. Cette architecture est communément appelée le **cadre institutionnel** ; et
5. Diverses autres règles, procédures et responsabilités concernant d'**autres questions liées à la gouvernance**, comme l'assurance-qualité globale de la politique et des projets PPP, les questions de transparence et de communication.

Dans certains cas, plusieurs éléments de ce cadre sont également désignés comme faisant partie du « programme PPP » du gouvernement.

Ces domaines ou sous-cadres se chevauchent de manière importante. À titre d'exemple, il existe un chevauchement potentiel évident entre le cadre politique global et le rôle du cadre juridique des PPP. De même, le cadre institutionnel influence les règles et procédures opérationnelles de gestion du processus PPP et les responsabilités et l'architecture institutionnelles affectent le système ou l'approche de gestion et de supervision des conséquences fiscales de l'outil PPP. De plus, la gestion fiscale influence aussi le processus spécifique de mise en œuvre des projets.

Comment établir ou documenter un cadre. Différentes traditions juridiques

Que nous parlions spécifiquement du cadre politique ou du cadre en termes généraux, les règles et les procédures doivent être inscrites dans un document exécutoire, juridiquement contraignant ou matérialisées par des processus gouvernementaux solides et appliqués de manière constante.

Le présent Guide PPP cherche à transmettre, à un niveau raisonnable, des connaissances concernant les notions et les pratiques relevant du PPP, en proposant des concepts et des socles de connaissance valables pour n'importe quel pays à l'échelle mondiale. Il est nécessaire de reconnaître que, dans de nombreux aspects des PPP, des différences importantes sont observées entre les pays et elles ne peuvent pas être aisément changées dans la mesure où elles sont imposées par d'autres lois générales ou des traditions profondément établies. Il est donc indispensable de comprendre et d'apprécier les différences entre les cadres PPP d'un pays à l'autre, et de saisir les raisons de ces différences.

En ce sens, le facteur différenciant principal, notamment en termes de cadre PPP, est la tradition juridique du pays considéré.

Le présent Guide PPP prend en considération deux systèmes juridiques principaux : ceux fondés sur la tradition de *common law* et ceux fondés sur des codes civils. De manière générale, dans la documentation des cadres PPP, le premier type de juridiction a davantage recours à des « déclarations de principes » ou des documents stratégiques, tandis que le second a essentiellement recours à des lois codifiées.

Les cadres fondés sur des textes de loi présentent l'avantage de la stabilité, mais introduisent également un inconvénient : la rigidité.

Selon certains guides, une troisième option peut exister, consistant à inscrire ou établir le cadre sous forme documentaire : en d'autres termes, élaborer des principes directeurs définitifs (Banque mondiale, 2014, page 89). Il convient toutefois de reconnaître que nombre de ces principes directeurs, notamment dans les pays dotés de codes civils, sont élaborés en s'appuyant sur des textes de loi, sont encadrés dans ces textes de loi ou représentent des règlements d'application d'une loi. Dans d'autres cas, les principes directeurs (sous forme de « manuels » ou de « guides ») ne font pas partie d'une loi et ne constituent pas une loi. Ils peuvent ainsi évoluer de temps en temps, mais la version existante est opposable vis-à-vis des agents publics et des praticiens de PPP.

De même, dans de nombreux pays de type *common law*, la politique générale est complétée de principes directeurs souvent considérés comme opposables aux agents publics et aux praticiens de PPP, à moins qu'ils soient autorisés à s'écarter de ces principes dans le cadre du processus d'approbation et de gouvernance des PPP.

Le cadre existe déjà mais doit être amélioré ou adapté aux PPP

Dans une large mesure, les fondamentaux du cadre PPP sont les mêmes que ceux d'autres modes de passation de marché comme par exemple les principes et règles établis dans n'importe quelle juridiction pour la passation de marchés de travaux et de services publics. Ces territoires sont dotés d'autorités chargées de l'environnement qui régissent et contrôlent les impacts environnementaux de la réalisation d'infrastructures. Ils disposent aussi d'autorités ou de services fiscaux qui participent aux décisions et aux validations de projets pouvant constituer des dépenses publiques susceptibles d'affecter ou d'engager des ressources budgétaires.

Il existe des cadres PPP élaborés de manière cohérente, en vertu d'une loi spécifique et globale ou d'un document stratégique complet, couvrant :

- Les projets pouvant être développés sous forme de PPP ;
- Les principes de mise en œuvre du contrat et de la procédure de passation de marché ;
- Les étapes de préparation et d'évaluation du projet avant son lancement ; et
- Les personnes investies du pouvoir décisionnel concernant les aspects importants du processus de décision et de validation et, par la suite, les décisions à prendre pendant la durée du contrat.

À l'autre extrême, certaines juridictions ne font qu'intégrer les PPP dans leurs lois générales régissant la commande publique. Dans ces pays, les PPP à paiement public sont généralement une nouveauté et sont accueillis surtout dans la mesure où ils peuvent être régis par les mêmes règles que les concessions traditionnelles (à redevances payables par les usagers). Dans ces cas, les règles de passation de marchés peuvent simplement être celles généralement applicables à n'importe quelle commande publique, sans conditions expressément prescrites pour les PPP ; il peut aussi exister des règles concernant les procédures et les processus d'évaluation de projets, indépendamment de leur forme. Quoiqu'il en soit, il n'y a pas de règles spécifiques concernant la gestion fiscale à long terme de PPP, etc.

Indépendamment de la manière dont le cadre est documenté, les PPP (comme option alternative pour la réalisation d'infrastructures et de services) comportent d'importants enjeux nécessitant un traitement spécifique dans de nombreux domaines.

Le cadre doit donc être adapté dans de nombreux domaines (juridique/passation de marchés,

gestion du processus, aspects institutionnels, gestion fiscale), pour couvrir spécifiquement les PPP ou prendre en compte les spécificités des PPP (voir le tableau 1.8 ci-dessous).

Le tableau 1.8 sous-entend que le cadre existant autorise déjà le secteur privé à exploiter une infrastructure publique et qu'il existe une réglementation relative à la transparence des procédures de passation de marchés de travaux et de services publics. Le tableau explique les modifications pouvant s'avérer nécessaires ou utiles afin d'adapter le cadre existant pour y intégrer les PPP.

L'existence d'un cadre n'est pas, en soi, une garantie de succès, car la réussite de l'outil PPP ne peut se mesurer qu'à travers les projets. Les gouvernements doivent être très attentifs lorsqu'ils élaborent un cadre et annoncent un programme parce que l'élaboration d'un cadre doit être rapidement suivie du lancement d'un projet ou de l'annonce d'une sélection de projets, ceux pouvant être considérés comme des « pionniers » ou des projets pilotes. On peut trouver des exemples de cette approche et de cette gestion stratégique claire en Inde et au Mexique¹¹⁵.

TABLEAU 1.8 : Adaptation de cadres existants pour permettre des PPP : refonte des textes ou modification de la législation et les politiques existantes

Domaine	Modifications et adaptations nécessaires	Nécessaires ou utiles ?
Cadre juridique de passation de marchés (types de contrats et procédures d'appel d'offres autorisés)	Adapter le cadre pour qu'il permette de reconnaître une forme de contrat qui prévoit les multiples domaines d'obligations au titre d'un contrat de type DBFOM (conception construction, financement, exploitation et maintenance). Cela concerne davantage les pays à code civil que les pays <i>common law</i> . Prévoir et inclure spécifiquement un contrat de type DBFOM quand les revenus du projet sont constitués de paiements publics pour un service. En outre, la bonne pratique veut que le cadre prévoie des modèles d'appel d'offres basés ou centrés sur un dialogue et une interaction avec les soumissionnaires éventuels. Ce dialogue est important pour les projets complexes nécessitant une interaction et des échanges approfondis avec une liste de candidats présélectionnés.	Nécessaires.
Sélection, préparation et/ou évaluation	Il est utile de se doter de principes directeurs pour l'évaluation et la sélection de projets concernant tous les services gouvernementaux et tous les niveaux de l'administration (central, régional et/ou local) ; les principes existants ou utilisés habituellement pour gérer la commande publique peuvent être valables. Les PPP nécessitent toutefois des principes directeurs spécifiques afin de protéger la viabilité	Nécessaires pour une bonne gouvernance, notamment si les PPP sont utilisés de façon programmatique.

¹¹⁵ Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas (Banque mondiale - 2011) contient une étude de cas sur l'hôpital El Bajío (page 50), qui illustre la manière dont le gouvernement a élaboré une politique relative aux PPP pour les projets liés à la santé, a défini un programme de PPP dans le secteur de la santé et a ensuite préparé le premier PPP du secteur de la santé de manière à le lancer rapidement.

	<p>budgétaire, la faisabilité commerciale et l'optimisation des ressources (VfM).</p>	
<p>Gestion fiscale (exposition cumulée aux PPP)</p>	<p>Cet aspect concerne particulièrement les PPP à paiement public. Le gouvernement engage des ressources budgétaires à long terme, ce qui peut représenter un élément nouveau par rapport à la passation de marchés classiques de travaux publics.</p> <p>Cela nécessite un certain degré de discipline (dans la gouvernance) afin de maîtriser l'exposition cumulée.</p> <p>De nombreux pays s'appuient uniquement sur les limites de l'endettement public et/ou la redevabilité concernant l'endettement public, tout en acceptant que certains types de projets à paiement public soient considérés comme un financement privé (voir l'intitulé précédent).</p> <p>Cette approche peut être trompeuse et ne tient pas compte du fait que les projets à paiement public impliquent un engagement budgétaire à long terme, que le passif rattaché au projet soit reconnu comme une dette publique ou non.</p> <p>Autorisation de l'affectation de crédits : l'approbation d'un engagement budgétaire à long terme peut être une question d'ordre juridique dans certains pays puisque, parfois, le budget ne peut pas être engagé à l'avance (à long terme).</p>	<p>Nécessaires pour une bonne gouvernance, notamment si les PPP sont utilisés de façon programmatique.</p>
<p>Cadre et architecture institutionnels</p>	<p>Un PPP, utilisé comme mode de passation de marché, même dans le cadre d'une démarche programmatique/stratégique, ne nécessite pas le recrutement de nouveaux agents ou la création de nouveaux postes au sein de l'administration.</p> <p>Les principaux rôles (autorité contractante/promoteur du projet, le trésor/responsable du budget, directeur juridique ou fonction similaire) sont les mêmes que pour n'importe quelle procédure de passation de marché.</p> <p>En revanche, compte tenu de la complexité de l'outil (notamment le processus à mettre en œuvre pour sélectionner, préparer et évaluer le projet et ensuite pour exécuter le contrat), il est utile et assez courant (bonne pratique) de créer des organismes ou organes spécialisés ou a minima des équipes spéciales au sein de l'architecture gouvernementale. Elles ont pour vocation de conduire l'essentiel des tâches d'évaluation et de préparation ou d'appuyer d'autres services gouvernementaux dans ces tâches.</p>	<p>Très utile pour une bonne gouvernance, notamment si les PPP sont utilisés de façon programmatique.</p> <p>Sa nécessité dépend de la charge de travail, de la pertinence du PPP comme outil et de la dimension du « pipeline » de projets potentiels du gouvernement/de l'administration spécifique.</p>

ENCADRÉ 1.32 : Idées importantes sur les cadres et les programmes PPP

- Le cadre est lié à la notion de gouvernance.
- Le cadre PPP comporte plusieurs dimensions : gestion du processus, politique générale, gestion fiscale et évaluation a posteriori.
- Le cadre PPP réduit les risques de mauvaises décisions et de mauvaise gestion de projets.
- Un cadre adéquat facilite également le bon déroulement des processus, faisant gagner du temps et de l'argent.
- Le cadre est lié à la nécessité d'attirer des investisseurs et de retenir leur intérêt à long terme (fiabilité et bonnes pratiques).
- Les fondements d'un bon cadre PPP — notamment le cadre juridique et institutionnel — sont initialement les mêmes que ceux de toute autre stratégie de passation de marchés, mais des adaptations sont néanmoins nécessaires.
- L'élaboration d'un cadre doit s'accompagner d'un rapide lancement de projets « pionniers » (au moins un projet initial entrepris pour démontrer ou tester l'application du cadre).

Le secteur privé/les futurs soumissionnaires se préoccupent également du cadre et des programmes.

Comme il a été noté à la section 8, le secteur privé ne s'intéresse pas uniquement à la faisabilité commerciale théorique d'un projet (rapport risques/rémunération satisfaisant et bancabilité), mais aussi à la plupart, voire la totalité des dimensions du processus PPP.

L'existence d'un cadre solide est le meilleur moyen de garantir le succès d'un projet, et le secteur privé se préoccupe donc de l'existence d'un cadre adéquat. Mais, pour tirer pleinement profit de l'option PPP, le cadre doit être intégré dans une approche programmatique. La mise en place de programmes PPP n'est pas seulement avantageuse du point de vue de la gestion publique ; elle est primordiale pour attirer les acteurs du marché PPP. L'objectif est de susciter l'intérêt du plus grand nombre d'investisseurs possible et, en particulier, des promoteurs de PPP renommés et expérimentés¹¹⁶.

Le secteur privé (secteur des PPP) s'intéresse plus aux marchés qu'aux « projets » et les points suivants sont donc importants :

- Les promoteurs privés s'intéressent aux marchés proposant un « pipeline » (ou réserve) de projets : de multiples opportunités permettant de réaliser des économies d'échelle dans la préparation d'offres et de gestion d'appels d'offres et de projets ;
- La cohérence est importante. Un cadre contribue à garantir la cohérence de la structuration et de la gestion des différents projets, ce qui réduit les coûts pour le secteur privé et

¹¹⁶ Un exemple de programme bien perçu est le « *National Highways Development Program* » (programme national de développement des autoroutes) en Inde, décrit dans Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe, avec Encinas (Banque mondiale - 2011). Une brève description de certains programmes PPP pertinents peut être trouvée dans WEF (2010), page 17 (programme mexicain de routes à péage réel) et page 18 (programme PPP chilien en matière de routes). Voir aussi l'étude de cas déjà citée de l'hôpital El Bajío, faisant partie du programme PPP dans le secteur de santé au Mexique.

renforce la confiance dans le marché. En l'absence d'un cadre robuste, différents ministères peuvent intervenir de manière incohérente, ce qui peut frustrer et décourager certains soumissionnaires ;

- Le secteur privé se préoccupe de la capacité du gouvernement à gérer son « pipeline » de projets de manière programmatique. Il ne s'agit pas seulement de la fiabilité d'un projet donné mais aussi de la fiabilité du gouvernement en tant que gestionnaire du pipeline, et de son utilisation à bon escient du PPP comme outil stratégique à long terme ; et
- Le secteur privé se préoccupe de questions comme la soutenabilité fiscale au long terme, le soutien politique des PPP, l'acceptation sociale de l'outil, la rétention des talents/expériences dans le secteur public et un cadre juridique minimum permettant la réalisation de PPP. Plusieurs de ces questions affectent la faisabilité et la préparation de chaque projet spécifique, mais elles impactent aussi la viabilité et la fiabilité de l'outil PPP et l'existence d'un pipeline bien géré.

Les trois premiers points ont trait au concept de « programmes PPP »¹¹⁷. Dans la plupart des pays, les programmes PPP avancent trop lentement, non pas en raison d'un manque de moyens financiers ni parce qu'ils ne répondent pas aux critères de faisabilité commerciale, mais à cause d'un manque de projets PPP appropriés et bien préparés. Le fait d'avoir une réserve de tels projets est donc d'une grande importance pour les gouvernements souhaitant promouvoir le développement d'infrastructures par l'utilisation de PPP. L'incapacité d'attirer des acteurs de classe mondiale aura pour effet de les inciter à chercher d'autres opportunités ailleurs. Il en résulte que ces gouvernements peuvent finir par n'attirer que des soumissionnaires de moindre qualité et/ou par exposer leurs programmes à un fort risque de corruption. Au final, le résultat est l'échec des projets.

Il est primordial de susciter l'intérêt du secteur privé de manière pérenne, pour assurer le succès du PPP en tant qu'outil programmatique ou stratégie pour dynamiser le développement d'infrastructures. Cela exige l'existence d'un cadre PPP approprié et clair s'appliquant à tous les domaines de gestion des PPP.

Cette approche programmatique permet de créer un cercle vertueux sur la base d'un facteur essentiel : les références de réussite susciteront un intérêt accru des acteurs privés pour les projets proposés ; cet intérêt accru générera de nouveaux retours d'expériences qui contribueront à améliorer le cadre et la démarche PPP.

Le tableau 1.9 présente une liste non-exhaustive des conditions que doivent remplir un cadre PPP et ses programmes associés afin de susciter l'intérêt du secteur. Cette liste part du principe que le programme et les projets (et donc le marché en général) ne connaissent pas de restrictions significatives à l'accès au financement à long terme et/ou que les facteurs de risque pays ne représentent pas un obstacle insurmontable pour les investissements directs étrangers (IDE) ou que le programme est adapté aux restrictions respectives (tel qu'expliqué à la section 5.6).

¹¹⁷ L'EPEC explique la pertinence d'une approche programmatique et ses principales caractéristiques. Des exemples de programmes PPP européens sont cités dans *A Programme Approach to PPPs: Lessons from the European experience* (EPEC, 2015).

TABLEAU 1.9 : Caractéristiques attendues par les acteurs privés de classe mondiale concernant le cadre PPP, les programmes PPP (et d'autres caractéristiques d'un marché PPP attractif et réputé)¹¹⁸

Facteurs de réussite d'une approche programmatique ou d'une utilisation stratégique des PPP	Description	Contribution du cadre et de la politique au renforcement de l'attractivité du marché
« Pipeline » (réserve de projets) pertinent ou significatif (et identifiable)	Connaissance sur le marché d'éléments démontrant l'existence d'un « pipeline » significatif ou des besoins importants en termes d'infrastructures.	<p>Le cadre et la politique peuvent garantir une meilleure structuration et une meilleure organisation du pipeline en établissant des plans et/ou des programmes PPP avec une indication claire du rôle de l'outil PPP.</p> <p>Le pipeline doit faire l'objet d'une communication proactive auprès des acteurs du marché (la gestion de la communication est une partie essentielle du cadre opérationnel ou du cadre d'investissement).</p>
Références	Le gouvernement peut démontrer des antécédents probants de projets PPP réussis, et notamment du règlement clair et équitable de litiges et d'autres crises.	<p>Les retours d'expériences et les références de projets réussis ne peuvent être constitués qu'à l'aide d'un cadre approprié et d'une gestion optimale des risques et des crises.</p> <p>Au-delà de la préparation des projets, la réussite de la gestion contractuelle nécessite une attitude proactive qui doit être institutionnalisée au moyen du cadre PPP (dans le domaine de la gestion du processus PPP).</p> <p>Pour les nouveaux entrants sur le marché des PPP ou les pays commençant à développer leur démarche PPP, il est très important d'être scrupuleux dans la sélection</p>

¹¹⁸ La série « Infrascopie », produite par l'Economist Intelligence Unit donne des renseignements sur les facteurs et les critères à prendre en compte dans l'évaluation de la capacité d'un pays à développer des projets et des programmes PPP, sans nécessairement refléter la perspective du secteur privé, mais plutôt d'un point de vue plus large. La publication *Evaluating the Environment for PPPs in Latin America and the Caribbean* (février 2013), commanditée par le FOMIN et financée par le gouvernement espagnol, donne une vue générale de l'évolution et du niveau de développement des pays de la région, consistant en 19 indicateurs regroupés en 6 catégories. La série comprend aussi une analyse de la région Asie-Pacifique, de l'Europe de l'Est et de la Communauté des États indépendants (CEI).

		des projets et la gestion de la préparation et de la procédure de passation de marchés pour éviter les échecs. Il est également crucial de travailler dans un cadre robuste.
Cadre robuste pour la gestion du processus PPP : qualité des normes et des approches à la faisabilité et de la structuration des projets, capacités de gestion, fiabilité des calendriers et des décisions	La gestion simultanée de plusieurs PPP et la réussite du développement d'un programme nécessitent un cadre opérationnel clair qui facilite le processus, qui réduit les risques d'échec et, en particulier (du point de vue du secteur privé), qui reflète la question de la faisabilité commerciale et les préoccupations du secteur privé. Une bonne gestion de projets PPP génère une confiance à long terme dans le secteur, au-delà du succès d'un projet PPP particulier en termes de processus.	Il s'agit d'un élément essentiel du cadre PPP portant particulièrement sur les processus mis en œuvre avant le lancement de l'appel d'offres et sur la gestion de l'appel d'offres lui-même. Ces processus doivent reposer sur l'application systématique des meilleures pratiques et des principes directeurs, de manière à être clairement identifiables par le secteur privé. Cette gestion dépend aussi de l'architecture institutionnelle.
Clarté du cadre juridique en termes de légalité, de transparence, de passation de marchés et d'opposabilité dans le cadre de projets PPP ¹¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence (accès à des informations fiables et processus et critères de sélection transparents et équitables). • Droits opposables. • Processus de résolution des litiges • Maîtrise des risques concernant l'affectation des budgets publics 	Renvoie au cadre politique et juridique, en particulier aux procédures de passation de marchés, à la transparence et aux normes contractuelles.
Fort engagement et solide soutien politiques	La présence d'un « champion politique » (un éminent ministre qui plaide vigoureusement en faveur du programme PPP) est un facteur qui compte pour les acteurs du marché PPP. Les projets pertinents et complexes doivent bénéficier d'un engagement clair et visible, démontré dans la répartition et le partage des risques et/ou la mobilisation d'outils de financement institutionnels. La	Le « parrainage politique » est une bonne pratique à intégrer dans le cadre de gestion. Cette pratique n'est possible qu'avec des principes directeurs clairs et solides pour la gestion du processus PPP. De manière générale, le soutien politique ne peut être assuré que si la politique et les programmes PPP sont bien expliqués et communiqués. Cette diffusion doit s'appuyer sur une bonne gestion de

¹¹⁹ Concernant spécifiquement le cadre juridique et réglementaire du marché d'un pays, la publication *Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents* (Banque mondiale 2011) présente, aux pages 19 à 21, une liste générale de questions plus concrètes posées par les investisseurs et les bailleurs.

	<p>politique, le cadre et les programmes PPP doivent bénéficier d'un soutien politique aussi large que possible pour assurer leur fiabilité et pérennité (et ce soutien dépend bien souvent de l'acceptation publique des programmes PPP).</p>	<p>la communication, qui est aussi un sous-élément du cadre PPP.</p>
<p>Acceptabilité publique</p>	<p>Les investisseurs internationaux et locaux hésitent à investir dans des PPP dans les pays où persiste une perception négative des PPP. Et cela, en dehors de toute autre préoccupation particulière quant à l'acceptabilité d'un projet d'infrastructure spécifique.</p>	<p>Les cadres juridiques et/ou politiques (au sens de principes directeurs établis et solides et d'une approche réfléchie) nécessitent une acceptation publique de l'outil. Les programmes et les projets PPP spécifiques peuvent éventuellement susciter une opposition publique, pouvant être gérée par une communication bien maîtrisée.</p> <p>La transparence et la redevabilité sont des facteurs primordiaux pour gagner la confiance de la population : la mise en œuvre d'audits publics, la publication d'informations sur la performance des projets, etc. doivent être facilitées ou institutionnalisées dans le cadre PPP.</p>
<p>Viabilité fiscale et gestion rationnelle de l'outil</p>	<p>Le secteur privé peut s'inquiéter d'une attitude trop laxiste à l'égard de l'exposition cumulée à long terme aux PPP, car cela suggère que de projets seront mal sélectionnés, et mis en œuvre avec précipitation.</p> <p>Lors de l'évaluation de la notation d'un gouvernement, les agences de notation examinent les engagements futurs au titre des contrats PPP en cours et les intègrent dans leur examen. La notation du gouvernement est à son tour prise en compte par les investisseurs et les financiers des PPP lors de leur évaluation en matière de retours sur investissement et de taux d'intérêt à appliquer.</p> <p>Dans certains pays, les gouvernements ont eu besoin de renégocier des PPP à cause d'une</p>	<p>Il s'agit de l'élément du cadre PPP qui porte sur la gestion à long terme de l'exposition fiscale cumulée.</p>

	exposition cumulée excessive. Cet état de fait n'est pas souhaitable car il crée un climat d'incertitude pour le secteur privé quant à l'obtention et au maintien de la transaction négociée.	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

10. Introduction au processus PPP : préparation, structuration et gestion d'un contrat PPP

Cette section donne une description générale du processus de gestion des projets PPP qui est ensuite expliqué phase par phase de manière plus détaillée aux chapitres 3 à 8 de ce Guide PPP.

Cette description a pour but de donner une vue d'ensemble du processus dans son intégralité, en faisant une description préliminaire de ses principales phases. Elle illustre aussi la manière dont le processus peut différer dans certains pays, en fonction du mode ou de la modalité de passation de marché choisi (quand il en existe plusieurs dans un pays). Voir la figure 1.13.

Le processus tel que décrit dans cette section et développé dans la suite du présent Guide PPP est celui du cycle de vie d'un projet PPP. Ce processus commence normalement par l'identification et la sélection du projet et le Guide PPP part du principe que ces choix sont faits projet par projet¹²⁰. Mais quand le gouvernement suit une approche programmatique, l'identification et la sélection des projets ainsi que l'examen des projets comme candidats à un PPP interviennent dans le cadre du développement d'un programme.

La définition de chaque phase, notamment la désignation utilisée et le périmètre précis de chacune d'entre elles, est quelque peu arbitraire. Aucun consensus universel n'existe sur ce qui doit être inclus dans chaque phase ni sur le démarrage ou la fin de chaque phase. Il existe donc différents points de vue, notamment par exemple sur la manière de définir la « structuration » du contrat et ce qui doit constituer la « structuration » ou même la « faisabilité » d'un contrat de projet. Il existe également différentes vues et approches concernant le résultat final de l'activité d'évaluation ; si l'évaluation du projet doit être considérée comme une phase en elle-même que la décision d'investissement devrait être prise avant la confirmation de la pertinence et de la faisabilité du projet en tant que PPP, ou si les deux activités et décisions peuvent être mieux gérées lors la même phase (cette dernière approche représente le parti pris dans le présent Guide PPP pour des raisons de commodité et pour coller au contexte des pays émergents et en développement). Voir l'encadré ci-dessous.

ENCADRÉ 26 : Considérations relatives à l'évaluation et aux décisions dans le présent Guide PPP

Le processus PPP standard, décrit dans ce Guide PPP comprend l'analyse initiale de l'équilibre économique du projet et la sélection des PPP lors de la Phase d'identification et de

¹²⁰ Le processus PPP tel que décrit n'inclut pas une tâche considérée comme faisant partie du cycle de projet dans certains guides : l'évaluation a posteriori des projets est considérée comme une bonne pratique de gestion pour les programmes PPP ou pour des situations où un pays utilise l'outil PPP comme un outil stratégique de manière programmatique. Cette démarche est expliquée au chapitre 1 (« Établissement du cadre PPP ») avec d'autres questions relatives au cadre.

présélection des PPP, suivie d'une évaluation détaillée du projet aussi bien comme solution technique qu'en tant que PPP durant la Phase d'évaluation et de préparation. Cette séquence convient bien aux programmes PPP qui sont motivés par la volonté de se servir de PPP comme alternative au financement public, permettant ainsi l'accélération du développement d'infrastructures (voir la section 5.1). Dans ces circonstances, la décision d'investissement (d'exécuter ou non le projet) est étroitement liée à la décision relative au mode de passation de marché (d'exécuter ou non le projet sous forme de PPP). Si l'outil PPP n'est pas pertinent pour un projet donné, il peut s'avérer impossible (en raison de contraintes fiscales) de le réaliser comme un projet en mode de passation de marché classique (maîtrise d'ouvrage publique). En examinant attentivement en amont la possibilité pour un projet d'être exécuté sous forme de PPP, le gouvernement peut éviter de gaspiller de l'argent en évaluation si l'approche PPP n'est pas pertinente pour le projet.

Ainsi, puisqu'il est nécessaire de définir un terrain commun pour donner une explication correcte du processus PPP (ainsi que les différentes tâches à entreprendre et les décisions à prendre), le présent Guide PPP adopte nécessairement une approche souple. Le processus décrit et présenté à la figure 1.14 intègre une importante flexibilité, afin de pouvoir prendre en compte les variantes éventuelles concernant les tâches, les décisions et les autorisations correspondant à chaque « phase ».

De manière pratique, l'analyse et les tâches à effectuer au titre des différentes phases vont en réalité au-delà de la limite arbitraire de chaque phase. À titre d'exemple, une partie de l'analyse à effectuer dans le cadre de la phase d'évaluation peut parfois n'être finalisée que dans des phases subséquentes, ou il peut s'avérer nécessaire de reprendre cette analyse dans une phase ultérieure.

Le travail à effectuer dans chaque phase est également influencé par le cadre politique et juridique applicable.

Cependant, les tâches à réaliser pour réussir le développement d'un projet en PPP sont clairement connues. Indépendamment de l'ordre ou du calendrier de réalisation de chacune des tâches ou des différents noms et concepts utilisés dans les différentes régions et territoire, une passation de marché sous forme de PPP doit nécessairement comporter un travail important, effectué selon une approche progressive. Comme décrit à la section 5.3, un projet PPP doit :

- Se baser sur une solution ou « projet » technique approprié ou optimal : cet aspect est souvent appelé « l'identification » du projet ;
- Faire l'objet d'une évaluation adéquate de sa faisabilité (aussi bien la solution technique que la réalisation du projet en tant que PPP) ; l'outil PPP doit représenter le mode de passation de marché optimal ; et le projet doit faire l'objet d'une préparation adéquate avant l'appel d'offres : cet aspect s'appelle « l'évaluation et la préparation » ;
- Prévoir un contrat PPP bien structuré et une procédure d'appel d'offres bien conçue : dans le présent Guide PPP, ces étapes seront appelées « phase de structuration et de rédaction du contrat et du dossier d'appel d'offres » ;
- Faire l'objet d'une passation de marché (appel d'offres) efficace, conformément aux exigences juridiques et réglementaires : cette étape peut être appelée la phase de « passation de marché » (parfois appelé « gestion de la transaction ») ; et
- Faire l'objet d'une gestion pendant toute la durée du contrat : cette étape s'appelle la gestion du contrat

FIGURE 1.13 : Étapes principales du processus PPP

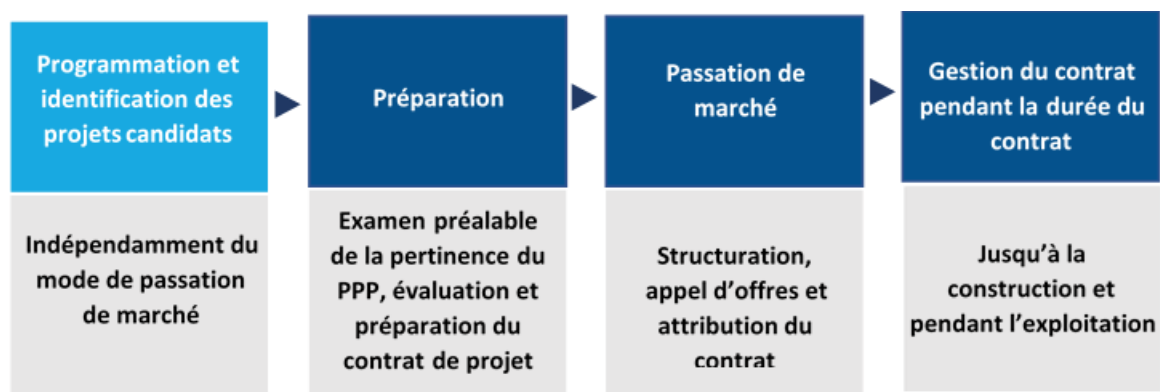


FIGURE 1.14 : Cycle du processus PPP selon le présent Guide PPP

La figure 1.14 décrit de manière plus détaillée le processus et les principales tâches effectuées dans chacune des phases (telles que définies dans le présent Guide PPP) en prenant en compte les variantes les plus courantes. Plusieurs de ces tâches et sous-processus sont de nature progressive et itérative, l'évaluation et la préparation du projet et la conception du contrat et du processus. Cette figure propose une description de la manière dont le processus évolue jusqu'au contrat final et dont les décisions sont prises selon une approche par étapes.



Outre les différences dans le déroulement du processus, la terminologie employée pour décrire les phases et les tâches peut varier d'un pays à un autre. L'encadré 1.33 indique les principales appellations, désignations et concepts utilisés dans le présent Guide PPP et les variantes courantes ou les appellations alternatives.

ENCADRÉ 1.33 : Problèmes de terminologie relative au processus PPP et aux tâches associées. (Termes privilégiés dans ce Guide PPP par rapport à d'autres termes)	
Termes privilégiés	Autres termes
Identification du projet	Sélection du projet
Analyse coût-bénéfice (ACB)	Étude de faisabilité économique, évaluation économique
Examen approfondi du projet en tant que PPP	Pré-évaluation / pré-sélection du projet en tant que PPP. Le terme « pré-faisabilité » est aussi utilisé dans certains pays.
Évaluation	Études de faisabilité d'un projet, évaluation d'un projet, <i>due diligence</i> (limitée à certains processus de faisabilité ou d'évaluation), évaluation du projet en tant que PPP (fait référence à l'évaluation de l'option PPP comme mode de passation du marché pour le projet, plutôt qu'à l'évaluation du projet lui-même en tant que solution technique), préparation du projet, l'établissement du « <i>business case</i> » (dans certains pays, le business case est élaboré progressivement tout au long du cycle du PPP — les activités d'évaluation sont menées essentiellement au stade de préparation du business case).
Faisabilité	Également appelée « viabilité » dans certains cas.
Analyse de l'optimisation des ressources (VfM) (du PPP en tant qu'option de passation de marché)	Cette analyse passe dans certains pays par l'application d'une technique appelée « Comparateur du secteur public » (CSP)
Structuration de l'appel d'offres (dossier de pré-qualification et dossier d'appel d'offres)	Conception du mode de passation de marché ou de la procédure d'appel d'offres.
Structuration du contrat	Conception du contrat.
Rédaction (dossier de pré-qualification, dossier d'appel d'offres et contrat)	Finalisation de ces documents. Dans certains pays et pour certains guides, la structuration et la rédaction sont appelées ensemble la « mise en œuvre ».
Procédure d'appel d'offres	Processus ou procédure de passation de marché.
Présélection	Sélection ou présélection de soumissionnaires (ou candidats).
Contrat PPP	Projet PPP, contrat de projet, accord du projet, (plus fréquent dans le contexte de l'investisseur privé).

Chacune des principales phases de ce processus est analysée en détail dans les chapitres respectifs du présent Guide PPP (du chapitre 3 au chapitre 8).

Phase 1 (chapitre 3) – Phase d’identification du projet et d’examen préalable

Objectifs : Sélectionner la bonne option pour le projet (la meilleure solution technique pour répondre aux besoins) et pré-évaluer la pertinence de l’outil PPP pour le projet, afin d’éviter d’investir inutilement des ressources dans une évaluation et une préparation intégrale de projets ne méritant pas d’être réalisées.

Tâches : Les tâches habituelles de cette phase sont les suivantes :

- Identification/sélection d’une solution pour le projet à partir d’un certain nombre d’options ;
- Cadrage du projet (définition du périmètre) ;
- Évaluation des caractéristiques économiques du projet (y compris une évaluation socioéconomique par analyse coût-bénéfice (ACB) dans certains pays) et hiérarchisation des projets les plus méritants, si nécessaire ;
- Examen de la pertinence de l’outil PPP pour le projet ;
- Préparation de la gouvernance du projet pour les suites du processus, de la préparation du projet jusqu’au lancement de l’appel d’offres, en passant notamment par l’élaboration d’un plan de gestion du projet et la définition de l’équipe-projet.

L’identification des infrastructures à réaliser est inhérente au cycle de toute décision concernant des infrastructures, quel que soit le mode de passation de marché. Elle ne fait pas partie du cycle PPP en termes stricts car, dans de nombreux cas et de nombreux pays, les projets sont déjà identifiés dans le cadre d’un exercice de planification ou ils peuvent être proposés par un organisme ou une autorité contractante pendant la durée de la législature gouvernementale (et ils sont pris en compte tant qu’ils répondent aux objectifs du gouvernement).

Pour des raisons de commodité, ce Guide PPP inclut cette tâche d’identification dans la même phase que l’examen préliminaire de la pertinence de l’outil PPP, afin de renforcer l’importance du choix d’un projet appropriée (les PPP ne font pas des miracles et ne réussissent que si les projets concernés sont économiquement solides et équilibrés). Mais, dans certains cas, en particulier dans les pays émergents et en développement et lorsque le recours aux PPP est essentiellement motivé par des besoins financiers du gouvernement (notamment si le projet n’est pas réalisé sous forme de PPP, il ne sera tout simplement pas réalisé), l’identification et l’évaluation des projets sont associées à l’étape d’examen préliminaire et de vérification de la pertinence de la faisabilité du PPP.

Avant de s’intéresser au mode passation de marché, il est important d’identifier clairement la meilleure solution technique et stratégique pour résoudre le besoin public en question. À titre d’exemple, pour résoudre un problème de congestion dans une ville donnée, les solutions possibles pourraient être un investissement dans un train léger sur rail (TLR), une amélioration du réseau routier ou un système de métro. Cette évaluation de solutions possibles doit être faite pour toutes les décisions relatives aux projets publics (dans les infrastructures, pour un service, une politique, une loi ou toute autre activité du gouvernement). Il s’agit du fondement des bonnes pratiques d’identification de projets.

Un certain nombre d’options doivent être examinées et comparées (y compris celle du « laissez-faire » comme scénario de référence) et celle qui convient le mieux est sélectionnée selon une méthode de sélection. L’analyse coût-bénéfice (ACB) et d’autres méthodes plus simples peuvent être employées à cet effet (par exemple, l’analyse multicritères, l’analyse coût-efficacité). Ce processus doit permettre en termes généraux d’identifier une solution technique. À ce stade, le périmètre du projet peut avoir été défini de manière préliminaire, avec une estimation

approximative des coûts. Le périmètre et le chiffrage seront approfondis lors d'une analyse finale au cours de la Phase d'évaluation.

Outre son utilisation à des fins de sélection, une ACB peut aussi être menée lors de la Phase d'identification du projet pour pré-évaluer l'intérêt économique du projet. Dans certains pays, d'autres tâches d'évaluation peuvent aussi commencer au cours de la Phase d'identification. Ces analyses sont généralement appelées des études de préfaisabilité, puisqu'elles devront être réajustées, modifiées ou approfondies lors des phases subséquentes avant le lancement de l'appel d'offres.

Une fois le projet correctement identifié (avec une pré-évaluation économique), le présent Guide PPP part du principe que le projet sera examiné en vue d'évaluer la pertinence du PPP pour sa réalisation. Cela suppose de définir le périmètre contractuel du projet en termes généraux et de mener une analyse préliminaire pour savoir si le mode d'approvisionnement sous forme de PPP est pertinent pour le projet.

À la fin de cette phase, la décision est prise pour savoir s'il faut procéder à l'évaluation approfondie du projet en lui-même et du contrat du projet en tant que PPP, sur la base d'un « rapport de présélection ». Ce rapport doit également inclure une description des modalités de gestion du processus prévu dans le cadre d'un plan de projet et un calendrier associé.

Phase 2 (chapitre 4) – Phase d'évaluation et de préparation

Objectifs : Évaluer la faisabilité du projet et du contrat de projet PPP, afin de réduire les risques d'échec pendant la procédure d'appel d'offres ou pendant la durée du contrat, et pour faire progresser la préparation du dossier PPP.

Les tâches devant être effectuées durant cette phase sont les suivantes :

- Précision du périmètre du projet et conception initiale, analyse de la faisabilité technique et évaluation de l'impact environnemental ;
- Étude/évaluation de faisabilité socioéconomique (ACB) ou affinement de celle-ci si déjà initiée ;
- Évaluation de la faisabilité commerciale du PPP (y compris de sa bancabilité) et consultation des acteurs du marché ;
- Élaboration d'autres évaluations financières ; étude d'optimisation des ressources (VfM) selon la méthode dite « Comparateur du secteur public » (analyse CSP) dans certains pays, analyse de la viabilité budgétaire du PPP et analyse de l'incidence comptable nationale (dans certains pays) ;
- Préparation et processus de *due diligence* : analyse des risques et conduite des tâches de *due diligence* ;
- Pré-structuration du PPP ; et
- Définition de la stratégie/démarche de passation de marché et conception du plan de passation de marché.

L'encadré 1.34 donne des informations sur les processus alternatifs pour l'identification et l'évaluation des projets PPP.

ENCADRÉ 1.34 : Processus alternatifs d'identification et d'évaluation des projets PPP.

Le processus PPP standard, décrit dans le présent Guide PPP, prévoit à la Phase d'identification l'analyse initiale des aspects économiques du projet et l'examen préliminaire de la pertinence de l'approche PPP, suivie d'une évaluation détaillée du projet aussi bien comme solution technique et en tant que PPP durant la Phase d'évaluation.

Le processus PPP standard, décrit dans le présent Guide PPP, convient donc bien aux pays émergents et en développement dont les programmes PPP sont motivés par la volonté de se servir des PPP comme alternative au financement public. Cependant, pour certains gouvernements (notamment dans les pays développés avec des situations budgétaires/fiscales solides), la raison principale motivant le recours aux PPP est l'efficacité et l'efficience (voir la section 5.2). Ces gouvernements peuvent séparer la décision d'investissement du choix du mode de passation de marché en prenant la décision d'investissement en premier. Le gouvernement décide donc d'abord de poursuivre ou non le projet (sur la base d'une analyse socioéconomique) indépendamment du mode de passation de marchés, puis décide si un déploiement sous forme de PPP générera une meilleure optimisation des ressources (VfM) que le mode d'exécution habituel. Ce processus décisionnel n'est possible que si le gouvernement est dans une situation budgétaire permettant d'exécuter le projet comme un PPP ou comme un projet classique ; cette situation permet un processus de prise de décision différent du processus standard décrit dans le présent Guide PPP.

L'État de Victoria, en Australie, est un exemple de territoire en situation budgétaire permettant de réaliser des projets sous forme de PPP ou en mode classique. Il met l'accent sur l'efficacité et l'efficience comme motivation de l'utilisation des PPP. Les stades initiaux du cycle du projet dans l'État de Victoria sont les suivants :

- Pour un projet important et complexe qui pourrait devenir un PPP, la première phase est la réalisation d'un « business case » stratégique. Ce business case (ou étude d'opportunité) stratégique analyse le problème ou le besoin commercial qui se présente, les avantages qu'attend le gouvernement en résolvant le problème et cherche à identifier une réponse stratégique (pouvant inclure un projet d'infrastructurel) permettant de résoudre le problème ou répondre au besoin commercial de manière optimale. Pour identifier la réponse stratégique à privilégier, les options sont analysées à l'aide d'une analyse multicritère. Une analyse coût-bénéfice poussée n'est pas nécessaire. Les options examinées à ce stade représentent normalement les différentes réponses stratégiques, par exemple, les options envisagées pour répondre à un besoin en transports en commun pourraient inclure un dispositif de bus à haut niveau de service (BHNS) ou un métro léger.
- Le business case stratégique peut identifier le mode de passation de marché prévu, si ce choix est déjà connu, mais il n'est pas nécessaire d'avoir des éléments détaillés puisqu'aucune décision définitive n'est prise à ce stade.
- Suite à l'examen du business case stratégique, le gouvernement prend une décision pour savoir s'il doit élaborer une étude complète. L'étude complète comprend ce qui est décrit comme une évaluation par le présent Guide PPP, notamment une analyse coût-bénéfice complète, et elle porte généralement sur plus d'une option. Les options comparées à ce stade représentent généralement différentes options de périmètre de projet relevant de la réponse stratégique privilégiée, identifiée au stade précédent. À titre d'exemple, si le business case stratégique a identifié un métro léger comme réponse stratégique privilégiée à un besoin en transports en commun, l'étude complète pourrait considérer deux itinéraires différents et deux technologies différentes (lignes

aériennes électriques ou réseau sans fil) pour le projet de métro léger.

- En outre l'étude complète analyse de manière qualitative et comparative des différents modes de passation de marchés possibles. En général, le mode de passation est l'un des derniers éléments de l'étude et son analyse est basée uniquement sur l'option privilégiée en termes du périmètre du projet. L'analyse coût-bénéfice (ACB) et d'autres éléments de l'évaluation étant pour la plupart finalisée à ce stade, l'analyse des modes de passation possibles peut se baser sur une bonne compréhension du projet prévu.
- Le gouvernement décide alors (dans le cadre de son processus budgétaire) si le projet doit être poursuivi (il s'agit de la décision d'investissement). Si l'approbation de poursuivre le projet est donnée, le gouvernement décide alors comment il doit être réalisé, notamment sous forme de PPP ou via une procédure de passation de marchés classique (il s'agit du choix du mode de passation de marchés).

Un projet doit être évalué, indépendamment du mode de passation de marchés pouvant être finalement choisi pour sa réalisation et sa gestion. Ainsi, l'essentiel du travail dans cette phase est commun à tous les projets d'infrastructure et non exclusif au processus PPP. En fait, un PPP est juste une « partie » du processus plus large de la gestion des investissements publics (Banque mondiale, 2014). Ceci dit, en plus de l'évaluation et des activités préparatoires devant être menées pour tout projet, l'évaluation et la préparation du projet en tant que PPP nécessitent des tâches et des activités spécifiques.

Dans les pays ou dans les contextes ayant une forte tradition de travaux publics (presque tous les pays), on peut penser que les processus de préparation et de passation de marchés des PPP peuvent être aussi rapides que ceux généralement utilisés pour les projets de travaux publics. Mais cela est loin d'être le cas ; les praticiens souhaitant concevoir des projets PPP appropriés et réalistes et prévoir les procédures de passation de marchés associées doivent se rendre compte que la préparation, l'évaluation et la structuration d'un solide projet PPP sont beaucoup plus exigeantes en termes de délai que celles d'un projet conventionnel.

L'analyse de faisabilité est double. D'une part, l'analyse de faisabilité sert à évaluer si le projet (ou le mode de passation de marchés prévu) représente la meilleure solution pour répondre aux besoins identifiés. Cette analyse intervient habituellement lors de la Phase d'identification. D'autre part, une analyse de faisabilité sert à évaluer la faisabilité de la solution (ce projet peut-il être exécuté sans risque ou avec un risque limité d'échec) ?

L'évaluation de l'opportunité du projet nécessite une analyse coût-bénéfice complète. Cette analyse doit être réalisée pendant la Phase d'évaluation (qui comporte une série d'études de faisabilité) si elle n'a pas été effectuée pendant la Phase d'identification. Si l'analyse a déjà été menée pendant la Phase d'identification, elle peut parfois être approfondie ou affinée pendant la Phase d'évaluation si des données plus complètes sont disponibles à ce stade, permettant ainsi de confirmer ou infirmer les conclusions initiales.

L'évaluation du projet a pour objectif principal de confirmer que le projet permet une optimisation des ressources (au sens large) pour la société, ce qui est communément considéré comme un gage de sa faisabilité « économique » ou « socioéconomique ». Il est procédé à des évaluations supplémentaires de la faisabilité pour confirmer si l'avantage et la valeur nets, attendus pour la société et qui ont été estimés pour le projet, sont réalisables.

Une analyse est également effectuée pour déterminer si la réalisation du projet sous forme de PPP représente le meilleur mode de passation de marché. Dans de nombreux pays, cela implique la préparation d'une étude appelée « Comparateur du secteur public » (CSP) pour comparer l'option PPP à d'autres modes de passation de marché (généralement un marché public classique à

maîtrise d'ouvrage publique). Cette étude cherche à confirmer que l'option PPP, comme mode de passation de marché, produira des gains nets additionnels plutôt que détruire une partie de l'avantage global inhérent à la solution de projet.

L'évaluation étant un processus progressif et itératif, certains éléments de l'analyse de faisabilité sont poursuivis durant la phase suivante (structuration). Cela est particulièrement vrai pour les éléments de l'analyse spécifique de l'option PPP et qui ont trait à des questions financières comme la faisabilité commerciale et financière, l'optimisation des ressources (VfM)/CSP et la viabilité budgétaire.

Il y a une distinction subtile entre l'évaluation et la préparation. La préparation renvoie aux activités menées par le gouvernement pour réduire les risques du projet et pour éclaircir, avant le lancement de l'appel d'offres, les questions qui relèveront de sa responsabilité, en commençant par une analyse des risques et des obstacles pouvant menacer la réussite du projet. Des exemples en sont les études géotechniques approfondies, quand le risque géotechnique fait peser une grave incertitude sur la réussite du projet ; les démarches pour assurer la mise à disposition du terrain nécessaire pour une infrastructure ; ou l'obtention des autorisations environnementales préliminaires.

Les activités de préparation peuvent se poursuivre durant la phase suivante. Elles doivent être finalisées dans le calendrier prévu dans le plan de passation de marchés et avant le lancement de l'appel d'offres.

Comme indiqué précédemment, la faisabilité est souvent analysée à l'aide de plusieurs types d'exercices ou d'études. Certaines ont trait au projet lui-même. Il s'agit des études de la faisabilité technique, économique ou socioéconomique, juridique et environnementale. La plupart de ces éléments de faisabilité portent sur la « possibilité de réalisation » du projet, mais la notion de faisabilité socioéconomique porte davantage sur la valeur du projet.

D'autres éléments des études de faisabilité concernent le projet en tant que PPP. Il s'agit notamment de l'analyse appelée « Comparateur du secteur public » (CSP) ou d'autres études permettant de vérifier la pertinence de l'option PPP, ainsi que de l'étude de la faisabilité financière et commerciale et de la vérification de la viabilité budgétaire (incluant un contrôle de l'exposition cumulée du gouvernement aux PPP). Dans certains pays, l'analyse de la nature de l'opération en termes de traitement fiscal est également une pratique courante (c'est-à-dire déterminer si l'infrastructure et la dette qui y est associée doivent être considérées comme un actif et un passif du secteur public dans le système de comptabilité nationale).

Les résultats de cette phase incluent les fondements de l'évaluation de la faisabilité (à savoir si le projet est bénéfique et réalisable) qui permet au gouvernement de décider si le projet doit passer à la phase suivante. Les résultats comprennent aussi une proposition initiale de la structure PPP du projet, qui est approfondi à la phase suivante.

Avant de passer à la phase suivante, (structuration), la stratégie de passation de marchés est définie et un plan de passation de marchés est formulé durant cette phase. Les caractéristiques fondamentales de la stratégie de passation de marchés sont les suivantes :

- Le traitement la pré-qualification, notamment :
 - le calendrier de publication du dossier de pré-qualification : à l'avance ou au même moment que le dossier d'appel d'offres ; et
 - s'il faut présélectionner une liste restreinte de candidats, ou uniquement appliquer des critères d'admission ou d'exclusion.
- Le traitement de l'appel d'offres, notamment :
 - le calendrier de la finalisation et de la publication du dossier d'appel d'offres et du

- contrat : avant ou après une période de dialogue et d'échanges ou ne permettant aucun échange ou dialogue mais seulement des éclaircissements mineurs ; et
- le traitement de la soumission et à l'évaluation des offres : avec autorisation ou non des négociations ; avec autorisation ou non de propositions itératives.

La définition de ces caractéristiques dépend du cadre juridique et des pratiques courantes dans le pays concerné. L'encadré 1.35 présente les principaux types de procédures d'appel d'offres dans le monde.

ENCADRÉ 1.35 : Appels d'offres : typologies des procédures

Appel d'offres ouvert ou procédure en une étape

Selon cette formule, il n'existe qu'une seule étape de la procédure, qui intègre la soumission des qualifications (dossier de candidature) et des propositions (offre financière et technique). Le dossier d'appel d'offres comprend aussi les critères de candidature (qualifications requises), et il est structuré en un seul document ou deux documents distincts mais liés (dossier d'appel d'offres et contrat).

L'appel d'offres ouvert est la méthode de passation de marchés la plus courante dans de nombreux pays d'Amérique latine (et la seule dans certains territoires). Cette approche est également utilisée aux Philippines pour certains projets.

Cette forme d'appel d'offres ouvert est connue également par certains praticiens et guides comme une « procédure en une étape ».

Appel d'offres avec critères d'admission/d'exclusion à la pré-qualification (ou procédure en deux étapes)

Cette procédure peut être considérée comme une variante de la première avec, comme seule différence, le calendrier de publication des dossiers, la diffusion du dossier de pré-qualification précédant la publication du dossier d'appel d'offres.

Il y a donc un stade initial au cours duquel les candidats sont invités à passer une étape de pré-qualification avant la diffusion du dossier de l'appel d'offres et du contrat, mais sans qu'une liste restreinte de candidats sélectionnés ne soit établie. La diffusion du dossier d'appel d'offres signifie au candidat une invitation à soumettre une proposition. Une seule offre est soumise par les candidats et les négociations ne sont pas prévues.

Ce système est également courant dans plusieurs pays d'Amérique latine (par exemple, au Mexique).

Procédure restreinte (liste restreinte de candidats sélectionnés avec une seule offre)

Comme pour l'appel d'offres ouvert avec pré-qualification, cette procédure comporte un stade initial au cours duquel les candidats sont invités à présenter leurs qualifications. Les candidats qualifiés (qui réunissent les critères d'admission) sont classés en fonction de la qualité de leurs réponses aux critères de qualification et un nombre limité des candidats les mieux classés sont présélectionnés.

Cette liste restreinte de candidats est invitée à soumettre leurs offres, qui sont évaluées en vue de la décision d'attribution.

Cette méthode est courante dans un certain nombre de pays, comme les pays membres de

l'UE et l'Inde.

Processus de négociation (liste restreinte avec négociations)

Une liste restreinte de sociétés candidates sont consultées et invitées à soumettre leurs offres. Des négociations sont ensuite ouvertes avec tous les soumissionnaires présélectionnés ou avec un nombre limité de candidats.

Les offres peuvent être itératives, plus d'une offre pouvant être soumise par chaque candidat avant l'appel d'offres définitives. Seule l'offre finale peut être évaluée mais des négociations peuvent être engagées avec un candidat préféré (ce qui n'est pas souhaitable).

Le processus de négociation peut être considéré comme une variante de la procédure précédente puisque toute négociation suppose un processus restreint.

Processus de dialogue ou d'échanges

Dans certains pays, le choix d'une liste restreinte de candidats est suivi d'un processus structuré de dialogue ou d'échanges. Le dossier de pré-qualification est diffusé en premier lieu (contenant habituellement les conditions commerciales et la structure du projet), dans l'intention de présélectionner une liste restreinte de soumissionnaires qualifiés. Il s'ensuit un dialogue ou un échange parallèlement à la procédure d'appel d'offres.

Cette procédure comprend des variantes significatives d'un pays à un autre, avec des modalités différentes en Australie, dans le pays de l'UE et en Nouvelle-Zélande.

Phase 3 (chapitre 5) – Phase de structuration et de rédaction

Objectifs : Définir et élaborer un contrat PPP et une procédure d'appel d'offres qui conviennent le mieux aux caractéristiques spécifiques du projet de manière à protéger et, si possible, renforcer l'optimisation des ressources (VfM).

Tâches :

- Définition de la structure définitive du contrat (structuration financière, répartition des risques, définition du mécanisme de paiement) et rédaction d'un projet de contrat ;
- Finalisation de la *due diligence* et de la préparation (finalisation des tâches liées à la préparation et initiées lors de la Phase d'évaluation) ;
- Réévaluation ou confirmation des analyses précédentes si nécessaire (études de faisabilité économique, financière, commerciale et éventuellement une nouvelle consultation des acteurs du marché et une actualisation de l'étude « Comparateur du secteur public » et de l'analyse de la viabilité budgétaire) ;
- Finalisation des études techniques de référence, des spécifications techniques et du programme fonctionnel ;
- Définition des autres conditions commerciales et des questions liées à la structure du contrat (en particulier, de la mise en œuvre de la stratégie et des outils de gestion du contrat) ;
- Structuration et rédaction du dossier de pré-qualification : définition des critères de qualification ;
- Structuration et rédaction du dossier d'appel d'offres : définition des conditions requises et des critères d'évaluation des propositions (et du règlement régissant la phase de dialogue

- ou d'échanges quand la procédure d'appel d'offres prévoit ces possibilités ou les procédures de négociation quand des négociations sont autorisées) ; et
- Finalisation du projet de contrat à diffuser avec le dossier d'appel d'offres.

L'essentiel du travail durant cette phase correspond à deux tâches principales :

1. La structuration et la rédaction du contrat ; et
2. La structuration et la rédaction de la documentation correspondant à la procédure de passation de marché, notamment le dossier de pré-qualification et le dossier d'appel d'offres.

Structuration du contrat : la structure préliminaire élaborée à la phase précédente doit à présent être affinée (notamment la structuration financière, le mécanisme de paiement et la répartition des risques, car c'est habituellement au cours de cette phase que l'analyse des risques est approfondie et détaillée). Les autres conditions commerciales doivent également être précisées avant de commencer la rédaction du contrat.

Structuration du dossier de pré-qualification et du dossier d'appel d'offres : Ce n'est pas seulement le contrat qui doit être élaboré pendant cette phase. La procédure de passation de marché doit également être structurée et conçue car elle doit être adaptée de manière à correspondre aux caractéristiques du projet. La procédure d'appel d'offres est choisie à la fin de la Phase d'évaluation mais de nombreux détails doivent à présent être définis, en fonction des spécificités du projet. Il s'agit des critères d'admission/d'exclusion des candidats à l'étape de pré-qualification et des critères d'évaluation spécifiques. Il faut également préciser certaines caractéristiques pertinentes de la procédure d'appel d'offres, comme les exigences concernant la caution de soumission, le délai de soumission et le règlement détaillé du processus de dialogue ou d'échange s'il est prévu dans la procédure.

La rédaction est le processus d'élaboration effective du contenu et de toutes les dispositions de la procédure, notamment le dossier de pré-qualification, le dossier d'appel d'offres et le contrat. Elle ne doit intervenir qu'une fois les principales caractéristiques de chaque document énoncées, discutées et approuvées. Le délai de rédaction de ces documents peut varier en fonction de la procédure choisie. Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, les conditions de qualification sont intégrées dans le dossier d'appel d'offres. Ce type de procédure ne prévoit qu'un seul dossier contenant les conditions de qualification et de sélection, les conditions requises pour soumettre des propositions, les critères d'évaluation et les dispositions du contrat.

Pour les procédures en deux étapes, il peut ne pas être nécessaire de finaliser le dossier d'appel d'offres au même moment que le dossier de pré-qualification. Mais l'essentiel des conditions de soumission et des critères d'évaluation, et en particulier les règles concernant le contrat, doit être défini avant le lancement du processus de pré-qualification. La période entre le lancement du processus de pré-qualification et la réception des soumissions correspond au délai disponible à la partie publique pour la finalisation du dossier d'appel d'offres et du contrat¹²¹.

Le processus de structuration et de rédaction est une tâche extrêmement itérative. La structure du contrat est liée à la résolution des questions relatives aux risques, à la faisabilité financière et commerciale et, donc, à la viabilité budgétaire. L'évaluation de tous ces points reste à finaliser

¹²¹Dans les procédures à deux étapes qui prévoient une phase de dialogue ou d'échanges, la pratique courante veut que soit incluse une description des conditions clés du contrat, accompagnant le dossier de pré-qualification. Il s'agit de la structure essentielle du contrat et des caractéristiques fondamentales qui sont à prendre en considération, ainsi que d'une brève description des procédures d'évaluation.

pendant cette phase et les conclusions définitives dépendent de la définition finale des spécifications techniques et du programme fonctionnel.

Une fois que toutes les évaluations sont finalisées de manière itérative et parallèlement aux améliorations de la structure du contrat, les documents sont finalisés et soumis aux approbations internes de manière à obtenir le feu vert pour le lancement du processus d'appel d'offres.

Phase 4 (chapitre 6) –Phase de passation de marché (attribution et signature du contrat)

Objectifs : Gérer de manière fluide mais rigoureuse la procédure permettant de sélectionner l'offre la plus avantageuse économiquement dans un environnement régulé de libre concurrence, et de signer le contrat avec le soumissionnaire le mieux qualifié et le plus fiable.

Tâches :

- Lancement de l'appel d'offres ;
- Pré-qualification des soumissionnaires (et leur présélection selon certaines procédures) ;
- Publication de précisions/éclaircissements ;
- Dialogue, échanges ou négociations— dans le cadre de procédures interactives ;
- Conclusion de la procédure et lancement de l'appel aux dernières propositions (dans le cadre de procédures interactives) ;
- Évaluation des offres ;
- Négociation des propositions — dans le cadre de certaines procédures ;
- Attribution et appel à signature du contrat ;
- Vérification des conditions suspensives (approbation du contrat dans certains pays) et signature du contrat ;
- Bouclage financier.

La principale activité de cette phase est la gestion de la procédure d'appel d'offres tel qu'il a été conçu et réglementé au travers du dossier de pré-qualification et du dossier d'appel d'offres. On recherche un déroulement de la procédure le plus fluide possible, pour maximiser la valeur inhérente du projet.

De nombreux traits et caractéristiques de la procédure sont les mêmes que pour n'importe quelle autre procédure de passation de marchés publics. Les mêmes objectifs généraux (comme la transparence et l'équité) s'appliquent à une passation de marché PPP qu'aux autres procédures de passation de marché. En revanche, les procédures s'appliquant à un PPP sont plus complexes que la plupart des autres procédures de passation de marchés et les particularités du contrat PPP requièrent plus d'attention et l'affectation de moyens supplémentaires par l'autorité contractante.

La Phase de passation de marchés peut être décomposée en plusieurs étapes, en fonction du type de procédure qui a été sélectionné.

Toutes les procédures de passation de marchés peuvent généralement être réparties en quatre étapes principales :

- La pré-qualification (dans les appels d'offres ouverts avec une étape de pré-qualification) ou la pré-sélection de candidats (dans une procédure prévoyant de choisir une liste restreinte de candidats présélectionnés) ;
- La période de soumission des offres, qui court du lancement de la procédure jusqu'à la soumission ou la réception des offres (dans les appels d'offres ouverts sans pré-qualification) ou à partir d'un appel à propositions (ou à négociation) jusqu'à la soumission des offres dans le cadre d'autres procédures ;

- L'évaluation des offres (y compris les qualifications des candidats dans les appels d'offres ouverts en une étape) et l'attribution du marché : l'autorité contractante reçoit, analyse, évalue et sélectionne un candidat (appelé habituellement le soumissionnaire retenu) ; et
- La signature du contrat ou « bouclage commercial » (période qui court de la décision d'attribution jusqu'à la date d'entrée en vigueur du contrat) ; le bouclage financier peut intervenir à la fin de cette période ou parfois plus tard, après la signature du contrat.

Le détail de la procédure et de ses phases varient en fonction de la procédure choisie.

L'appel d'offres ouvert en une seule étape se trouve à une extrémité du spectre des procédures. La principale variante de cette procédure d'appel d'offres ouvert est l'appel d'offres ouvert en deux étapes avec pré-qualification. À l'autre extrémité du spectre se trouvent les différentes procédures interactives prévoyant un dialogue ou des échanges.

Pour un appel d'offres en une seule étape, les étapes ou la séquence de la procédure se présentent comme suit :

1. Période de soumission (qui court du lancement de la procédure jusqu'à la soumission des offres) : les soumissionnaires préparent et soumettent leurs offres en même temps qu'un dossier de candidature (présentation de leurs qualifications) ;
2. Qualification et évaluation des offres : l'autorité contractante reçoit, analyse, évalue et sélectionne un candidat (le soumissionnaire retenu) ; et
3. Conclusion du contrat : qui court de l'attribution à la signature du contrat.

Du point de vue interne de l'autorité contractante, l'étape de la qualification et de l'évaluation se décompose en 2.1 « Qualification », 2.2 « Évaluation » (commençant habituellement par l'évaluation qualitative d'éléments techniques et d'autres déterminants éventuels de la valeur économique et une évaluation ultérieure l'offre économique/tarifaire et éventuellement d'autres critères numériques) et 2.3 « Attribution ». Dans certains territoires, une négociation peut être prévue entre l'autorité contractante et le soumissionnaire retenu avant l'attribution du contrat.

Même dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, il peut y avoir des variantes dans le processus d'attribution : dans certains territoires, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un directeur juridique ou d'un auditeur général ou bien la ratification par l'organe législatif (par exemple, le parlement). L'étape d'attribution elle-même peut comporter deux sous-étapes dans certains territoires, la décision d'attribution étant considérée provisoire pendant un certain temps avant de devenir définitive.

Certains territoires autorisent l'apport de précisions limitées à l'offre après l'attribution du contrat. En outre, le dossier d'appel d'offres définit généralement un certain nombre de conditions suspensives à remplir (dans un certain délai) avant la signature du contrat. Il peut s'agir notamment de la création de la société de projet (SPV) devant signer le contrat, qui doit être notifiée au gouvernement.

Dans le cadre d'autres procédures, le calendrier des différentes étapes varie considérablement. À titre d'exemple, dans le cadre d'une procédure à dialogue compétitif en deux étapes, le processus se déroule conformément aux étapes suivantes :

1. Pré-qualification : court de la publication du dossier de pré-qualification jusqu'à la soumission des dossiers de candidature (présentation de qualification) ;
2. Évaluation des qualifications et sélection de la liste restreinte de candidats : cette étape s'achève avec la notification des résultats de la sélection et la désignation des soumissionnaires qualifiés (ou retenus en sélection finale) ;
3. Phase de dialogue ou phase interactive : cette étape commence par la diffusion de l'appel à négociation ou de l'appel à dialogue (au cours desquels le contrat est discuté et affiné

- selon le processus de dialogue prévu dans le cadre de l'UE) ;
4. Soumission des offres/propositions : plusieurs offres consécutives peuvent être soumises, suivies à la fin d'une proposition définitive (cette étape comporte parfois seulement deux candidats) ; et
 5. Conclusion du contrat : court de l'attribution jusqu'à la signature du contrat. Cette étape peut prévoir des négociations finales dans le cadre de certaines procédures.

Outre le dialogue ou le processus interactif lui-même, les autres enjeux liés à la procédure et à la gestion de celle-ci sont les mêmes que pour d'autres méthodes de passation de marchés. L'autorité doit analyser les qualifications des candidats (et dans ce cas, établir une liste restreinte de ceux-ci), et évaluer les offres de manière à sélectionner un attributaire, puis gérer le processus de conclusion du contrat.

Au-delà de la signature du contrat, l'attributaire doit également finaliser son bouclage financier, qui détermine la mise à disposition du financement du projet. Comme mentionné à la section 7, dans certains pays, le bouclage financier intervient rapidement après la signature du contrat. Dans d'autres pays, l'attributaire a besoin d'un délai plus long pour parvenir au bouclage financier, mais dans tous les cas, la construction ne commence pas tant que le bouclage financier n'est pas intervenu. Ces variations sont expliquées de manière plus approfondie au chapitre 6 (en outre, l'annexe A du chapitre 6 présente la perspective du partenaire privé dans la gestion du processus de préparation et de soumission de l'offre et du bouclage du financement).

Cette phase marque la fin de la procédure de passation de marché, avant le démarrage de la Phase de gestion du contrat.

Phase 5 (chapitre 7) – Phase de gestion du contrat — Construction

Objectifs : Gérer le contrat de manière proactive afin d'éviter ou de minimiser l'impact des risques et des menaces associés aux modifications, aux réclamations et aux litiges (dans ce cas, en Phase de construction). Dans cette phase, il est particulièrement important de veiller sur la conformité aux spécifications de construction.

Tâches :

- Établissement de la gouvernance et création d'une équipe de gestion du contrat ;
- Établissement et exécution du dispositif d'administration du contrat — notamment l'élaboration d'un manuel de gestion du contrat (initialement axé sur la Phase de construction) ;
- Supervision et gestion de la remise du site, des permis et de la conception ;
- Suivi de la conformité et de la performance de la partie privée durant la construction ;
- Gestion des retards ;
- Gestion de la communication et des interfaces avec les parties prenantes ;
- Gestion des modifications (matérialisées par des ordres de modification proposées par le gouvernement ou suggérées par le partenaire privé), des réclamations (dus à la survenance de risques retenus ou partagés), et des litiges ;
- Administration des paiements durant la construction dans le cadre de projets cofinancés ; et
- Mise en service/réception des travaux et début des opérations.

Les fondements de la stratégie de gestion du contrat comprennent divers outils qui sont prévus dans le contrat lui-même, notamment :

- le modèle financier et le reporting financier ;

- les mécanismes de réparation des fautes et des défauts de performance comme les pénalités, les dommages et intérêts contractuels, les déductions ou même la résiliation anticipée ; et
- les procédures de base relatives à la gestion des risques, des réclamations, des modifications et des litiges.

Même avec ces outils, la bonne pratique veut que soit élaboré un manuel de gestion du contrat, rédigé en « termes simples » comme outil de gestion plus convivial. Le manuel ne doit pas se substituer au contrat comme document de « référence » mais il doit servir de support à l'équipe de gestion du contrat dans la réalisation de sa mission de gestion. Le manuel peut aider à dissiper des ambiguïtés ou à élaborer davantage les procédures de gestion énoncées dans le contrat. Il peut même faciliter l'atteinte d'un consensus sur des ambiguïtés éventuelles.

La première tâche de la Phase de gestion du contrat est d'élaborer le manuel, constituer l'équipe de gestion du contrat et établir la gouvernance des décisions de gestion (processus décisionnels). La préparation de cette tâche doit commencer avant la signature du contrat.

Le chapitre 7 explique les principaux éléments de la stratégie de gestion de contrat pendant toute la durée du contrat, avant d'expliquer les aspects de la gestion qui sont spécifiquement liés à la première partie du contrat, le développement et la construction de l'infrastructure jusqu'à sa mise en service opérationnelle.

La gestion du contrat comprend de nombreuses activités, notamment :

- le suivi de la performance ;
- la gestion d'autres menaces et risques pouvant affecter l'issue du projet et donc l'optimisation des ressources (VfM) ;
- la gestion des modifications du contrat, de la répartition des risques, des litiges et autres événements tels que la résiliation anticipée ;
- l'administration des obligations et des responsabilités de l'autorité contractante ;
- les autorisations ;
- le calcul et le règlement des paiements ;
- l'analyse des réclamations ; et
- la gestion des informations et des communications.

Certaines de ces tâches sont continues (le suivi, l'administration des paiements). D'autres sont ponctuelles et répondent à la survenance épisodiques de risques. Les processus épisodiques ont essentiellement trait aux situations ou aux types d'événements suivants :

- les réclamations d'indemnisation ou d'ajustements financiers (appelés généralement « rééquilibrages » dans les pays de droit civil), en particulier celles dues aux risques liés au contrat du projet qui sont retenus par l'autorité contractante ou partagés ;
- les modifications des spécifications, appelées « ordres de modification », qui peuvent être particulièrement pertinentes durant la Phase de construction ; et
- les litiges liés aux modifications et à d'autres causes.

La Phase de construction prend fin avec la mise en service de l'infrastructure et l'autorisation ou l'ordre de commencer l'exploitation qui est, en soi, un jalon important devant être géré correctement.

Phase 6 (chapitre 8) –Phase de gestion du contrat — Exploitation (jusqu’à la finalisation et la restitution)

Objectifs : Gérer le contrat de manière proactive afin d’éviter ou de minimiser l’impact des risques et des menaces associés aux modifications, aux réclamations et aux litiges (dans ce cas, durant la Phase d’exploitation). Cela est particulièrement vrai pour le suivi de la performance et le contrôle de la remise de l’infrastructure au terme du contrat.

Tâches :

- Suivi de la performance ;
- Gestion des modifications, réclamations et litiges ;
- Préparation de la restitution de l’infrastructure ;
- Restitution et finalisation.

Durant cette phase de la vie du contrat, les fondements de la gestion du contrat sont naturellement les mêmes que durant la construction. En revanche, certaines situations et certains risques sont spécifiques à la Phase d’exploitation.

La bonne pratique veut que le manuel de gestion du contrat comprenne des sections spécifiquement consacrées à chaque phase.

Durant la Phase d’exploitation commence le suivi de la performance contractuelle à proprement parlé (l’essence des PPP étant de payer le service rendu seulement quand et dans la mesure où il est fourni) en même temps que l’administration du mécanisme de paiement.

C’est la phase durant laquelle l’autorité contractante doit habituellement gérer les événements suivants :

- Non-conformité et sous-performance du partenaire privé dans la réalisation du programme fonctionnel spécifié dans le contrat ;
- Modifications de l’actionnariat et/ou cessions de parts ;
- Refinancement (modification du montage financier, habituellement avec des impacts sur l’architecture financière du contrat, tant que les gains du refinancement sont partagés) ; et
- Supervision du plan de gros entretien et renouvellement, des investissements de renouvellement et de la gestion des fonds de renouvellement.

Cette phase comprend aussi la gestion l’expiration du contrat et la restitution de l’infrastructure à l’autorité contractante. Le contrat doit prévoir des dispositions spécifiques concernant la restitution et des spécifications techniques concernant l’état requis de l’infrastructure à ce moment-là. Pour remplir cette condition, la partie privée peut avoir à faire des investissements significatifs avant de remettre l’infrastructure à l’autorité.

Ces investissements et d’autres spécificités liées à la gestion du contrat durant la période d’exploitation sont décrits au chapitre 8.

Références

Le suite du présent Guide PPP communique des connaissances complémentaires sur tous les sujets concernant l’utilisation et la gestion de l’outil PPP pour la réalisation et la gestion des infrastructures.

Cette liste de documents mentionne plusieurs références extérieures. Une sélection d’autres guides généraux sur les PPP est indiquée dans la première section. D’autres références spécifiques, mentionnées dans le présent chapitre, sont indiquées comme sources d’information

supplémentaires sur certaines spécificités.

Titre du document	Auteurs/équipe de rédaction et année d'édition	Description	Lien hypertexte (le cas échéant)
Guides généraux sur le concept d'un PPP et le processus PPP			
Infrastructure Australia National PPP Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide	Commonwealth d'Australie (2011)	Orientations détaillées pour les autorités contractantes sur la manière de mettre en œuvre des projets PPP en vertu de la politique nationale en matière de PPP ; identification et évaluation des projets, structuration des PPP, procédure de passation de marchés et gestion des contrats. Comprend des conseils techniques détaillés dans les annexes.	https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-2-Practitioners-Guide-Oct-2015-FA.pdf
Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents	Banque mondiale - Farquharson, Torres de Mästle et Yescombe avec Encinas (2011).	Décrit et donne des conseils sur l'ensemble du processus PPP, en soulignant particulièrement les retours d'expérience de pays en développement. Touche brièvement sur la sélection des projets. L'accent est mis sur la préparation et le lancement des projets sur le marché et sur le rapprochement avec le secteur privé.	https://ppiaf.org/documents/3161/download
Online Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and highways	Banque mondiale, PPIAF (Fonds de conseil en infrastructure publique-privée) (2009)	Conseils sur la mise en œuvre et le suivi des projets et liens vers d'autres informations sur l'identification des projets, les études et l'analyse de faisabilité, la passation de marché, l'attribution de contrats et la gestion de contrats.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
Centre de Ressources de la Banque	Banque mondiale	Présente des liens et des références concernant un	http://ppp.worldbank.org/publ

mondiale sur les PPP dans le secteur des infrastructures. Disponible en ligne sur : http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/)		grand nombre de sujets liés aux PPP.	ic-private-partnership/
Guide de référence des PPP, Version 2.0	Banque mondiale (2014)	Description complète du processus PPP et des fondements des PPP, qui présente notamment une liste utile et détaillée de références clés pour chaque sujet.	https://ppiaf.org/documents/2968/download
South Africa National Treasury PPP Manual	Afrique du Sud (2004)	Guide complet de la gestion du processus PPP.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf
Guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques	Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2012)	Description complète du processus PPP, avec de nombreuses références à d'autres ressources qui donnent des conseils sur chaque sujet et chaque phase décrits.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/France_guide_epec_ppp_FR.pdf
Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs	Banque mondiale (2009)	Réflexions intéressantes du point de vue de la région Afrique.	https://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Publications/Attracting_Investors_to_African_PPP_FR.pdf
Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources	OCDE (2008)	Une analyse des PPP dans la perspective de l'optimisation des ressources (VfM) et du partage des risques.	
Standardisation of PFI Contracts (version 4)	HM Treasury (2007)	Principes détaillés sur la structure d'un contrat PFI (PPP de type concessif).	
Standardisation of PFI2 Contracts	HM Treasury (2012)	Actualisation des anciennes normes pour les adapter à la démarche PFI2.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf
Informations et conseils sur l'investissement des institutionnels dans les PPP et les fonds d'infrastructure			
Pension Funds Investment in Infrastructure - A	OCDE, septembre 2011	Une enquête sur la présence du capital institutionnel dans les	http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/4863459

Survey		infrastructures.	6.pdf
Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing economies	PPIAF, 2014.	Présentation générale des investisseurs institutionnels	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf
Where Next on the Road Ahead? Deloitte Infrastructure Investors Survey	Deloitte, 2013	Document intéressant sur les évolutions et les tendances récentes des fonds d'infrastructures et le rôle des investisseurs institutionnels dans l'investissement dans les infrastructures.	http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf
What are Infrastructure Funds?	Kelly DePonte, Probitas Partners, 2009	Présentation intéressante du travail des fonds d'infrastructures.	http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf
Investment Financing in the Wake of the Crisis: The Role of Multilateral Development Banks	Chelsky et autres, 2013	Informations sur le rôle des banques multilatérales d'investissement.	http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP121.pdf
Informations de base sur le financement de projet			
PPP: Principles of Policy and Finance	E. R. Yescombe (2007)	Les chapitres 8 à 12 donnent des informations sur les techniques de financement de projet dans le contexte des PPP.	
Guide EPEC des PPP : Manuel de bonnes pratiques	Centre européen d'expertise en PPP (EPEC) (2012)	L'annexe 1 est un récapitulatif utile sur le financement de projets dans le contexte des PPP.	http://www.eib.org/epec/g2g/ii-procurement/31/314/index.htm
Autres références et lectures citées dans ce chapitre			
A New Approach to Public-Private Partnerships: Consultation on the Terms of Public Sector Equity Participation in PF2 Projects	HM Treasury (2012)	Un document consultatif sur la nouvelle approche PPP développée au Royaume-Uni concernant la participation du secteur public au capital des projets.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/Attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf
Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a	HM Treasury (2008)	Méthodologie de calcul de la part de l'autorité dans le partage des gains de	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/Attachment_data/file/225368

Refinancing Gain Authority's Share of a Refinancing Gain		refinancement des PPP.	/06_pfi_refinancingguidance_21307.pdf
Infrascope. Evaluating the Environment for PPPs in Latin America and the Caribbean	Développée par l' <i>Economist Intelligence Unit (EIU)</i> et commanditée par le FOMIN, avec le parrainage du Gouvernement espagnol. 2013	Donne une vue d'ensemble de l'évolution et du degré de développement de l'environnement PPP dans les pays de la région Amérique latine.	http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascope.aspx
The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis	Farquharson et Encinas, 2010	Description des mesures proactives d'intervention permettant d'apporter un soutien financier aux PPP.	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-Treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global
Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidelines	HM Treasury, août 2016	Décrit le processus et les questions liés à la mise en concurrence du financement de la dette.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdfcguide100806.pdf
The Orange Book. Management of Risk—Principles and Concepts	HM Treasury, Royaume-Uni (2004)	Donne des informations sur la gestion des risques dans le processus PPP.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf
Project Governance: A Guidance Note for Public Sector Projects	HM Treasury, Royaume-Uni (2007)	Donne des informations sur les principales questions liées à la gouvernance d'un projet public.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Closing the Infrastructure Gap: The Role of PPPs	Eggers et Startup, Deloitte, (2006), actualisé en 2015	Proposition et explication par Deloitte du concept de la maturité d'un marché PPP : les trois stades de développement. Cette étude propose une introduction brève et facilement assimilable des avantages et des inconvénients des PPP.	https://library.pppknowledgeab.org/documents/2199
Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure	<i>Bent Flyvberg, Transportation Planning and Technology</i> , vol. 30, n° 17 - 24 février 2007, p 9-30	Explique comment une tendance à l'optimisme ou simplement une analyse insuffisante sont l'une des raisons les plus courantes de l'échec de projets.	
Green Book: Appraisal and	HM Treasury, Royaume-Uni	Décrit les signes de la pertinence de la démarche	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/

Evaluation in Central Government	Uni (2003)	PPP à l'encadré 23, « <i>Considering private provision</i> ».	attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
Good Practice Note – Managing Retrenchment	SFI (août 2005).	Donne des directives sur la gestion de la réduction des dépenses	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retrenchment.pdf?MOD=AJPERES
Experiencia Española en concesiones y APPs ; Rails and Light Rails and other transport infrastructure	A. Rebollo, à la demande de la BID (2009).	Décrit l'expérience espagnole de PPP dans les chemins de fer et réseaux de métro léger et donne des études de cas et des réflexions sur les mécanismes de paiement	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328
Handshake (revue trimestrielle de la Société financière internationale sur les PPP) numéro 1	SFI (réimpression de mai 2012)	Présente des informations et des discussions sur le rôle des PPP dans le secteur hydraulique	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES
Handshake, numéro 3	SFI (octobre 2011)	Discute du rôle des PPP et d'autres formes de participation privée dans le secteur de la santé.	
FMI, Finances et développement	FMI (2013)	Réflexions sur les systèmes bancaires parallèles (shadow banking)	http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm
Mejores Prácticas en el financiamiento de Asociaciones Público Privadas en América Latina, Washington, DC : Rapport de la conférence de l'Institut de la Banque mondiale, Banque mondiale)	Institut de la Banque mondiale (2011)	Actes d'une conférence organisée en mai 2011 à Washington sur les meilleures pratiques de financement privé dans la région Amérique latine.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferencereportSpanish.pdf
The Financial Crisis and the PPP Market	(EPEC, (2009)	Lecture intéressante pour en apprendre davantage sur la manière dont les mesures d'intervention peuvent aider les PPP en temps de crise économique ou financière.	http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf

<i>National PPP Forum – Benchmarking Study, Phase II: Report on the performance of PPP projects in Australia when compared with a representative sample of traditionally procured infrastructure projects</i>	Université de Melbourne 2008	Le Forum national sur les PPP en Australie (représentant le gouvernement national, les gouvernements des États et des territoires d'Australie) a confié à l'Université de Melbourne en 2008 une étude comparative de 25 projets PPP australiens et 42 projets ayant fait l'objet d'une passation de marché classique.	
Source des études de cas			
<i>Health system innovation in Lesotho</i>	Préparé par UCSF Global Health Group et PwC, 2013.	Décrit le cas d'un PPP intégré dans le domaine de la santé au Lesotho.	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content/ghg/pshi-lesotho-ppip-report.pdf
<i>Resource Book on PPP Case studies</i>	Commission européenne, (2004)	Présente un certain nombre d'études de cas en Europe, dont des exemples de entreprises mixtes à capitaux publics et privés dans les secteurs de l'eau et des transports.	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
<i>PPP knowledge lab</i>		Donne d'autres informations sur l'application de PPP dans certains de ces secteurs, des exemples concrets et des études de cas.	https://www.pppknowledgelab.org/sectors
<i>Public-Private Projects in India – Compendium of Case Studies</i>	Gouvernement de l'Inde et le PPIAF, 2010	Document décrivant les principales leçons retenues (bonnes et mauvaises) d'un certain nombre de projets. Complément très utile des informations et des explications sur « l'échec de projets » dans ce chapitre.	http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf
<i>Paving the Way: Maximising the value Private Finance in Infrastructure</i>	Forum économique mondial, 2010	Présente plusieurs études de cas sur des opérations PPP pertinentes.	http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf
<i>South Africa's Renewable Energy IPP Program: Success</i>	Eberhard et autres, Institut de la Banque mondiale et Fonds de	Analyse de plusieurs études de cas, notamment le programme IPP dans le	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-

factors and Lessons	conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF), Banque mondiale, Washington, D.C., mai 2014	secteur des énergies renouvelables en Afrique du Sud.	africas-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons
I-595: North American Transport Deal of the Year	Infrastructure Magazine, Deloitte, juillet 2010	Décrit l'étude de cas de la route I-595 en Floride.	Sites web du projet : http://www.i595express.com/ et http://www.595express.info/
A Preliminary reflexion on the Best Practice in PPP Health Sector : A Review of different PPP Case Studies and Experiences	Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), Organisation mondiale de la Santé (OMS) et Banque asiatique de développement (BAD), version provisoire, 2012	Présente plusieurs études de cas sur les différents périmètres et structures de PPP dans le domaine de la santé.	http://www.unece.org/fileadm/in/DAM/ceci/images/ICoE/PPHealthcareSector_DiscPaper.pdf
Case Studies on the Public Private Partnerships at Humansdorp District Hospital Universitas, Pelonomi Hospitals and Inkosi Albert Luthuli Central Hospital	PPP Unit of the National Treasury, Afrique du Sud, 2013.	Présente plusieurs études de cas sur les différents périmètres et structures de PPP dans le domaine de la santé dans le pays.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf

Annexe A au Chapitre 1 : Présentation succincte du financement de projet

1. Introduction

Cette annexe présente certaines caractéristiques fondamentales de la technique de financement de projet. Elle identifie également certaines approches différentes et les principes du financement des projets PPP. Elle fournit une explication sur les principales sources de financement et décrit certains avantages et limites de la technique de financement de projet. Cette annexe doit être lue conjointement avec le chapitre 1, car ce ne sont pas toutes les questions, complexes et souvent spécifiques à chaque projet, pertinentes pour les montages financiers de PPP, qui sont examinées dans ce résumé.

Pour les projets PPP, le financement de projet est le mécanisme adopté pour obtenir un financement de la dette auprès des établissements de crédit. Le financement de projet est une forme spécifique de financement selon laquelle les établissements de crédit analysent principalement les revenus attendus du projet comme seul moyen de paiement des intérêts et de remboursement de l'en-cours de la dette. Les établissements de crédit n'examinent pas tant les portefeuilles d'actifs et de passifs de la société lorsqu'ils décident d'octroyer un prêt. Ils considèrent plutôt le projet comme une entité distincte avec ses propres actifs, des contrats liés au projet et ses flux de trésorerie distincts, dans une large mesure, de l'entité promotrice du projet. Pour cette raison, le financement de projet est également connu sous le nom de financement « à recours limité » ou « sans recours », car les prêteurs n'auront généralement pas recours aux entités qui ont initié le projet (promoteurs et actionnaires), si le projet rencontre des difficultés pour assurer le service de la dette. Cela contraste avec les prêts d'entreprise, selon lesquels les prêteurs s'appuient sur la solidité du bilan financier de l'emprunteur dans la décision d'accorder ou non des prêts.

2. Principes de base du financement de projet

- D'un côté, un engagement à mener à bien le projet et de l'autre un engagement à fournir tous les financements nécessaires pour son achèvement ;
- Des éléments permettant de déterminer avec un certain degré de confiance la demande et les produits du projet, de sorte que le projet puisse générer suffisamment de liquidités pour couvrir toutes ses dépenses d'exploitation et le service de la dette, même si le projet échoue pour cause de force majeure ou pour toute autre raison. Ces éléments peuvent prendre la forme d'un accord selon lequel une partie achète les services rendus par le projet ; et
- Garantie de la disponibilité de financements suffisants pendant la phase d'exploitation du projet pour pouvoir entretenir et renouveler le projet pour le maintien des conditions de fonctionnement.

Il est important de souligner que la structure de financement du projet doivent être prévue de manière à optimiser les coûts de financement du projet. Ce montage doit également étayer la répartition des risques entre les secteurs public et privé, comme convenu dans le contrat PPP. Le financement du projet devrait notamment contribuer à ce que les risques financiers et autres soient bien gérés entre les actionnaires de la société de projet, les promoteurs et les financiers. Cet aspect vise à rassurer le gouvernement sur le fait que le partenaire privé, en particulier ses bailleurs de fonds ou prêteurs, disposent d'une incitation et de la capacité nécessaires pour gérer les problèmes pouvant survenir dans le cadre de l'exécution du projet. En effet, dans une large mesure, le montage financier du projet doit faire en sorte que les intérêts des prêteurs du projet soient alignés sur ceux du gouvernement.

3. Idéologies liées au financement de projet

Le concept de financement de projets exige que les promoteurs adoptent une organisation unique sous forme d'une société de projet autonome (c'est-à-dire une entité ad hoc/SPV pour « Special Purpose Vehicle » en anglais) qui conclura un contrat PPP avec le gouvernement pour la conception, la construction et exploitation du projet. La société de projet (SPV) a une durée de vie limitée équivalente à la durée du contrat de concession. Les promoteurs sont les actionnaires uniques de la société de projet et leur niveau d'exposition est limité au montant de leur investissement en capital dans le projet (avec des exceptions possibles pour certains projets pendant la Phase de construction).

Étant donné que la SPV n'aura aucun historique, les prêteurs considèrent principalement les flux de trésorerie prévus du projet, et non les actifs du projet, comme les garanties du financement. (Les actifs liés au projet n'auront pas beaucoup de valeur en cas de difficultés financières). Les prêteurs veulent par conséquent s'assurer que le projet sera mis en service à temps et qu'une fois opérationnel, il s'agira d'une entreprise économiquement viable. De la même manière, afin d'obtenir le financement, les promoteurs du projet doivent convaincre les prêteurs de la faisabilité technique et de la viabilité financière du projet.

Lors de l'évaluation de la viabilité d'un projet, les prêteurs examinent également la faisabilité technique et financière et la solvabilité du projet (la capacité du projet à assurer le service de la dette en tenant compte d'une certaine marge baissière sur les flux de trésorerie disponible) afin de décider s'il faut accorder le prêt ou non (le processus de *due diligence*).

La faisabilité technique du projet est examinée pour s'assurer : (1) que le projet peut être exécuté dans les délais et conformément aux limites budgétaires ; (2) qu'une fois achevé, le projet pourra fonctionner à la capacité prévue ; et (3) que les estimations des coûts de construction, ainsi que les aléas pris en compte dans divers scénarios, s'avéreront adéquats pour mener à bien le projet. Au moment de l'évaluation de la faisabilité technique, il faut prendre en compte l'influence des facteurs environnementaux sur la construction des installations proposées et/ou sur l'exploitation des installations réalisées. Lorsque les procédés technologiques et/ou la conception du projet tel que prévu n'ont pas encore fait leurs preuves ou sont prévus sur une échelle non éprouvée, il faudra vérifier les procédés et optimiser la conception dans le cadre des études de la faisabilité technique du projet.

Pour parler de manière large et à partir d'une analyse générale, la viabilité financière (ou la faisabilité commerciale) du projet est évaluée en déterminant si la valeur actuelle nette (VAN) est positive. La VAN sera positive si la valeur actuelle prévue des flux de trésorerie disponible¹²² est supérieure à la valeur actuelle attendue des coûts de construction. Cependant, en plus de la VAN, les prêteurs analyseront les ratios d'endettement tels que le taux de couverture de la dette (DSCR) et le taux de couverture sur la durée de l'emprunt (LLCR) pour mesurer la bancabilité.

Le taux de couverture de la dette mesure la protection du service de la dette de chaque exercice en comparant les flux de trésorerie disponible (plus précisément, les flux de trésorerie disponible pour le service de la dette) aux remboursements de la dette prévus pour ledit exercice. Les prêteurs exigent que la trésorerie disponible pour le service de la dette soit au moins un taux spécifié (par exemple, 1,2 fois) du service de la dette prévue pour l'exercice concerné. Le taux de couverture sur la durée de l'emprunt compare le montant global actualisé de trésorerie disponible

¹²² Le flux de trésorerie disponible est le montant qui reste après le règlement de tous les coûts de production (coûts d'exploitation et coûts d'entretien courant) et les taxes, et la réalisation de toutes les dépenses d'investissement nécessaires pour maintenir ses installations en bon état de fonctionnement.

projeté sur toute la durée du prêt, au montant de la dette à l'étude. Ce ratio reflète également la capacité de la société de projet à respecter ses obligations envers ses prêteurs pour la durée de vie du prêt (prenant en compte toute restructuration possible¹²³).

Les prêteurs et leurs conseillers doivent examiner la valeur de ces ratios, calculés sur la base des projections de flux de trésorerie de la société de projet, y compris le profil de la dette sous analyse, et s'accommoder du montant de la dette pour pouvoir satisfaire à ces ratios, en tenant compte de la durée maximale à laquelle ils désirent prêter. Par la suite, ils effectueront une analyse des sensibilités (y compris l'analyse du seuil de rentabilité) sur les flux de trésorerie du projet pour tester la résistance du projet à des conditions ou mouvements défavorables qui pourraient impacter les flux de trésorerie disponibles tels que calculés selon le scénario de référence.

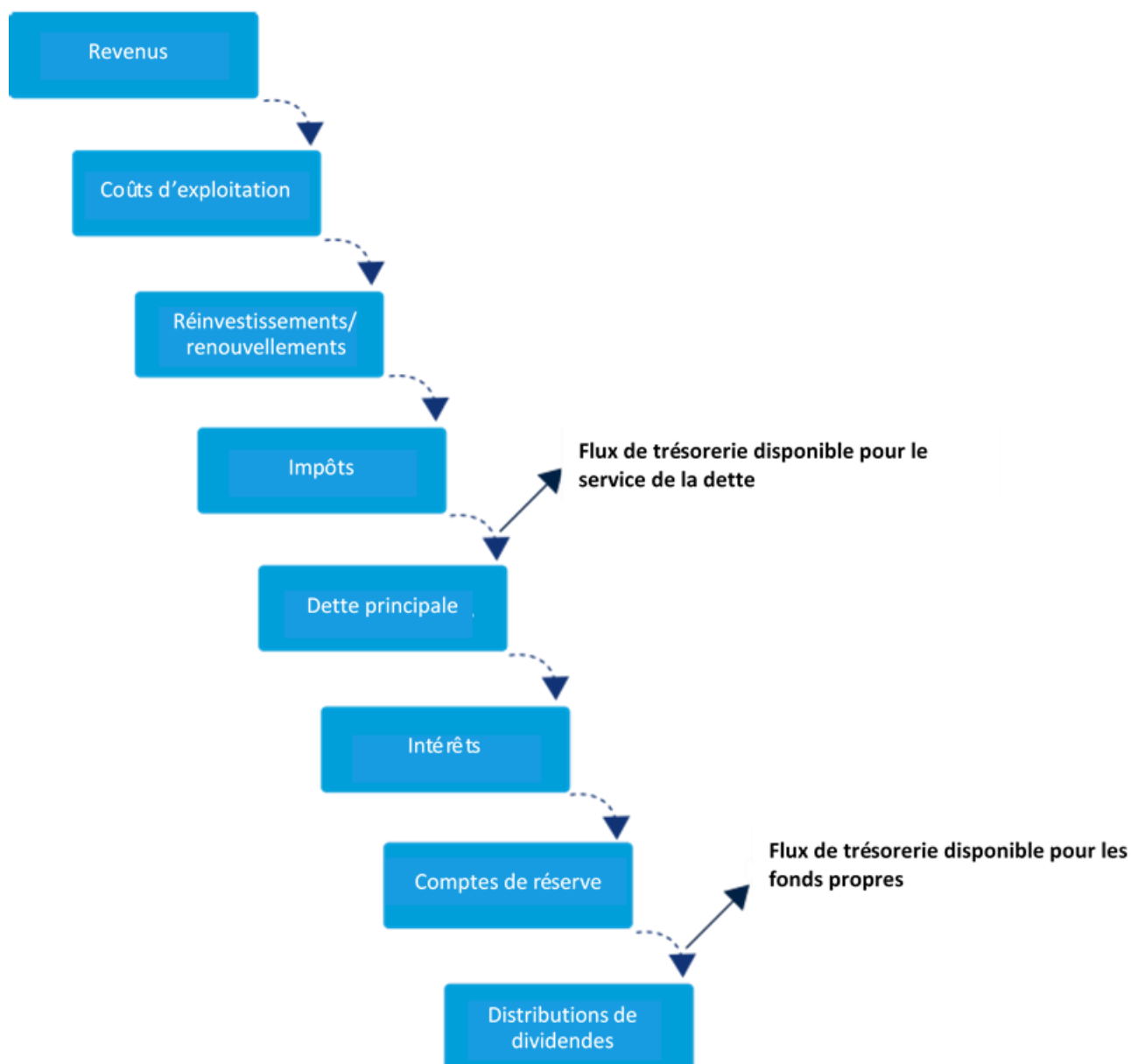
Dans la détermination de la viabilité financière du projet, et notamment de la fiabilité des flux de trésorerie et des garanties offertes par le contrat (en particulier les clauses de résiliation), les prêteurs analyseront la répartition des risques au titre du contrat. Cela implique de déterminer dans quelle mesure les niveaux de performance contractuels des projets à paiement public sont réalisables, ou dans quelle mesure les garanties contractuelles dans les projets de type « concessif », sont exécutables.

Les prêteurs exerceront un contrôle rigoureux de tous les flux de trésorerie, limitant ainsi la capacité du partenaire privé à les céder, par le biais de « clauses restrictives » (par exemple, aucune distribution ne peut être effectuée si le taux de couverture de la dette de l'exercice écoulé n'a pas atteint un certain seuil). Les comptes bancaires par lesquels les flux de trésorerie font l'objet d'un nantissement et sont tenus auprès d'une banque faisant partie du syndicat ou consortium de banques ; cela s'ajoute à d'autres dispositions à adapter dans l'accord de prêt.¹²⁴ Les paiements à effectuer à partir des flux de trésorerie générés seront assujettis aux règles de hiérarchisation définies dans le contrat de prêt en vertu d'une séquence en « cascade » (voir la figure A1).

¹²³ Le taux de couverture pendant la durée du projet (Project Life Cover Ratio - PLCR) est souvent utilisé comme mesure secondaire. Il compare les flux de trésorerie sur la durée du projet au montant cumulé de la dette.

¹²⁴ L'annexe A du chapitre 6 traite d'autres conditions et clauses typiques qui sont souvent intégrées dans un prêt de financement de projet

FIGURE A1 : Cascade des paiements à effectuer à partir des flux de trésorerie du projet



4. Description sommaire des principales sources de financement

Il existe trois sources principales par lesquelles un projet PPP peut être financé : la dette, les fonds propres et le soutien du gouvernement¹²⁵.

¹²⁵ Le Guide EPEC des PPP (2015), *How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, Banque européenne d'investissement

Dettes

La dette senior est prioritaire en termes de remboursement sur toutes les autres formes de financement. La dette mezzanine est subordonnée en termes de remboursement à la dette senior, mais se classe au-dessus des capitaux propres tant pour les distributions de trésorerie disponible dans la soi-disant « cascade » (c'est-à-dire la hiérarchie de chaque entrée et sortie de trésorerie dans un projet) qu'en cas de liquidation de la société de projet. Étant donné que le remboursement de la dette mezzanine peut être affecté par la mauvaise performance de la société de projet, et compte tenu de la priorité de la dette senior, la dette mezzanine exige généralement des rendements plus élevés que la dette senior.

Le coût de la dette pour un projet PPP est normalement évalué en fonction du coût sous-jacent des fonds levés par le prêteur, majoré d'une composante fixe (ou « marge ») exprimée en plusieurs points de base pour couvrir le risque de défaut et les autres coûts du prêteur (par exemple, les coûts d'exploitation, le coût d'opportunité de l'allocation des fonds, la marge bénéficiaire).

Pour des projets PPP d'envergure, la dette peut être obtenue auprès de banques commerciales, de bailleurs de fonds internationaux ou directement sur les marchés financiers. Dans ce dernier cas, les sociétés du projet émettent des obligations qui sont souscrites par les institutions financières comme les fonds de pension ou les compagnies d'assurance qui recherchent des placements à long terme.

Les conseillers financiers pourront conseiller sur les sources de financement à privilégier pour un projet donné. On s'attendrait également à ce qu'ils évaluent les coûts et avantages anticipés des différentes options de financement. Cela comprend une évaluation des échéances de la dette (la durée jusqu'au remboursement intégral de la dette) susceptible d'être disponible auprès de diverses sources.

Capitaux propres

Les capitaux propres sont généralement apportés par les promoteurs du projet, qui comprennent souvent les entreprises qui vont construire et exploiter le projet, mais aussi par certaines institutions financières. Une partie des capitaux propres (souvent appelés « quasi-fonds propres ») peut être apportée sous forme d'une dette subordonnée accordée par les actionnaires, pour des raisons d'avantages fiscaux et comptables. Étant donné que les investisseurs en capital supportent en premier lieu les risques d'un projet PPP, ils chercheront à obtenir une meilleure rentabilité sur le financement qu'ils apportent. Dans certains projets, les promoteurs contribuent aux fonds propres sous forme « d'apport en industrie » qui n'est pas facilement accepté par les prêteurs¹²⁶.

Soutien gouvernemental

Le soutien gouvernemental peut être défini comme un soutien financier direct par le biais d'apports du secteur public, généralement sous forme de subventions. Ces apports peuvent provenir de fonds communautaires, nationaux, régionaux ou spécifiques. Ils sont parfois destinés à rendre un projet bancable ou viable. Ces subventions peuvent être sous forme d'un soutien conditionné ou de garanties issues par le secteur public en faveur de la société de projet ou d'autres participants du secteur privé. Ce soutien peut permettre de prendre en compte certains types de risques qui,

¹²⁶ L'apport en industrie est « une contribution en nature égale à la valeur de certains travaux ou de la contribution à un projet ou à une entreprise sous forme d'effort et de labeur. L'apport en industrie représente la participation ou l'augmentation de la valeur, qui est créée comme un résultat direct du travail du/des propriétaire(s). C'est le mode préféré des entrepreneurs en quête de capitaux pour générer une augmentation de la valeur des fonds propres dans leurs start-ups, car ils ne peuvent pas apporter beaucoup de capital financier à leur entreprise... » (source : traduction d'un texte sur <http://www.investopedia.com>).

autrement, n'auraient pu être gérés ou atténués efficacement par la société de projet ou par d'autres participants du secteur privé (par exemple, une garantie de revenus minimum pour une route à péage).

5. Financement de projet : avantages et limites

Le financement de projets d'infrastructure à travers la technique de financement de projet offre divers avantages tels que la possibilité de partage des risques, l'augmentation de la capacité d'endettement, la libération de flux de trésorerie disponibles et le maintien d'un avantage compétitif sur un marché concurrentiel. Le financement de projet est un outil pratique pour les sociétés qui souhaitent éviter l'émission par la société mère d'une garantie de remboursement, et plutôt de financer le projet en hors bilan. La démarche de financement de projet permet au promoteur d'élargir sa capacité d'endettement en lui permettant de financer le projet sur crédit, évalué en fonction de l'acheteur des produits du projet. Les promoteurs peuvent ainsi lever le financement du projet en se fondant tout simplement sur les engagements contractuels.

Le financement de projet permet également aux promoteurs de partager les risques du projet avec d'autres parties prenantes. Le principe de base du financement de projet exige que les promoteurs répartissent les risques à travers un réseau de garanties, d'accords contractuels et d'autres soutiens, à d'autres parties financièrement capables d'assumer les risques. Cela aide à réduire l'exposition au risque de la société de projet.

La technique de financement de projet permet aux apporteurs de finances de décider de la gestion des flux de trésorerie disponibles après paiement des dépenses d'exploitation et d'entretien et autres paiements obligatoires. Dans les formes classiques d'organisation d'entreprises, la direction de l'entreprise décide de l'utilisation du flux de trésorerie disponible : de l'investir dans de nouveaux projets ou de distribuer des dividendes aux actionnaires. De même, une fois que le capital est remboursé aux financeurs, en particulier aux investisseurs en capital, ils peuvent décider de la manière de le réinvestir. Comme la société de projet a une durée de vie limitée et que son activité se limite au seul projet, il n'y a pas de conflit d'intérêts entre les investisseurs et la direction de la société, comme cela se produit souvent dans le cas d'entreprises classiques.

La technique de financement de projet peut aussi permettre aux promoteurs de maintenir la confidentialité des certaines informations sur le projet et ainsi de conserver un avantage concurrentiel. Il s'agit ici d'un avantage de financements apportés au projet sous forme de capital-investissement (cet avantage est toutefois assez limité si le financement va être levé sur le marché financier sous forme d'emprunt obligataire). Si le capital est levé sur le marché financier (par exemple via une introduction en bourse) (ou vendu ultérieurement afin de recycler le capital), les informations relatives au projet doivent être partagées avec les acteurs du marché financier, qui peuvent inclure les concurrents de la société de projet/de ses promoteurs. Dans le cadre d'une démarche de financement de projet, les promoteurs peuvent partager les informations avec un petit groupe d'investisseurs et négocier le prix sans révéler des informations propriétaires au grand public. Dans la mesure où les investisseurs auront un intérêt financier dans le projet, il est également de leur intérêt de maintenir la confidentialité.

Malgré ces avantages, le financement de projet représente un montage assez complexe et coûteux. Le coût du financement obtenu à travers cette formule est élevé comparé à un financement plus classique. La complexité des opérations de financement de projets relève de la nécessité de structurer un ensemble de contrats qui doivent être négociés par toutes les parties au projet. Cela entraîne également des coûts de transaction plus élevés en raison des frais juridiques engagés dans la conception de la structuration du projet, le traitement des questions fiscales et juridiques liées aux projets, ainsi que la préparation des contrats relatifs à la propriété du projet, à la documentation du prêt et d'autres contrats.

Annexe B au chapitre 1 : Financement islamique d'un projet PPP

1. Introduction

Le financement islamique de projets PPP est de plus en plus courant pour plusieurs raisons, notamment : la création de banques islamiques (telles que la Banque islamique de développement) qui sont en mesure de fournir des produits de financement islamique à des projets PPP, la disponibilité réduite de financements non islamiques suite à la crise financière mondiale et le nombre croissant de projets PPP d'infrastructure mis en place au Moyen-Orient qui ont servi de catalyseur pour l'emploi de modes de financement de projet conformes à la charia.

Le financement islamique des projets PPP peut apporter une solution financière complète ou être utilisé conjointement avec d'autres sources de financement non islamique.

Tout financement islamique devra se conformer aux principes de la charia énoncés au tableau B1 ci-après.

TABLEAU B1 : Principes de la charia islamique

Principe islamique	Signification
<i>Riba</i>	L'interdiction de percevoir des intérêts. Par conséquent, on ne peut pas appliquer des intérêts dans le cadre d'un contrat de financement islamique.
<i>Gharar</i>	L'interdiction de l'incertitude. Dans la pratique, cela signifie que, en vertu de tout contrat pertinent, l'objet, son prix et son délai de livraison à la partie destinataire doivent être déterminés dès le début.
<i>Maisir</i>	L'interdiction des jeux de hasard et de la spéculation. Cela signifie l'interdiction de contrats au titre desquels le retour sur investissement ne peut être quantifié à l'avance et est simplement déduit.
Partage du profit et du risque	Les gains générés par une opération doivent être réels et représenter une rémunération juste du partage des profits et des risques dans la transaction. Les profits ne doivent pas être fixés à l'avance.
Interdiction des jeux de hasard, de l'alcool et de la drogue	Aucune opération ne peut pas être conclue si elle implique les jeux de hasard, l'alcool ou la drogue.
Conformité aux principes de la charia	Une transaction doit être éthique et conforme à la charia au niveau local qui peut être différente selon les régions/pays.

Il existe diverses solutions de financement islamique qui peuvent être adoptées pour financer un projet PPP. Les produits financiers primaires et les contrats secondaires soutiendront chaque solution. Les principaux produits financiers primaires sont les suivants :

- *Istina'a* classique ;
- *Istina'a* de type contrat d'achat ; et
- *Ijara*

Les principaux contrats annexes comprennent :

- les contrats de prestation de services ; et
- les contrats d'achat.

2. *Istina'a* classique

Un *istina'a* classique (« *istina'a* ») est un contrat entre deux parties (le bailleur de fonds islamique et l'entreprise de construction) par lequel l'entreprise de construction accepte dès le début de construire un projet PPP clairement décrit/spécifié, pour le compte du prêteur islamique. Le prix de la réalisation de la construction est déterminé au moment de la conclusion du contrat, de même que la date de livraison du bien au bailleur de fonds. Le paiement du prix peut être effectué à titre forfaitaire à la livraison ou, comme c'est plus courant, sous forme d'acomptes liés à l'atteinte des différents jalons pendant toute la période de construction. Le titre de propriété de l'infrastructure construite dans le cadre du projet PPP sera transféré au bailleur de fonds islamique lors de la livraison.

L'accord exige que le bailleur islamique entre en relation contractuelle directe avec l'entreprise de construction. Cela signifie que le financeur assume un risque de performance – un risque qu'il n'a pas très envie d'assumer. Par conséquent, l'*istina'a* classique n'est généralement plus utilisé pour les projets de PPP et a été remplacée par le contrat d'achat *istina'a*.

3. *Istina'a* de type contrat d'achat

Un *istina'a* de type acquisition d'actifs (ou « contrat d'achat ») est également un contrat entre deux parties, qui sont cette fois le bailleur de fonds islamique et la société de projet (SPV). Dans le cadre de ce contrat d'achat, il est demandé à la société de projet d'acquiescer/de réaliser l'infrastructure objet du projet PPP avant une date déterminée. La SPV fera réaliser l'infrastructure en concluant un contrat direct avec son entreprise de construction.

Une fois que l'infrastructure est construite et effectivement acquise, la société de projet la remettra au financeur à la date spécifiée et lui cédera également le titre de propriété du bien. Le prix que le bailleur de fonds islamique paie à la société de projet pour l'acquisition l'infrastructure objet du projet PPP est prédéterminé au tout début. Il est calculé en fonction du coût total de l'infrastructure (c'est-à-dire à un montant qui correspond à la même valeur que le prêt utilisé dans un financement classique de projet). Le paiement du prix est généralement effectué en fonction de l'atteinte de certains jalons dans la construction.

L'*istina'a* classique et les produits de type contrat d'achat ont des similitudes avec les techniques conventionnelles de financement de projet, tels que les modalités de calcul du prix. De même, l'utilisation d'un échéancier de paiement selon l'atteinte de certains jalons est, dans les faits, équivalente aux tirages réguliers réalisés dans le cadre d'un financement de projet classique.

Toutefois, l'*istina'a* et le contrat d'achat ne génèrent aucun revenu pour le bailleur de fonds islamique. Puisque celui-ci recherche une rémunération en contrepartie de l'apport du financement du projet, un *ijara* doit être mis en place.

4. *Ijara*

Un *ijara* est une forme de crédit-bail sur l'infrastructure réalisée au titre du projet PPP, accordé par le bailleur de fonds islamique à la société de projet. Cette opération est possible car au titre du contrat d'*istina'a*, le bailleur islamique a déjà reçu le titre de propriété de l'infrastructure.

Un *ijara* entre en vigueur pendant la Phase d'exploitation du projet. Au titre de cet accord, la société de projet prendra en location le bien du projet PPP auprès du bailleur islamique et procédera au paiement de loyers au bailleur islamique à cet effet. Le montant de ces loyers est calculé en cumulant le coût total de la dette apportée par le bailleur islamique, majoré du coût de toute marge appliquée, et en répartissant ce total au prorata mensuel tout au long de la Phase d'exploitation du projet PPP.

L'*ijara* est donc le seul produit financier qui offre un revenu fixe et déterminé au bailleur de fonds islamique. C'est pour cette raison que l'*istina'a* et l'*ijara* sont utilisés conjointement. L'*istina'a* permet au bailleur islamique d'acquérir le titre de propriété de l'infrastructure réalisée dans le cadre du projet PPP, et l'*ijara* s'assure que cette infrastructure peut, grâce à l'exploitation du bail, générer un revenu (remboursement du montant du prêt) pour les bailleurs de fonds islamiques.

5. Contrats annexes

Il est fréquent qu'un contrat annexe, connu sous l'appellation de « contrat de prestation de services », soit conclu entre la société de projet et le bailleur de fonds islamique.

Comme le bailleur islamique détient le titre de propriété de l'infrastructure réalisée au titre du projet PPP, il a donc la responsabilité de l'exploiter, de la maintenir et de l'assurer. Ces différentes responsabilités demandent du temps et de l'argent. Toutefois, le bailleur islamique peut s'en acquitter en concluant un contrat de prestation de services, un accord par lequel la société de projet (SPV) agit en tant qu'agent du bailleur de fonds islamique. Au titre de ce contrat, la société de projet gère les biens qu'elle a loués auprès du bailleur de fonds islamique. En contrepartie d'une redevance, la SPV règle tous les coûts liés à la gestion de l'infrastructure. Les activités de gestion comprennent la gestion opérationnelle quotidienne et l'entretien de l'infrastructure, ainsi que la mise en place des assurances nécessaires au projet.

6. Paiement aux bailleurs de fonds islamiques

La société de projet utilisera le paiement unitaire et/ou les redevances des usagers pour effectuer les paiements de crédit-bail *ijara*.

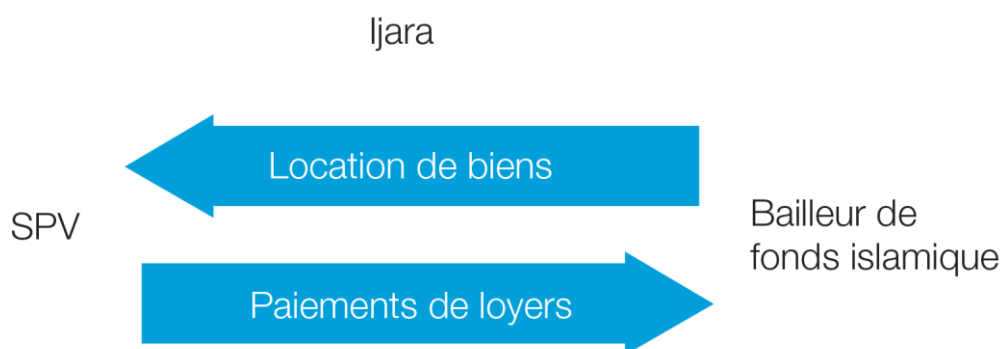
7. Remise des biens à la société de projet

L'autre contrat annexe majeur qui est conclu dans le cadre d'un financement islamique est le contrat d'achat. Au titre de ce contrat, l'infrastructure réalisée au titre du projet PPP revient à la société de projet à la fin du projet PPP.

8. Financement islamique dans la pratique

L'utilisation combinée d'un *istina'a* et d'un *ijara* est illustrée dans la figure B1 ci-après :

FIGURE B1 : Utilisation combinée de l'Istina'a et de l'Ijara



9. Biens corporels et incorporels d'un projet PPP

Le financement islamique d'un projet PPP suppose généralement un financement de projet reposant sur l'existence d'un actif corporel/immobilisé à transférer. Cependant, il peut y avoir des situations où la cession d'actifs corporels/immobilisés n'est pas autorisée. Par exemple, si l'infrastructure faisant l'objet du projet PPP revêt une importance culturelle et/ou stratégique, l'autorité contractante peut ne pas autoriser son transfert physique. Si tel est le cas, alors une variante de l'utilisation combinée de l'*istina'a* et de l'*ijara* est utilisée.

Dans ce cas, le bailleur de fonds islamique conclura un contrat d'achat pour la cession des droits contenus dans l'accord de projet (c'est-à-dire la cession par la société de projet des droits incorporels institués dans le contrat de projet au bailleur de fonds islamique). En contrepartie de la cession de ses droits dans le cadre du projet, la société de projet reçoit du bailleur de fonds islamique des paiements jalonnés pour lui permettre de payer la construction de l'infrastructure. En outre, la SPV conclura un contrat de prestation de services avec le bailleur de fonds islamique. En vertu du contrat de prestation de services, la SPV sera payée pour gérer, entretenir et exploiter les biens physiques du projet PPP.

Dans le cadre de cet arrangement, lorsque la société de projet reçoit ses frais unitaires et/ou les redevances des usagers, elle déduira tous ses passifs en souffrance de ces fonds pour calculer son bénéfice. La société de projet paiera alors le bénéfice au bailleur de fonds islamique.