



Partenariats
Public
Privé

Les partenariats Public-Privé

Préparer un projet PPP

19 octobre 2016

Banque Mondiale

Ministre de l'Économie et des Finances

M
MOTT
MACDONALD

 **BANQUE MONDIALE**



Objectifs

Présenter le **cycle de vie** d'un projet PPP

Comprendre les enjeux de la **préparation**, de la **structuration** et de la **gestion** d'un projet PPP

Sommaire

▶ 1 Identifier et sélectionner un PPP

▶ 2 Evaluer et structurer un PPP

▶ 3 Critères de performance

▶ 4 Echanges et discussions

Préparer un projet PPP

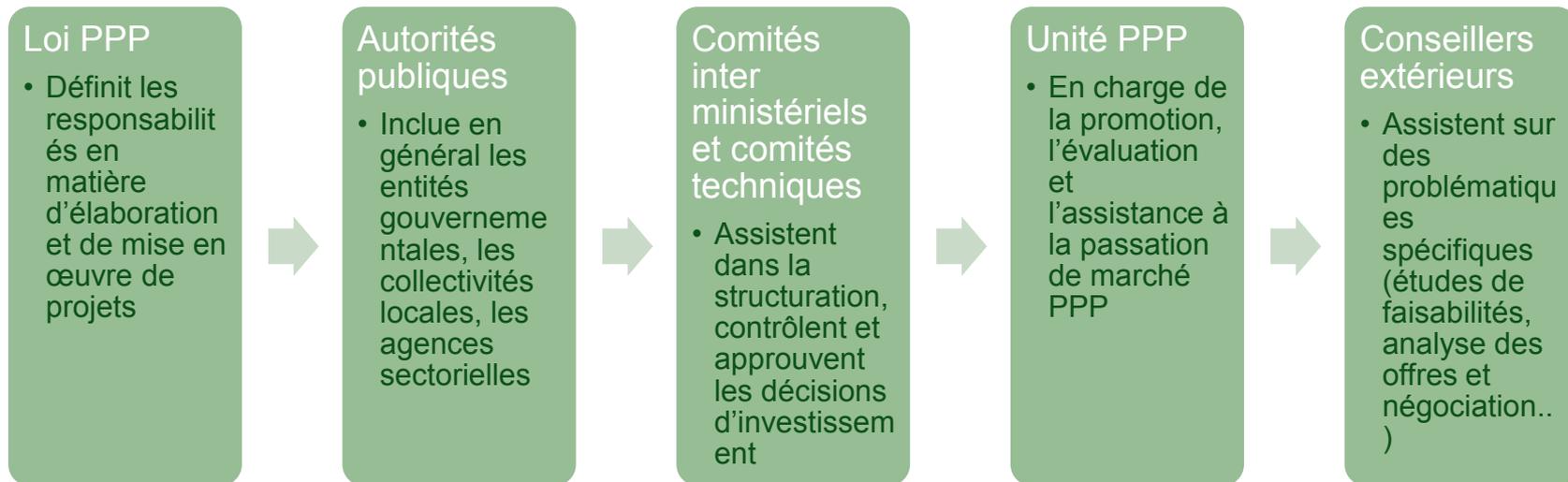
Introduction

Introduction

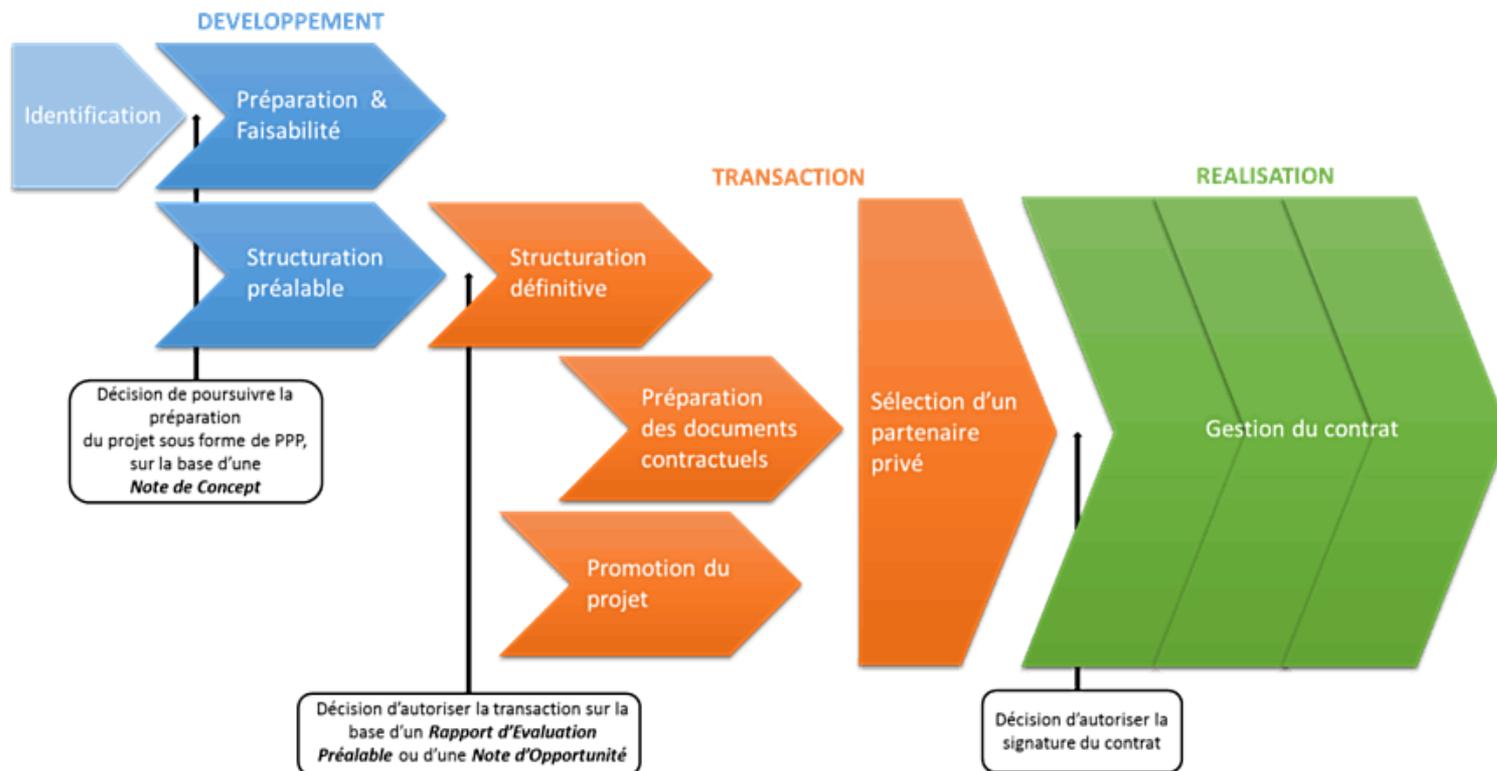
Présentation des différents acteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets PPP

Présentation générale du cycle de vie des projets PPP

▶ Les acteurs de l'élaboration et de la mise en place de projets PPP



► Aperçu du cycle de vie d'un projet PPP – Exemple du Sénégal



Source: Unité PPP du Sénégal

Aperçu du cycle de vie d'un projet PPP

	Activités clés	Entités responsables	Conseillers	Principaux documents produits	Décisions clés et autorités décisionnelles*
Identification	<ul style="list-style-type: none"> Sélection et priorisation Définition du projet en PPP Mise en place d'une équipe projet 	Promoteur public / privé (offres spontanées) du projet	Unité PPP et/ou éventuellement conseillers	<ul style="list-style-type: none"> Note de Concept 	<ul style="list-style-type: none"> Avis recommandé de l'Unité PPP sur le ou les projets identifiés
	Préparation & Faisabilité	<ul style="list-style-type: none"> Etude de Faisabilité Technique Etudes d'Impact Environnemental et social Analyse de la rentabilité économique et de la viabilité commerciale Analyse des Implications budgétaires et pertinence de l'approche PPP 	Promoteur public du projet	Conseillers économiques et financiers, juridiques et techniques	<ul style="list-style-type: none"> Rapport d'évaluation préalable <p>Ou</p> <ul style="list-style-type: none"> Étude d'opportunité
Structure		<ul style="list-style-type: none"> Analyse et allocation des risques: structuration préalable Choix de la formule PPP Projet de Contrat 	Promoteur public du projet		
Préparation des documents contractuels	<ul style="list-style-type: none"> Analyse et allocation des risques: structuration définitive Définition stratégie de sélection Marketing Préparation DAO 	Partenaire Public + Unité PPP	Conseillers en transaction	<ul style="list-style-type: none"> DAO incluant le cahier des charges et le projet de contrat DAO définitif PV d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> Avis de l'Unité PPP sur le DAO Autorisation de passation du contrat par le Premier Ministre / autre instance habilitée Avis de la DCMP / du CNAPPP sur le PV d'Évaluation selon contrat
	Transaction	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation des offres 			
Gestion du projet en PPP	<ul style="list-style-type: none"> Négociation du contrat 	Partenaire Public		<ul style="list-style-type: none"> Contrat définitif signé 	<ul style="list-style-type: none"> Avis puis approbation du Ministère des finances et de l'Unité PPP / du CNAPPP sur le contrat
	<ul style="list-style-type: none"> Définition des structures de gestion du contrat Supervision et suivi du contrat et des risques jusqu'à la fin du contrat 	Partenaire Public (Comité de Suivi) + CNAPPP	Conseillers économiques et juridiques, financiers et techniques	<ul style="list-style-type: none"> Organigramme de l'équipe de suivi et protocoles de gestion Plan de gestion des risques actualisé Audits techniques et financiers du contrat Évaluation ex-post du contrat 	<p><u>En cas de litiges uniquement:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Médiateurs Instances arbitrales

Ce que nous allons voir aujourd'hui

1. Identifier et sélectionner les projets prioritaires

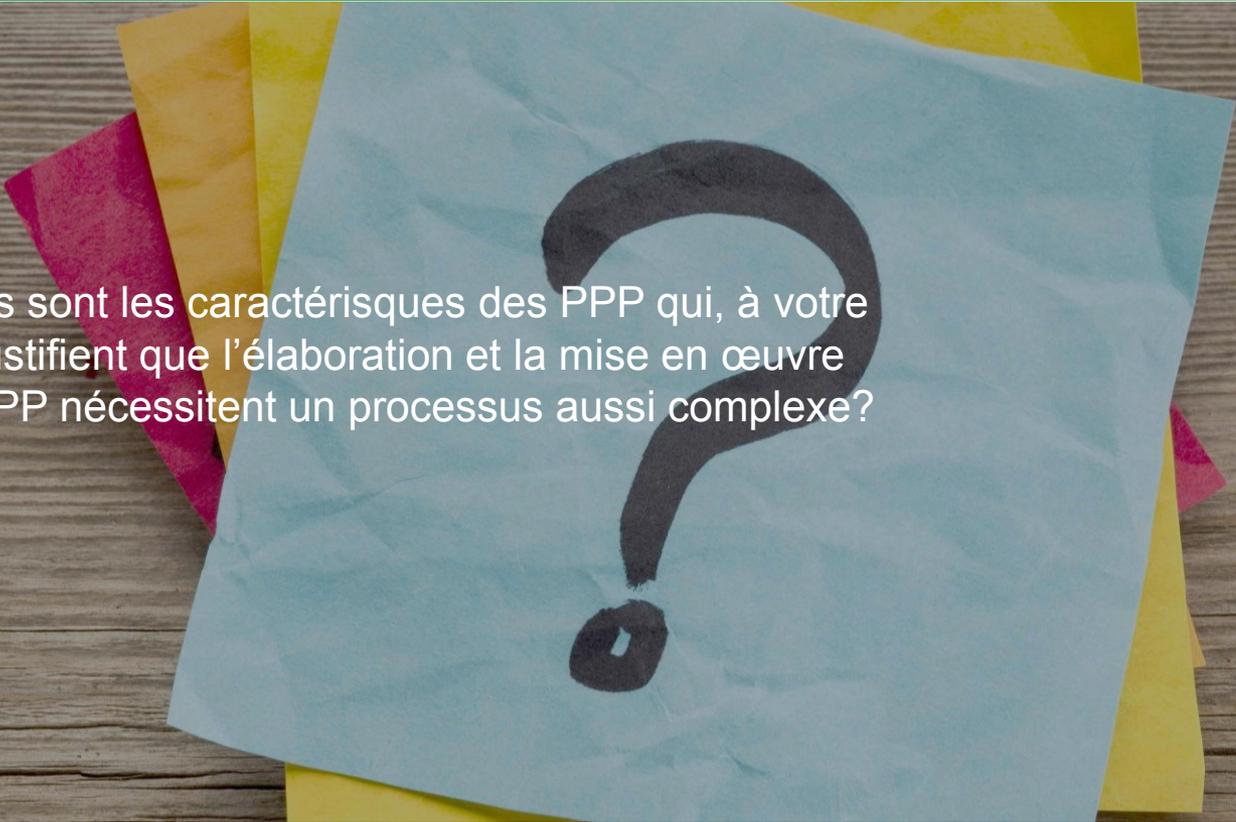
- Identification d'un projet
- Sélection d'un projet PPP candidat

2. Evaluer et structurer un projet PPP

- Mise en place de l'organisation
- Evaluation des projets PPP
- Faisabilité et viabilité économique du projet
- Structuration des projets PPP
- Conception des contrats PPP

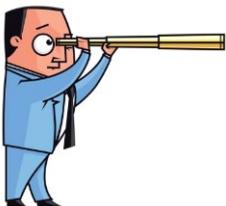
Source: Guide de Référence des PPP de la Banque Mondiale

► Pourquoi un processus d'élaboration et mise en œuvre aussi complexe?



Quelles sont les caractéristiques des PPP qui, à votre avis, justifient que l'élaboration et la mise en œuvre d'un PPP nécessitent un processus aussi complexe?

► Pourquoi un processus d'élaboration et mise en œuvre aussi complexe?



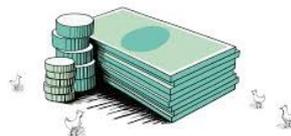
LONG-TERME

- *Un contrat PPP est un contrat de long-terme. Il est important de s'assurer que les termes du contrat soient favorables avant la signature.*



BUDGET

- *Un PPP a des implications importantes sur le budget public qui doivent être évaluées et approuvées*



FRAIS DE MONTAGE

- *L'élaboration d'un PPP peut s'avérer onéreuse; il est donc important de mettre en place un processus itératif permettant d'affiner le projet par étape ou de se retirer le cas échéant.*



PRESTATION GLOBALE

- *Les PPP combinent souvent plus de prestations qu'un marché classique*



PARTAGE DES RISQUES

- *Le partage des risques suppose que ceux-ci soient évalués, discutés et approuvés avant la signature*

Préparer un projet PPP

1. Identifier et sélectionner un projet PPP

► Identification de projets PPP

1. Identifier et sélectionner les projets prioritaires

- Identification d'un projet
- Sélection d'un projet PPP candidat

2. Evaluer et structurer un projet PPP

- Mise en place de l'organisation
- Evaluation des projets PPP
- Faisabilité et viabilité économique du projet
- Structuration des projets PPP
- Conception des contrats PPP

3. Gérer la passation de marché PPP

- Stratégie de passation de marché
- Promotion du projet PPP
- Identification des soumissionnaires
- Gestion de l'appel à la concurrence
- Bouclage financier

4. Gérer un projet PPP

- Gestion de contrat
- Surveillance de la mise en place du PPP
- Gestion du changement
- Gestion de la fin de contrat

Identifier un projet PPP candidat

—
Qui peut identifier un PPP?
Où trouver les projets candidats?

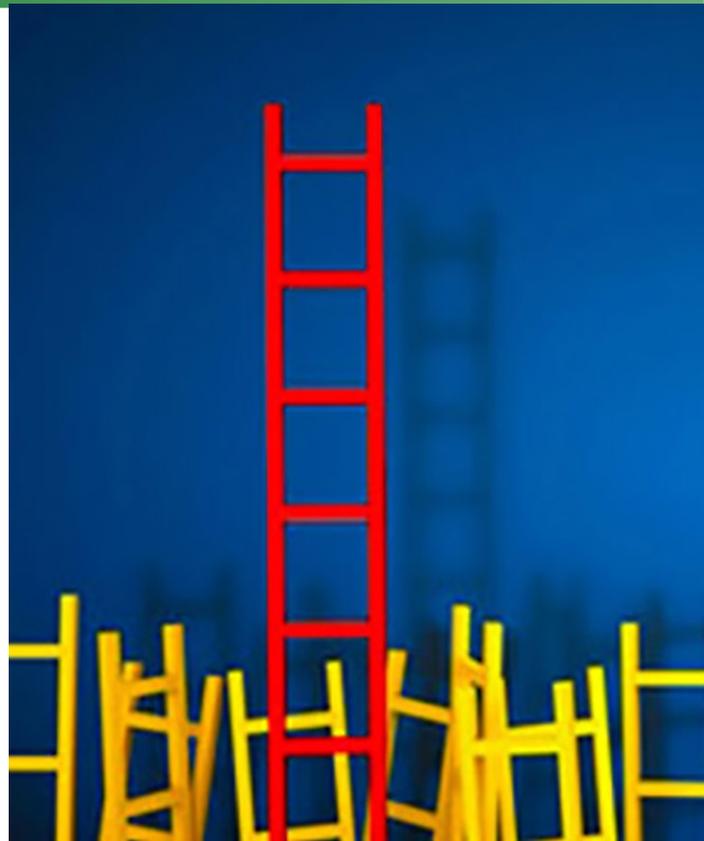
Identification d'un projet

Sélection d'un
projet PPP
candidat

► Pourquoi identifier et sélectionner les projets de PPP ?

Une Autorité Publique (ministère, institution, entreprise d'état) est typiquement confrontée à **de nombreuses opportunités d'investissement** qu'elle doit évaluer et classer par ordre de priorité.

Prenez le temps de réfléchir aux différentes opportunités d'investissement rencontrées par votre ministère ou votre institution.



Exemple d'opportunités d'investissement dans différents secteurs



EDUCATION

- Ecoles primaires ou secondaires
- Centres de formations
- Universités



TRANSPORTS

- Aéroports
- Routes et autoroutes
- Ports
- Systèmes de transport public



ENERGIE et MINES

- Fermes solaires ou fermes éoliennes
- Centrale à charbon, au gaz, à cycle combiné
- Exploitation minière



EAU et ASSAINISSEMENT

- Réseau d'adduction et de distribution
- Réseau d'assainissement



ENVIRONNEMENT

- Collecte et transport des déchets solides
- Traitement et valorisation des déchets

► Identification de projets prioritaires d'investissement public



Plans d'investissement public

- Documents de stratégies sectorielles
- Plans d'investissement prioritaires



Réformes sectorielles

- Le PPP en tant qu'option pour améliorer la performance d'un secteur particulier



Propositions spontanées

- Certaines idées de projets PPP peuvent également être soumises par le secteur privé

Sélectionner un projet PPP candidat

Pourquoi devoir sélectionner les projets?

Comment sélectionner les meilleurs projets candidats?

Identification d'un projet

Sélection d'un projet PPP candidat

► Sélection préliminaire de PPP potentiels

À un moment donné au cours de l'étape d'identification des investissements publics prioritaires, ou options de réforme sectorielle, les projets peuvent être **sélectionnés** en fonction de leur **potentiel de mise en oeuvre en tant que PPP**.

L'objectif de ce tri consiste à discerner, en fonction des informations disponibles, si le projet est à même **d'optimiser davantage les ressources** s'il était mis en oeuvre sous forme de PPP.

► Facteurs de pré-sélection de PPP potentiels

Les facteurs suivants à prendre en compte lorsque l'on cherche à savoir si un projet peut permettre d'optimiser les ressources sous forme de PPP.

- Les coûts de transaction peuvent-ils être justifiés? Taille minimale de projet?

Portée du projet

- existe-t-il une raison de penser qu'il est possible de rédiger un contrat qui obligera le fournisseur à rendre des comptes ?

Résultat clairement définis

- existe-t-il une raison de penser qu'un PPP permettra d'optimiser davantage les ressources qu'une procédure traditionnelle?

Opportunités pour un transfert de risques

- existe-t-il un projet commercial potentiellement viable et un certain intérêt du marché pour le projet ?

Capacité et intérêt du marché

En prenant en compte d'autres critères importants, le gouvernement peut créer **un pipeline initial de projets PPP.**



Niveau de préparation

- Avancement des études réalisées
- Un projet plus avancé réduit le coût restant de développement en PPP



Réactivité aux besoins du secteur

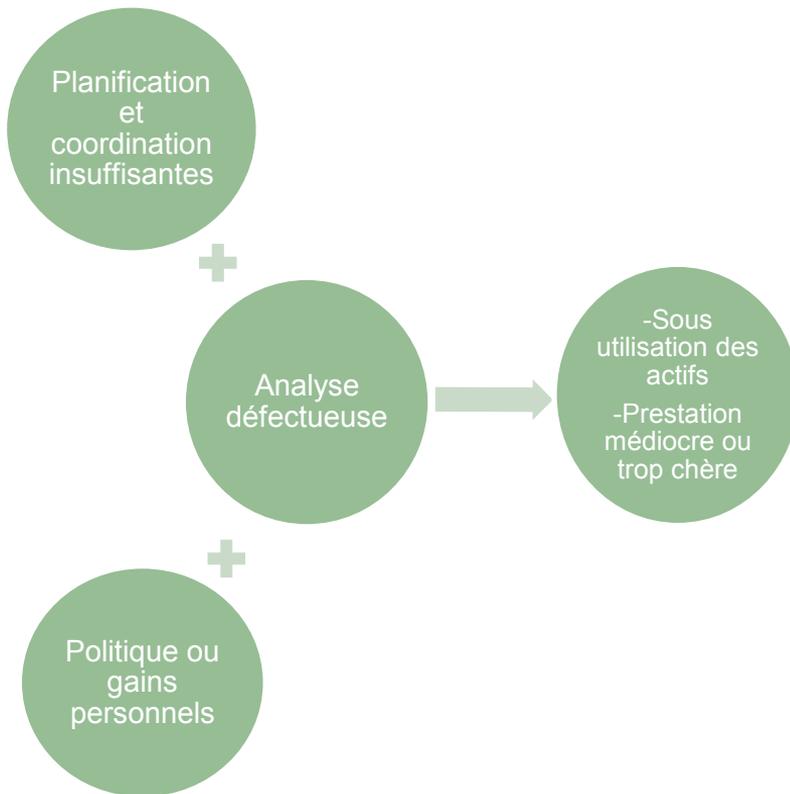
- Degré de priorité sectorielle
- Le projet doit idéalement être une priorité au sein d'un plan stratégique sectoriel



Possibilité de mise en œuvre

- Nombre de précédents sur les marchés locaux
- Priorité aux projets ayant la plus grande chance de succès

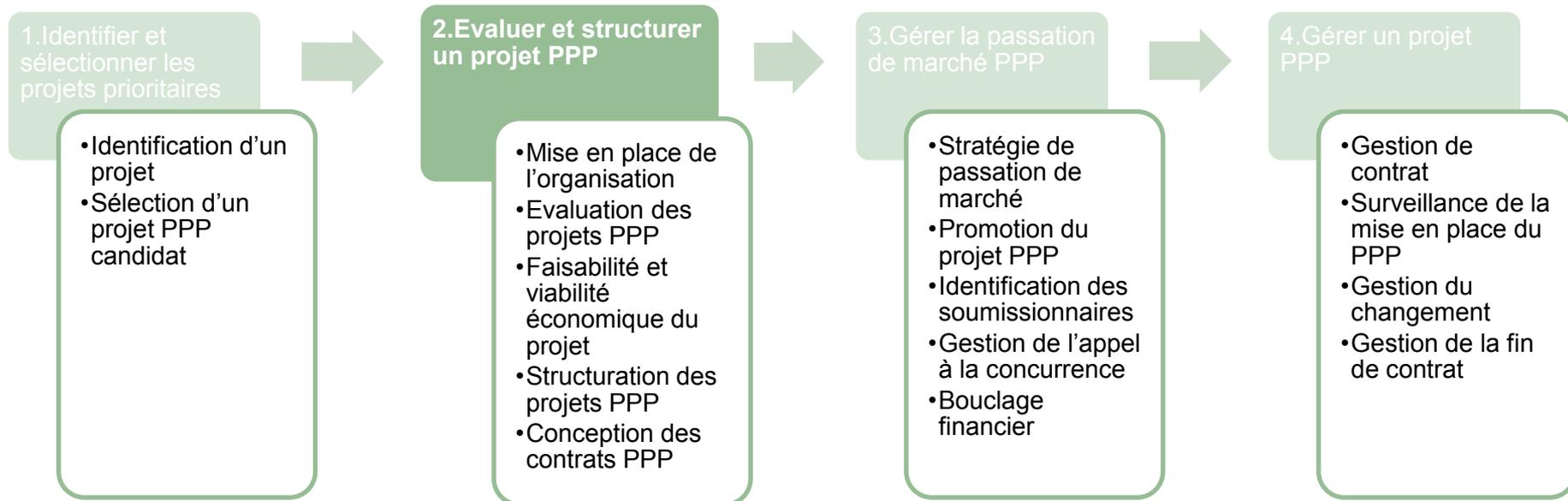
► Risques d'une mauvaise planification et sélection de projet



Préparer un projet PPP

2. Evaluer et structurer un projet PPP

► Evaluer et structurer un projet PPP



Préparer et structurer un PPP

Mise en place de l'organisation



Une gouvernance efficace peut être assurée par un système de comités. Différents systèmes peuvent être envisagés, mais ceux-ci incluent généralement :

- un « **comité de pilotage** » composé des principales parties prenantes du secteur public et dirigé par un cadre de l'Autorité qui sera responsable de la mise en place du PPP ;
- une « **équipe de gestion de projet** » (comprenant aussi les différents conseillers) chargée de gérer la mise en place du PPP au quotidien et qui rend compte au comité de pilotage.



Les conseillers interviennent en principe à chaque étape du cycle du projet PPP, notamment au cours de l'étude initiale de faisabilité, des préparatifs du projet, de la négociation et de la passation du contrat.

Juridique



- Faisabilité juridique
- Mode de passation de marché
- Avis de marché et dossier d'appel d'offres
- Contrat PPP
- Conformité des offres

Financier



- Modèle financier coûts-avantages
- Conseil sur la structure financière
- Examen des propositions financières
- Stratégies de couverture des risques financiers

Technique



- Rédaction du programme fonctionnel et des critères de performances
- Mécanisme de paiement
- Examen des propositions techniques

Environnemental



- Examen des incidences environnementales
- Assistance pour les permis / certifications environnementales
- Examen des propositions environnementales

Evaluer et structurer un PPP

Evaluation de projets PPP





Évaluer un projet de PPP signifie vérifier s'il est judicieux d'élaborer le projet et de le mettre en oeuvre sous forme de PPP.

Une évaluation initiale en fonction de chaque critère s'effectue généralement lors de l'étape d'**identification** et de **sélection préliminaire** du projet. Habituellement, une évaluation détaillée s'effectue tout d'abord dans le cadre d'une analyse approfondie de rentabilité, ainsi que lors de l'**élaboration de la structure** du projet de PPP.

► Les critères d'évaluation d'un projet PPP

1 Faisabilité politique

Le projet est-il essentiel par rapport aux **priorités politiques** et aux plans sectoriels et d'infrastructure ?

3 Viabilité commerciale

La projet peut-il attirer des **promoteurs** ou des **bailleurs de fond**?

5 Optimisation des ressources

La structure PPP permet-elle d'**optimiser les ressources** (et les risques)

2 Faisabilité économique

Le rapport **coûts-bénéfices** est-il justifié?

4 Responsabilité budgétaire

Les usagers ou le secteur public pourront-ils **payer le projet sur le long terme**?

6 Impact social et environnemental

Quel sera l'**impact social et environnemental** et quelles mesures mettre en œuvre?



Evaluer et structurer un projet

—
Evaluation de la faisabilité et de la viabilité économique du projet



1 Faisabilité technique

Périmètre des prestations

Technologies mises en œuvre

Planning de conception-réalisation

Conditions de site

2 Faisabilité juridique

Adéquation du contrat à la réglementation

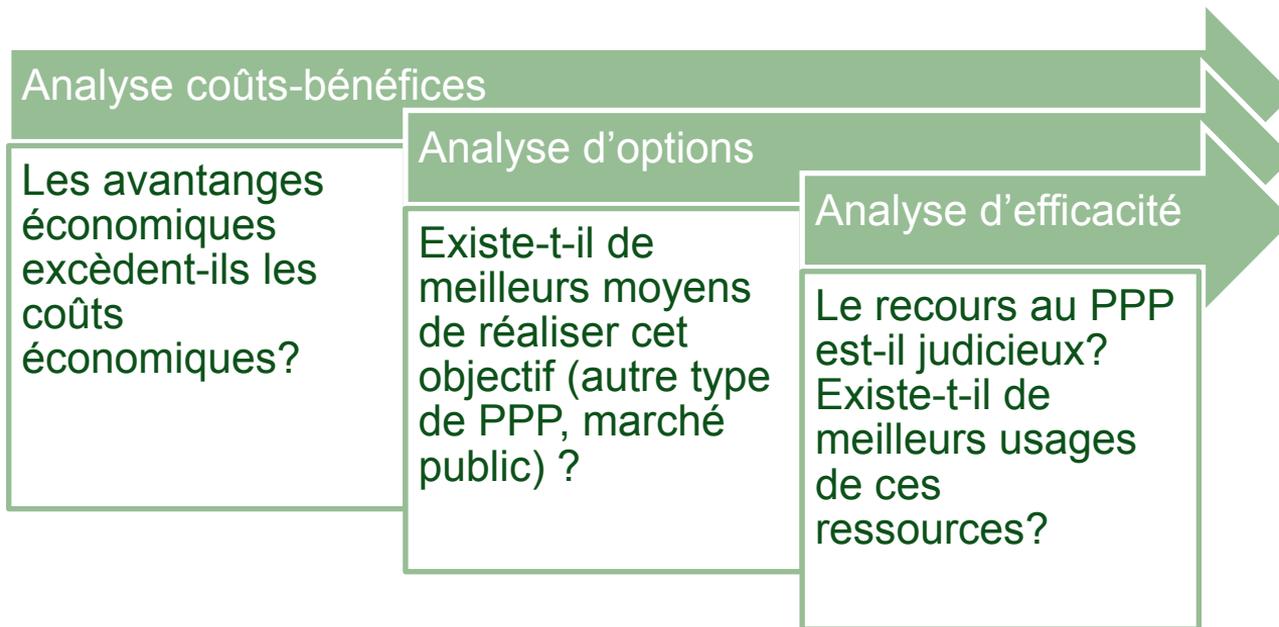
Prérogatives institutionnelles appropriées

3 Caractère durable

Conformité aux normes environnementales

Enquête publique ou débat public

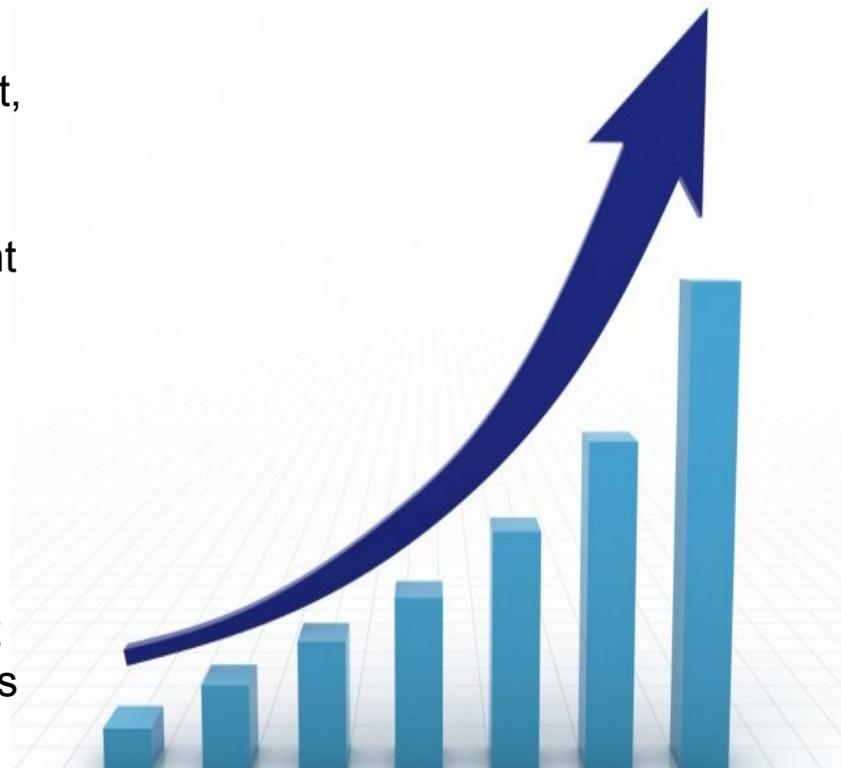
Principes de l'Équateur



Ayant établi que le projet est viable, la prochaine étape consiste alors à chercher à savoir si le projet, structuré sous forme de PPP, **suscite l'intérêt du marché**.

De manière générale, les entités privées trouveront un projet attrayant du point de vue commercial s'il leur permet d'obtenir des rendements financiers intéressants et si elles n'ont pas à supporter des niveaux de risque trop élevés.

L'évaluation des rendements financiers exige généralement une analyse financière, c'est-à-dire l'établissement d'un **modèle financier** de projet et une vérification des flux de trésorerie du projet, des rendements, et de la solidité financière.



Les gouvernements évaluent donc souvent **l'appétit de partenaires potentiels** concernant une proposition de PPP avant de le mettre sur le marché.



**Vérifier
l'existence de
projets similaires
dans la région**



**Sondage de marché
réalisé par le
gouvernement ou les
conseillers**

Lors de la mise en oeuvre des PPP, la majorité des gouvernements cherchent avant tout à optimiser les ressources pour mettre en place les infrastructures nécessaires.

On entend par « optimisation des ressources » l'atteinte d'un **rapport optimal entre les avantages et les coûts**, dans le cadre de la fourniture des services désirés par l'utilisateur.



L'analyse de l'optimisation des ressources comprend généralement diverses approches qualitatives et quantitatives.



Analyse qualitative

- vérification si un projet proposé est adapté à un financement privé et si les conditions sont réunies pour permettre à un PPP d'optimiser les ressources, c'est à dire si le PPP est bien structuré et si la tension concurrentielle est bien prévue
- Ceci a lieu au début de l'élaboration d'un projet de type PPP



Analyse quantitative

- comparer l'option de PPP choisie à un « comparateur du secteur public
- Ce point sera développé dans une formation dédiée sur l'analyse coût-bénéfice ou « Value-for-Money »

► Evaluation qualitative de l'optimisation des ressources: critères d'acceptabilité

1 Besoin prévisible

Besoin prévisible et à long-terme du service

3 Capacité du privé

À gérer les risques et assumer la responsabilité du service

5 Marché d'offres concurrentiel

Présence d'acteurs suffisants et

2 Répartition des risques

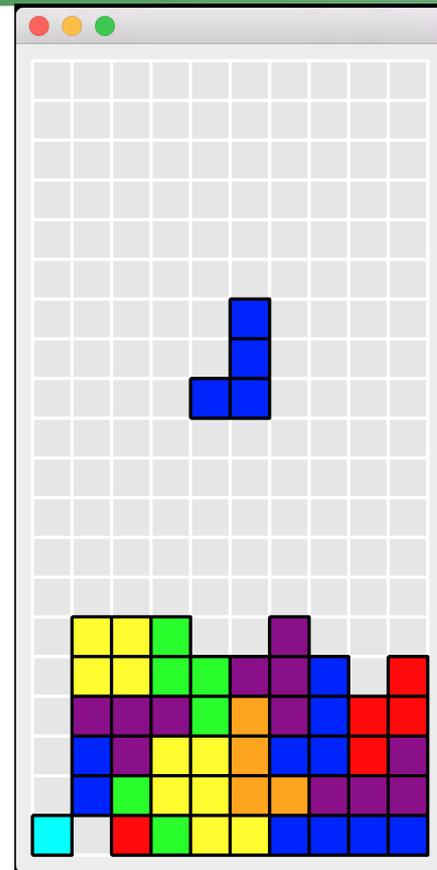
Capacité à répartir efficacement les risques du projet

4 Stabilité

Stabilité politique et institutionnelles

6 Complexité

Intégration des prestations et capacité de bénéficier de l'innovation du privé



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



Engagement budgétaires réels

- paiements connus du gouvernement si le projet de PPP se matérialise
- Frais de mise à disposition, coûts de maintenance et GER



Engagements budgétaires éventuels

- paiements qui seront effectués uniquement selon certaines circonstances
- garantie de trafic minimum, frais de résiliation anticipée

► Évaluation des aspects environnementaux et sociaux

L'évaluation et l'atténuation des risques environnementaux et sociaux (E&S) fait partie intégrale de la gestion des risques.

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



Pour les parties prenantes et les communautés voisines



Pour les bailleurs et les banques commerciales (Principe Equateur)



Pour le risque réputationnel des soumissionnaires internationaux



Pour niveller par le haut la concurrence entre candidats

Préparer et structurer un projet

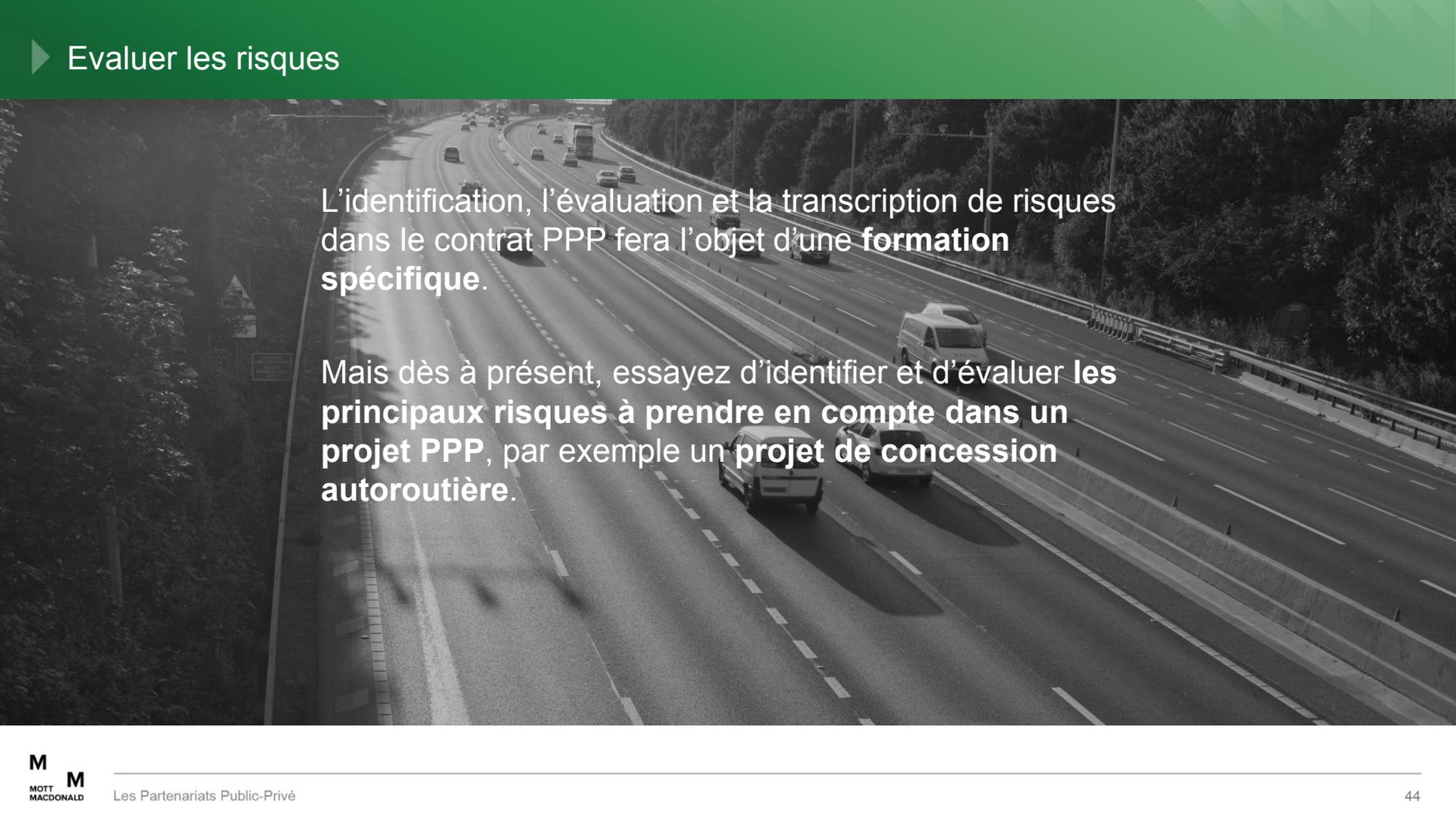
Structuration des projets PPP



La première étape en vue de structurer le PPP consiste souvent à dresser une liste exhaustive de tous les risques liés au projet. Une telle liste est connue sous le nom de « **matrice des risques** ».

Les risques liés aux PPP varient selon le pays dans lequel le projet est mis en oeuvre, le type de projet, et les biens et services concernés. Néanmoins, certains risques sont communs à certains types de projets de PPP. Ces derniers sont généralement regroupés selon des **catégories de risques**, qui correspondent souvent à des risques associés à un moment donné.





L'identification, l'évaluation et la transcription de risques dans le contrat PPP fera l'objet d'une **formation spécifique**.

Mais dès à présent, essayez d'identifier et d'évaluer **les principaux risques à prendre en compte dans un projet PPP**, par exemple un **projet de concession autoroutière**.

► Catégories de risques fréquemment rencontrées dans le cadre de PPP

1 Site

- Propriété du site
- Conditions de site
- Permis
- Environnement

3 Exploitation

- Interruption de service
- Qualité de la maintenance
- Coûts d'exploitation

5 Risque politique

- Décision réglementaires ou politiques
- Réglementation sectorielle

7 Risque financier

- Taux d'intérêt
- Taux de change
- Inflation

2 Conception Construction

- Qualité de la conception / construction
- Calendrier
- Surcoûts

4 Risques commerciaux

- Demande / trafic
- Collecte des revenus
- Prix / Tarifs

6 Risque juridique

- Cadre juridique
- Changement de loi

8 Force majeure

- Catastrophes naturelles
- Conflits, troubles civils

Une fois les risques identifiés, il s'agit de les répartir entre les parties.
La répartition des risques répond à deux principaux objectifs:



1. **Créer des mesures incitatives** pour encourager les parties à gérer de manière appropriée les risques, et par là-même, augmenter les avantages offerts par le projet et réduire les coûts
2. **Réduire le coût général du risque du projet** en « assurant » les parties contre les risques qu'elles ne désirent pas assumer

Un principe essentiel de la répartition des risques consiste à attribuer chaque risque à l'entité **la plus apte à l'assumer**, c'est-à-dire la partie la plus apte à contrôler:

1 La probabilité de survenance du risque

Grâce à son expertise ou son périmètre de responsabilités

2 L'impact du risque

En évaluant correctement et en anticipant un risque, et en y répondant.

3 Le coût du risque

A absorber les coûts dans le cas où la probabilité et l'impact des risques ne peuvent pas être maîtrisés

Une fois la répartition des risques établie, une **structure contractuelle** de projet peut être définie.

Il s'agit d'une étape importante mais difficile, où l'analyse de la **répartition des risques**, mais aussi des **liens insitutionnels**, des **contraintes politiques** et des **flux financiers** permettent de dégager une structure contractuelle décrivant les différents ordres de relations entre les parties prenantes du projet PPP.

Préparer et structurer un projet

Conception des contrats PPP



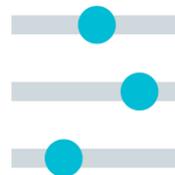
La conception du contrat de PPP est une **tâche complexe**. Cinq éléments essentiels de la conception des contrats de PPP sont présentés ci-après. Ces points seront davantage développés dans les formations suivantes.



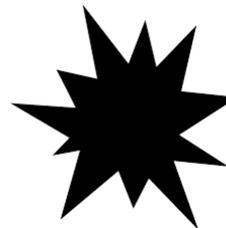
**CRITERES DE
PERFORMANCE**



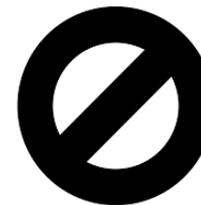
**MECANISMES DE
PAIEMENT**



**MECANISMES
D'AJUSTEMENT**



**RESOLUTION DES
DIFFERENDS**



**CLAUSES DE
RESILIATION**

Préparer un projet PPP

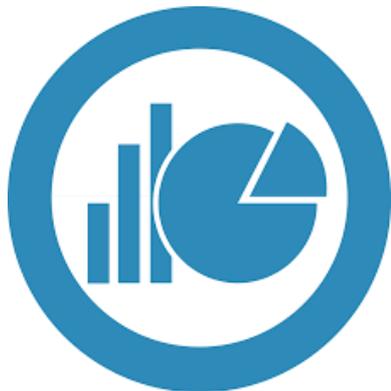
3. Critères de performance

- Le mécanisme de performance : **élément clef du respect du bilan coût / avantage** (*value for money*)
- Le mécanisme de suivi est une incitation à **respecter le cahier des charges.**
- La performance “officielle” des PPP ne reflète pas la performance réelle. Pourquoi ?
- La tendance observée en EU est à la hausse des contrôles

Un mécanisme de performance définit idéalement:

- Les objectifs de performance en fonction du cahier des charges technique
- Comment l'information est remontée, par qui et quand.
- Les conséquences du non respect des objectifs.
- Un mécanisme d'alerte (inclus mise en régie / step in)

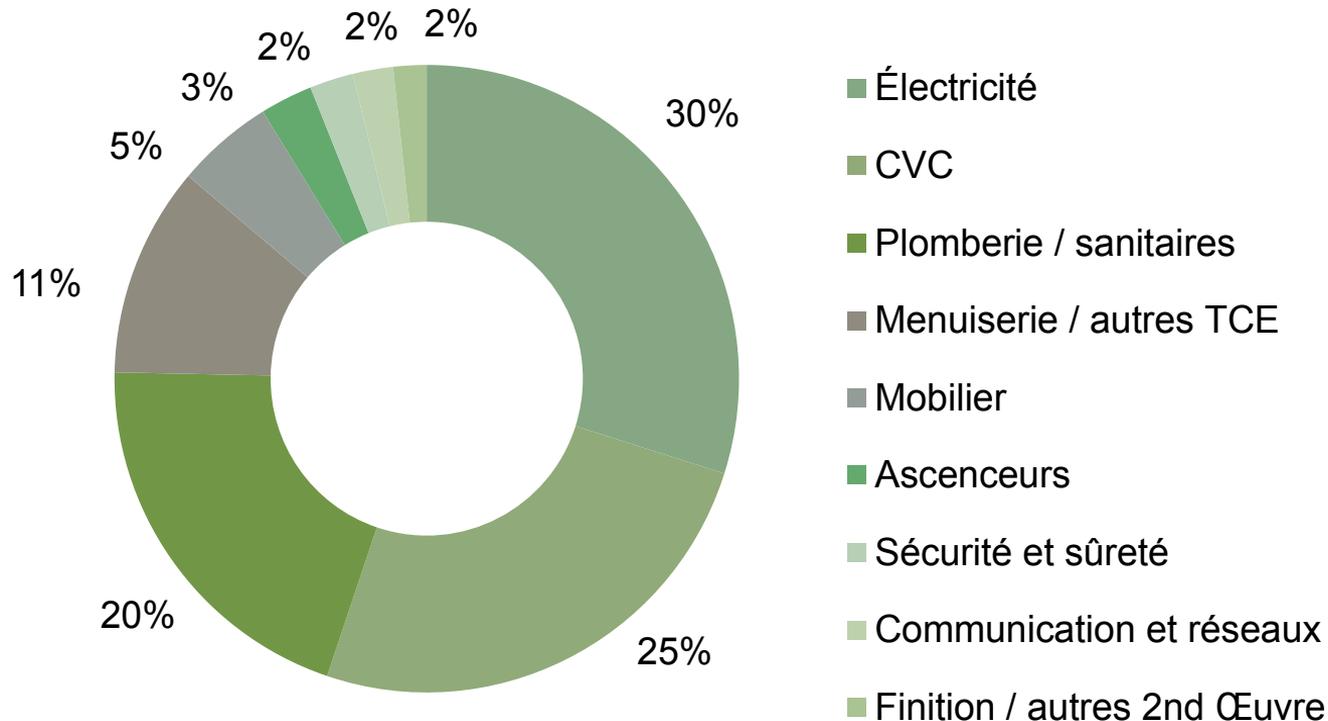




Les principaux critères de performance observés concernent:

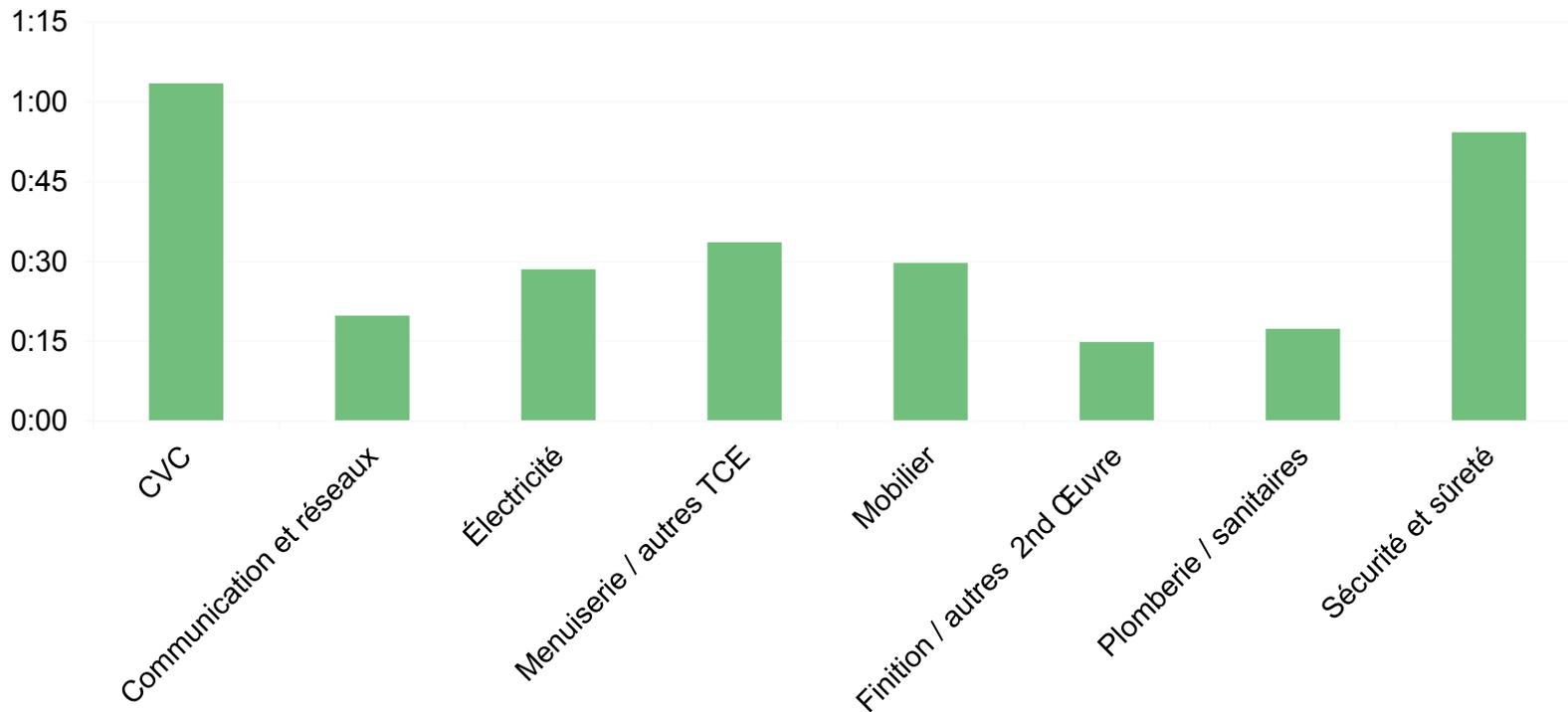
- Respect du calendrier et des ressources
- Respect de la qualité perçue
- Gravité des défauts
- Surconsommations énergétiques
- Temps d'intervention
- Disponibilité

Projets Tertiaire - profil maintenance corrective type

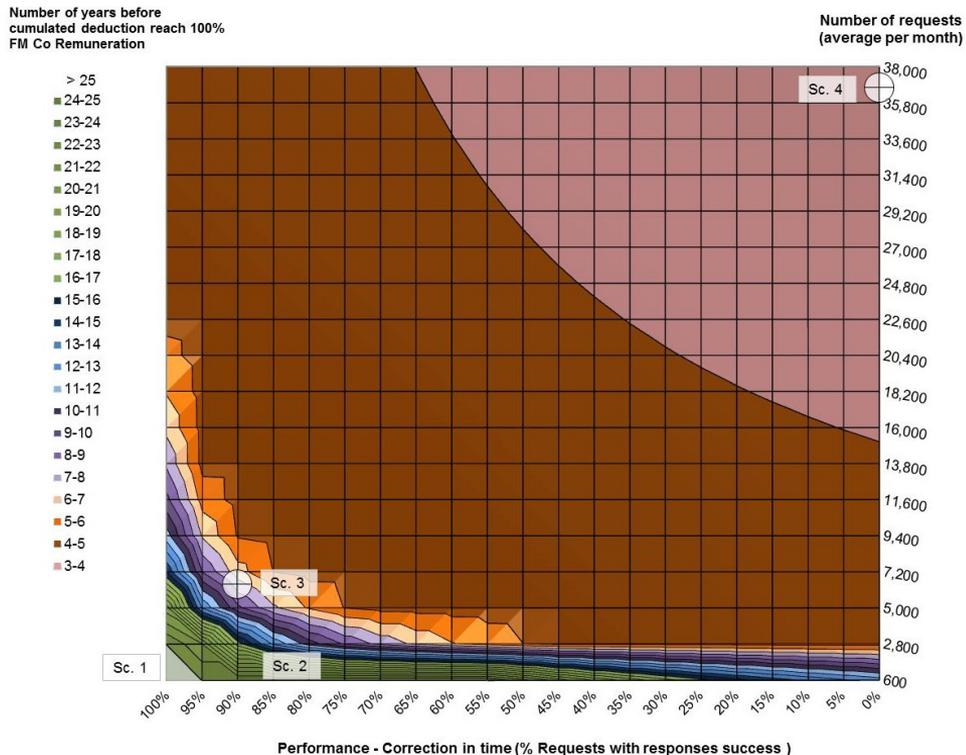


► Mécanismes de performance – mettre en place des indicateurs réalistes

Projets “Education” - temps moyen d'intervention (en heures)



► Evaluer la sensibilité (stress testing) des mécanismes de performance



- Utilisation de benchmark techniques
- Modélisation numérique des mécanismes de pénalisation
- Lecture facilitée du véritable risque pénalité
- Extraction de scénarios pour monter les hypothèses financières



Quelles ressources ?

Exiger des objectifs d'exploitation ambitieux nécessite d'identifier en amont une équipe formée et en nombre suffisant en charge du suivi pour la personne publique mais aussi par la SPV.

Le caractère réaliste des indicateurs de performance dépend en grande partie des moyens que l'on met en place pour les suivre.



La pratique de marché

La réalisation d'études comparatives sur des prestations similaires disponibles sur le marché local est conseillée systématiquement pour s'assurer de la capacité du marché à répondre à la demande ou à s'adapter à la création d'une nouvelle demande.

Dans le cas contraire, envisager des démarches de formation des principaux acteurs du marché.



Quel coût ?

La mise en place d'objectifs techniques ambitieux a un coût.

Une analyse coût global/avantage permet de définir le niveau adéquat pour le projet. La définition d'ambitions techniques réalistes et adaptées aux besoins moyens permet de réduire le coût des services et le risque de tensions lors de la phase d'exploitation.

Les Partenariats Public-Privé

Echanges et discussions

Contacts

Antoine Bonnafous

Directeur de projet

E Antoine.Bonnafous@mottmac.com

T +33 (0)1 83 79 01 04

Stéphane Bouche Osochowski

Expert PPP

E Stephane.BoucheOsochowski@mottmac.com

T +33 (0)1 83 79 00 96

Albane Deau

Chef de projet – Expert PPP

E Albane.Deau@mottmac.com

T +33 (0)1 83 79 01 15