



Partenariats
Public
Privé



GUIDE OPÉRATIONNEL des PPP en Mauritanie



Cellule d'appui aux PPP

Ministère de l'Economie et des Finances
République Islamique de Mauritanie

GUIDE OPÉRATIONNEL des PPP en Mauritanie

SOMMAIRE



Introduction

9

1 | PRÉSENTATION

1.1	Contexte des PPP	12
1.2	Le contexte mauritanien	15
1.2.1	Loi relative aux PPP en Mauritanie	17
1.2.2	Textes d'application relatifs aux PPP en Mauritanie	19

2 | LES FONDAMENTAUX DES PPP

2.1	Définition, présentation et terminologie des PPP	21
2.1.1	Définition d'un PPP	22
2.1.2	Structure d'un projet de PPP	24
2.2	Caractéristiques d'un PPP	27
2.2.1	Aspect socio-économique	27
2.2.2	Aspect contractuel	27
2.2.3	Aspect financier	28
2.3	Conditions pour développer les PPP	30
2.3.1	Capacité du gouvernement à gérer les PPP	30
2.3.2	Implication politique	30
2.3.3	Un cadre institutionnel et réglementaire	31

3 | LE CYCLE DE VIE D'UN PROJET PPP

3.1	Les parties prenantes du projet	35
3.1.1	Rôle du secteur public	35
3.1.2	Rôle des partenaires	43
3.2	Etape 1: Identification et sélection du projet	48
3.2.1	Logigramme de l'étape 1	49
3.2.2	Programmation d'investissements prioritaires (PIP)	50
3.2.3	Sélection d'un projet candidat au PPP	53
3.2.4	Répartition des tâches	56
3.2.5	Liste de contrôle	58
3.3	Etape 2: Evaluation et structuration d'un projet PPP	59
3.3.1	Logigramme de l'étape 2	60
3.3.2	Mise en place de l'organisation	61
3.3.3	Evaluation du projet	62
3.3.4	Structuration du projet	69
3.3.5	Conception des contrats	76

3.3.6	Répartition des tâches	82
3.3.7	Liste de contrôle	84
3.4	Etape 3: Consultation et passation de contrat PPP	85
3.4.1	Logigramme de l'étape 3	86
3.4.2	Pré-qualification des candidats	88
3.4.3	Appel d'offres	89
3.4.4	Bouclage financier	95
3.4.5	Autres procédures	96
3.4.6	Offre spontanée	98
3.4.7	Répartition des tâches	100
3.4.8	Liste de contrôle	106
3.5	Etape 4: Exécution du projet et pilotage du contrat	107
3.5.1	Logigramme de l'étape 4	110
3.5.2	Mise en place des équipes de gestion du contrat	110
3.5.3	Surveillance de la mise en place du PPP	111
3.5.4	Gestion de la fin de contrat	117
3.5.5	Répartition des tâches	119
3.5.6	Liste de contrôle	120

4 | LEXIQUE

TABLEAUX

Tableau 1	Présentation des besoins et exemples de projets pour des secteurs stratégiques en Mauritanie	16
Tableau 2	Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'identification et de sélection	56
Tableau 3	Exemple de matrice simplifiée des risques	72
Tableau 4	Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'évaluation et de structuration du projet en PPP	82
Tableau 5	Tableau de répartition des risques pour la phase de consultation et de passation de contrat de PPP	101
Tableau 6	Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'exécution du projet et de pilotage du contrat	118

FIGURES

Figure 1	17
Types de PPP concernés par la loi relative aux PPP en Mauritanie	
Figure 2	25
Modèle de PPP à paiement public	
Figure 3	25
Modèle de PPP concessif	
Figure 4	28
Matrice de responsabilités en fonction du type de PPP	
Figure 5	34
Cycle de vie d'un projet PPP	
Figure 6	35
Rôle du Comité Interministériel du développement des PPP dans un projet PPP	
Figure 7	36
Rôle du Comité Technique d'Appui aux PPP dans un projet PPP	
Figure 8	38
Rôle de la cellule PPP dans un projet PPP	
Figure 9	39
Organigramme indicatif de la Cellule PPP	
Figure 10	40
Rôle du Ministère en charge des collectivités locales dans un projet PPP le cadre la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements	
Figure 11	41
Rôle de l'Autorité Contractante dans un projet PPP	
Figure 12	42
Rôle du Ministère en charge du budget dans un projet PPP	
Figure 13	42
Rôle de la Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics dans la passation de projets PPP	
Figure 14	43
Modèle de PPP à paiement public	
Figure 15	44
Modèle de PPP concessif	
Figure 16	45
Exemple de structure actionnariale d'une SPV	
Figure 17	45
Le rôle d'une société projet dans un projet en PPP	
Figure 18	48
Etape 1 : Processus d'identification et de sélection d'un projet	
Figure 19	49
Logigramme de l'étape d'identification et de sélection de projet	
Figure 20	51
Procédure d'inscription d'un projet au Programme d'Investissement Public	
Figure 21	53
Identification et priorisation d'un projet envisagé en PPP	

Figure 22	55
Critères de priorisation des projets	
Figure 23	59
Etape 2 : Processus d'évaluation et de structuration d'un projet	
Figure 24	60
Logigramme de l'étape d'évaluation et de structuration de projet	
Figure 25	64
Procédure d'évaluation et de validation d'un projet PPP	
Figure 26	70
Etapes de structuration d'un projet	
Figure 27	78
Mécanisme de paiement pour un PPP de type concessif	
Figure 28	79
Mécanisme de paiement pour un PPP à paiement public	
Figure 29	85
Etape 3 : Processus de consultation et de contrat PPP	
Figure 30	86
Logigramme de l'étape de consultation - 1 (préqualification)	
Figure 31	87
Logigramme de l'étape de consultation - 2 (qualification)	
Figure 32	94
Procédure de validation de l'attribution et du contrat de PPP	
Figure 33	96
Procédure du dialogue compétitif	
Figure 34	107
Etape 4 : Processus d'exécution et de pilotage du contrat	
Figure 35	108
Logigramme de l'étape d'exécution du projet et de pilotage du contrat	



INTRODUCTION

Le présent guide vise à accompagner les membres d'organismes publics ou privés, dans la mise en place d'un projet de type Partenariat Public-Privé (PPP). La loi 2017-006 relative aux PPP en Mauritanie a été promulguée en février 2017 et a permis de définir un cadre législatif propice au développement de ce type de projet. Ces projets sont complexes car ils impliquent de nombreux acteurs, sont bien souvent d'envergure nationale voire internationale et représentent un investissement et des dépenses importants.

La première partie de ce guide présente le contexte des projets de PPP, à la fois à l'échelle internationale, mais surtout à l'échelle de la Mauritanie, en particulier la loi relative aux PPP qui définit les contours de ce type de projets.

Les concepts fondamentaux liés aux PPP sont présentés dans un deuxième temps. En particulier, la définition d'un PPP au sens de la loi n°2017-006 du 01 février 2017 est donnée et la structure, contractuelle et financière, est étudiée.

Enfin, la troisième partie, qui sert de base pour comprendre le fonctionnement et le déroulement des projets de PPP en Mauritanie, fournit des clefs de compréhension des différentes étapes relative à la mise en œuvre d'un projet de PPP en Mauritanie. En effet, c'est un processus complexe donc chaque étape est essentielle pour le bon déroulement du projet et les étapes suivantes.

A travers les différentes sections de ce guide, les notions fondamentales et les concepts clés seront abordés. De plus, le site Internet des PPP en Mauritanie (<http://www.ppp.gov.mr/>) fournit différents éléments complémentaires à la bonne compréhension des projets de PPP, avec de la documentation, des présentations de projets en cours ou réalisés, ou encore la possibilité de consulter les appels d'offres en cours.

1

Présentation





1 | PRÉSENTATION

Cette section vise à présenter les Partenariats Public-Privé (PPP) de manière générale et dans le contexte de la Mauritanie.

Les sections suivantes permettent d'apporter plus de détails sur les aspects techniques de développement d'un projet de PPP, depuis l'identification d'un besoin et d'un projet jusqu'à la gestion du contrat de PPP.

1.1 | Contexte des PPP

Les concessions (PPP pour lequel une mission de service public et son financement sont transférés à un opérateur privé) sont utilisées depuis plusieurs siècles dans de nombreux pays, et des lois permettent d'en définir les contours. D'autres types de projets de PPP, appelés les contrats de partenariat, sont nés au début des années 1990 au Royaume-Uni. Par la suite, plusieurs États ont conçu et voté des lois permettant le financement, la construction et/ou l'exploitation d'infrastructures publiques par des entreprises privées, et la législation évolue encore dans de multiples pays. Aujourd'hui, nombre d'entre eux ont recours de manière régulière aux contrats de type PPP pour développer leurs infrastructures.

Avec l'apparition de la crise économique et la volonté de certains pays de soutenir leur croissance, de plus en plus d'États souhaitent recourir à des contrats de type PPP pour leurs projets d'infrastructures et mettent donc en place des lois idoines pour sécuriser l'environnement juridique et réglementaire. **Le développement d'infrastructures** est essentiel pour répondre aux besoins de services publics de la population, et de façon générale pour soutenir la croissance d'un État et contribuer à son développement. En effet, les infrastructures permettent de mieux connecter et intégrer

les différents acteurs économiques et les citoyens au sein du pays, mais également de rendre possible les échanges avec l'extérieur. Elles sont aussi nécessaires au développement social du pays, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

L'État peut donc avoir recours à des projets de PPP pour surmonter certains défis majeurs qui sont aujourd'hui rencontrés dans la plupart des pays, notamment ceux concernés par la forte urbanisation et la forte croissance de la population. Certains de ces défis, et le soutien que peuvent apporter les PPP aux États pour y faire face, sont présentés ci-dessous.

Sélection non pertinente de projet et mauvaise planification de projet

Il arrive que la phase d'analyse dans le processus de sélection d'un projet soit erronée et conduise donc à des bénéfices surestimés ou des dépenses sous estimées. Une mauvaise planification ou coordination de projet peuvent conduire à des dépenses non prévues initialement et à une non (ou mauvaise) optimisation des ressources.

Les projets PPP ne sont pas exempts de ces risques. Cependant, l'implication du secteur privé, et de certaines entre-

prises qui ont développé une expertise sectorielle relative au projet permet une meilleure évaluation des coûts et revenus, et donc une meilleure gestion des risques. Par exemple, les entreprises privées prennent souvent des hypothèses plus conservatrices dans leurs études de projet que les acteurs publics, réduisant ainsi les risques liés à une mauvaise estimation des coûts et/ou des revenus.

Mauvaise gestion des phases de construction ou d'exploitation

Guidées par des logiques différentes de celle du secteur public, les entreprises privées sont souvent plus efficaces et plus efficaces dans la gestion d'un projet d'infrastructure, à la fois dans les phases de construction et d'exploitation. En ce sens, l'implication du secteur privé via une structure de type PPP permet de réduire les coûts et les délais de conception-construction car les entreprises privées sont souvent plus à même d'optimiser à la fois les coûts et les délais.

Pour la prestation de services, le risque porte en grande partie sur la qualité de l'exploitation du service et de la maintenance de l'infrastructure. En effet, des infrastructures mal entretenues peuvent se détériorer et dysfonctionner, ce qui conduit généralement à une baisse de la demande puis des revenus du projet.

Par exemple, dans le cas d'une autoroute, une voirie mal entretenue peut conduire à une baisse du trafic car les usagers se détournent de l'autoroute et par conséquent les revenus perçus de la part des usagers diminuent.

La structure des projets de PPP permet normalement de contrôler les services de maintenance et d'exploitation le cas échéant en appliquant des pénalités à l'entreprise en charge de ce service, de

sorte que l'infrastructure respecte les critères et standards requis pour les usagers.

Les PPP regroupant dans un seul contrat la construction et les services de maintenance conduisent bien souvent les entreprises privées à construire des infrastructures avec des normes de qualités plus élevées que la moyenne afin de réduire les coûts de maintenance sur la durée du contrat. Plus généralement, une entreprise responsable à la fois de la construction et des services de maintenance optimisera ses coûts d'investissement et ses coûts d'exploitation de sorte que le coût global soit le plus bas possible pour l'entreprise.

Dans l'exemple d'une centrale éolienne, l'entreprise pourra investir dans des turbines et des matériaux de meilleure qualité, ce qui occasionnera un coût plus onéreux pour la construction du parc éolien, mais ce qui permettra de diminuer les futurs coûts d'exploitation car la maintenance du parc éolien sera moindre, et de construire un projet durable et certainement moins coûteux au final pour le niveau de services.

Insuffisance de fonds publics

Pour développer et maintenir ses infrastructures, un État doit avant tout investir. Or l'État ne dispose pas toujours de fonds publics suffisants, en particulier en période de crise économique ou dans le cas d'un pays en développement. Par ailleurs, bien que les États puissent avoir recours à de la dette pour financer leurs projets d'infrastructures, le montant de l'endettement public peut être limité par des politiques de gestion des finances conservatrices.

Les projets PPP permettent de remédier à ce déficit grâce à l'augmentation des financements disponibles via la participation d'entreprises privées dans ces projets d'infrastructures.

Néanmoins, un contrôle strict du recours au processus de PPP est indispensable. En effet, pour certains types de PPP, le coût de l'infrastructure est finalement porté par l'État. De plus, certains risques (variation des taux de change, faible demande, etc.), s'ils ne sont pas maîtrisés, peuvent avoir un impact négatif

sur le budget de l'État et générer des dépenses budgétaires peu soutenables à long terme. Or, certains pays pourraient être tentés d'avoir recours au PPP de façon abusive plutôt qu'un marché public et ainsi dépasser leurs limites budgétaires ou leurs niveaux d'endettement.

1.2 | Le contexte mauritanien

La mise en place d'une loi sur les contrats de PPP permet de sécuriser et stimuler l'investissement privé dans certains secteurs de l'économie mauritanienne. Les principaux secteurs qui pourraient bénéficier de cet investissement et dans lesquels la forme de contrat de PPP est souvent utilisée dans d'autres pays sont les suivants :



Energie ;



Eau et assainissement ;



Transports ;



Télécommunications ;



Infrastructures sociales.

Le tableau suivant présente pour chacun des précédents secteurs, des besoins spécifiques qui peuvent, selon le contexte, s'adapter à la forme du contrat de PPP.



Tableau 1 Présentation des besoins et exemples de projets pour des secteurs stratégiques en Mauritanie

Secteurs	Besoins	Exemples de projets
 Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Axes autoroutiers • Lignes de chemin de fer • Ports • Aéroports • Équipements 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoroute* • Parc de stationnement* • Gares routières* • Station de pesage des véhicules*
 Energie	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à l'électricité dans les zones urbaines/rurales • Développement de centres de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (hydro-électrique, éolien, solaires, biomasse, etc.) • Approvisionnement et sécurisation d'importation de produits pétroliers 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale éolienne • Barrage hydro-électrique • Complexes pétroliers*
 Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Développement ou modernisation du système d'assainissement en zone urbaine • Accès à l'eau pour les zones urbaines, rurales et industrielles/minières 	<ul style="list-style-type: none"> • Usine de production d'eau potable • Réseau d'eau potable urbain* • Station d'épuration et réseau d'assainissement urbain* • Usine de dessalement d'eau de mer *
 Télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> • Accès au réseau mobile dans les zones rurales • Accès à internet dans les zones rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement et commercialisation d'un réseau de fibre optique
 Infrastructures sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du système de santé • Création ou rénovation de bâtiments d'enseignement (primaire, secondaire ou supérieur) • Répondre à la surpopulation carcérale • Répondre à l'augmentation des besoins la fonction publique (ministères, palais de justice, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction/extension ou modernisation de centres de santé ou d'hôpitaux • Réhabilitation ou nouveaux bâtiments administratifs • Résidences universitaires • Construction ou agrandissement de centres pénitenciers • Construction/réhabilitation/modernisation de stades/complexes sportifs

* issus du portefeuille PPP Mauritanie 2017, dont la faisabilité en PPP reste à vérifier à travers des études complémentaires.

Afin de répondre aux besoins exprimés dans le pays à une échelle adaptée, une stratégie des PPP est amenée à être élaborée au niveau national, local et sectoriel.

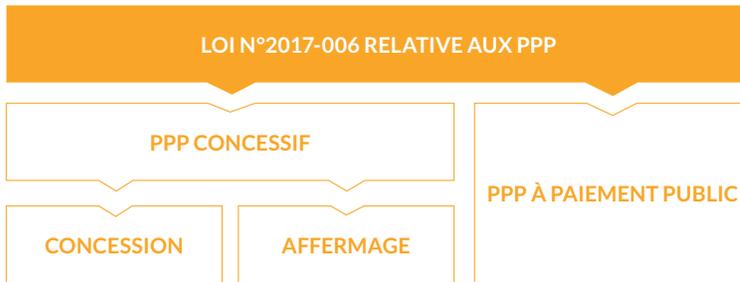
1.2.1 | Loi relative aux PPP en Mauritanie

Alors que le pays se trouve dans un contexte de contrainte budgétaire forte, la Mauritanie a besoin d'investir dans les infrastructures et d'accroître le niveau et la qualité des services publics dans le pays, notamment l'accès aux services de base (énergie, eau et assainissement, transport ferroviaire et maritime). L'État mauritanien avait déjà recours à certains types de PPP, et plus récemment un cadre

législatif et institutionnel clair a été mis en place. Cette loi a pour objectif d'accélérer le développement des PPP, et ainsi de permettre au pays de bénéficier de ses atouts à travers l'investissement et l'expertise du secteur privé national et international.

La Mauritanie a promulgué une loi en février 2017¹ portant sur les partenariats public-privé (PPP).

Figure 1 Types de PPP concernés par la loi relative aux PPP en Mauritanie



Source: D'après la loi n°2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie.

Cette loi porte sur deux types de PPP :

PPP concessionnifs

PPP où une mission de service public (ce type de contrat est souvent appelé Délégation de Service Public) est transférée à un opérateur privé. La rémunération du Titulaire du contrat PPP, appelé aussi concessionnaire, est liée aux résultats de l'exploitation du service, car ce sont

les usagers qui apportent des recettes à l'opérateur via le paiement du service. La loi prévoit deux catégories de PPP concessionnifs :

- **L'affermage** : appelé aussi régie intéressée² pour certains projets, est un contrat où un opérateur privé, appelé fermier ou délégataire, est chargé d'exploiter

¹ Loi n°2017-006 du 01 février 2017 relative au Partenariat Public-Privé (PPP).

² Ce type de contrat est défini par le Code des marchés publics mauritanien dans son préambule comme « un contrat par lequel l'Autorité Contractante finance elle-même l'établissement d'un service, mais en confie la gestion à une personne morale de droit public ou privé qui est rémunérée par l'Autorité Contractante tout en étant intéressée aux résultats que ce soit au regard des économies réalisées, des gains de productivité ou de l'amélioration de la qualité du service ».

le service pour le compte de l'Autorité Contractante publique, appelée l'Autorité délégente, pour une durée en moyenne de 5 à 15 ans en moyenne. Le risque financier lié aux coûts d'exploitation et de maintenance du service est à la charge de l'opérateur privé. En contrepartie, il perçoit auprès des usagers l'intégralité des recettes et conserve une part supposée couvrir ses coûts d'exploitation et de maintenance, tels que définis contractuellement avec l'Autorité délégente. Le fermier reverse ensuite à l'Autorité délégente la part supposée couvrir les coûts qu'elle finance, à savoir les dépenses d'investissement et le plus souvent, les coûts de gros entretien / renouvellement (GER) de l'infrastructure.

- **La concession :** est un engagement sur l'ensemble du service et de l'infrastructure, où la mission globale confiée au partenaire privé, par l'Autorité Contractante publique, porte « sur l'exécution de travaux ou la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité. La mission du concessionnaire porte sur la conception, la construction, la réhabilitation, tout ou partie du financement, l'entretien et l'exploitation à ses risques et périls, d'une infrastructure, d'un ouvrage, d'équipements ou de biens immatériels ou d'un service ».

PPP à paiement public

PPP où la mission globale confiée au Partenaire par l'Autorité Contractante publique peut inclure « tout ou partie du financement d'investissements nécessaires à un service public ou à un service d'intérêt général, la conception, la construction ou la réhabilitation d'ouvrages ou d'équipements ou d'autres investissements (y compris immatériels), leur entretien, leur maintenance et/ou leur exploitation ou gestion sur toute la durée du contrat ».

Par exemple, l'Autorité délégente, une Communauté Urbaine, peut charger un opérateur privé d'exploiter pour le compte de celle-ci un parking existant dans un centre urbain ;

Par exemple, le ministère en charge des énergies renouvelables confie à un concessionnaire la construction d'un barrage hydro-électrique et son exploitation future, incluant la maintenance de l'ouvrage et la vente d'électricité à la (ou aux) société(s) de distribution d'électricité et/ou directement à des usagers consommateurs d'électricité (comme des industriels du ciment par exemple). Le concessionnaire se rémunère sur les recettes qu'il perçoit de la vente d'électricité à son (ou ses) client(s).

Par exemple, le ministère en charge de la santé peut charger un opérateur économique de construire et exploiter un hôpital public en contrepartie d'une rémunération directement versée par le ministère selon la performance réalisée par le Titulaire lors de la construction et de l'exploitation/maintenance de l'hôpital.

1.2.2 | Textes d'application relatifs aux PPP en Mauritanie

Le décret d'application n° 2017-125 PM du 02 novembre 2017 permet de faciliter l'application de la loi n°2016-006 relative aux PPP en Mauritanie.

L'Arrêté n°0915/MEF du 3 novembre 2017 fixe les seuils des procédures applicables aux PPP.

Trois types de procédures sont prévues selon le type de projets :

1. Les projets structurants

- Des projets à paiement public dont le montant global du projet est supérieur à 1 milliard d'Ouguiyas, **ou**
- Des projets de type concessif dont le montant des investissements est supérieur à 1 milliard d'Ouguiyas sur la durée du contrat.

Les projets PPP structurants impliquent l'intervention du Comité Interministériel qui approuve formellement leur évaluation préalable, leur étude de soutenabilité budgétaire et leur signature.

2. Les projets bénéficiant d'une procédure simplifiée

- Des projets à paiement public dont le montant global du projet est inférieur à 1 milliard d'Ouguiyas, **ou**
- Des projets de type concessif dont le montant des investissements est inférieur à 1 milliard d'Ouguiyas sur la durée du contrat.

Ces projets bénéficient d'une procédure simplifiée et notamment des formulaires simplifiés pourront être utilisés pour l'étude de préfaisabilité, l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire.

3. Les projets des collectivités territoriales et de leurs établissements bénéficiant d'une procédure simplifiée

- Des projets à paiement public dont le montant global du projet est supérieur à 1 milliard d'Ouguiyas, **ou**
- Des projets de type concessif dont le montant des investissements est supérieur à 1 milliard d'Ouguiyas sur la durée du contrat.

Ces projets bénéficient d'une procédure simplifiée et notamment des formulaires simplifiés pourront être utilisés pour l'étude de préfaisabilité, l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire.

2

Les fondamentaux des PPP





2 | LES FONDAMENTAUX DES PPP

Cette section vise à apporter les définitions fondamentales et des outils de compréhension du cadre général des PPP en Mauritanie.

2.1 | Définition, présentation et terminologie des PPP

2.1.1 | Définition d'un PPP

Définition générale d'un PPP

La Banque Mondiale définit un contrat de PPP comme étant un ensemble de « dispositions habituellement à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellées par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics³ ».

Cette définition est générale et communément admise dans le secteur des PPP. Cependant, la caractérisation et la vision des projets de PPP est propre à chaque pays, et en particulier à la Mauritanie.

La loi relative aux PPP en Mauritanie définit un contrat de PPP comme étant **« le contrat administratif de partenariat public-privé, conclu entre l'Autorité Contractante et une personne morale de droit privé ou de droit public (opérateur économique), portant sur une mission globale relative à un ouvrage d'intérêt général ou d'utilité publique et/ou portant sur l'exploitation d'un service public. Le Contrat de PPP couvre les notions de PPP concessif et de PPP à paiement public »**.

Les Figure 2 et Figure 3 du guide donnent plus de détails sur les relations entre les différents acteurs du projet.

Cette dernière définition est privilégiée dans le présent guide.

Qu'est-ce qu'un PPP ?

Plus précisément, un projet de PPP est un **accord** formel entre l'Autorité Contractante, c'est-à-dire l'**État**, les collectivités territoriales ou les établissements publics ou toute personne morale de droit public, et un opérateur économique (de droit privé ou public), en générale un groupement d'entreprises.

La Titulaire d'un contrat PPP exécute une prestation (la conception, la construction, l'exploitation, la maintenance, etc.) pour l'autorité publique, et donc au nom de l'État, selon des critères et des niveaux de service définis dans l'accord.

Les **risques** inhérents au projet, à savoir financiers, techniques, socio-économiques et juridiques, sont transférés à la partie jugée la plus compétente pour porter le risque en question. Par exemple, les PPP permettent de **transférer** les risques liés à la conception ou la construction à des entreprises spécialisées dans ce domaine (voir section 3.3.4.2 du guide pour plus de détails).

³ Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures (2015), Partenariats Public-Privé, Banque Mondiale/PPIAF.

La **rémunération** du Titulaire peut se présenter sous plusieurs formes (voir les Figure 2 et Figure 3 ci-dessous) :

- **PPP concessif** : les recettes du projet sont le plus souvent issues du paiement des usagers du service et collectées par le concessionnaire. Ces recettes peuvent potentiellement être complétées par des subventions publiques si besoin (d'investissement ou d'exploitation).

Par exemple, un concessionnaire chargé de construire et d'exploiter un parc de stationnement se rémunérera à travers le paiement des usagers pour le stationnement (et autres services le cas échéant) de leurs véhicules dans le parking.

- **PPP à paiement public** : les paiements sont versés par l'Autorité Contractante au Titulaire. Le montant et la fréquence des paiements sont décidés au moment de la signature du contrat.

Par exemple, pour la construction d'un hôpital public, le Partenaire est rémunéré par l'Autorité Contractante à travers des paiements basés sur l'avancement des travaux (pour la période de construction) et sur la disponibilité de l'ouvrage et la performance du service fourni (en période d'exploitation). Le Partenaire a également la possibilité, selon les termes du contrat de PPP, de développer et percevoir les recettes de prestations annexes au service public faisant l'objet principal du contrat.

Ce que n'est pas un PPP

Un PPP fait partie des outils de la commande publique. Cependant, le PPP est différent des autres contrats existants, notamment ceux détaillés dans le Code des Marchés Publics. Pour rappel, un marché public est, selon le Code des Marchés Publics de 2010, un « contrat écrit, conclu à titre onéreux, (...), par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de services s'engage envers l'une des personnes morales publiques (...), soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix ». Les marchés publics peuvent également être « mixtes », c'est-à-dire relever d'une des catégories mentionnées ci-dessus et qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie. Par définition, la principale différence entre un marché public et un PPP est que ce dernier est un contrat global tandis que le marché public porte principalement sur une prestation de travaux, de services, de fournitures ou de prestations intellectuelles.

Par ailleurs, les PPP sont un outil particulièrement intéressant pour développer des projets de grande envergure, notamment (mais pas seulement) car les coûts de transaction d'un projet en PPP sont importants et sont souvent non-proportionnels à la taille du projet.

Les projets développés en PPP, du fait de leur périmètre global, demandent également plus de temps de préparation qu'un projet en marché public et ne conviennent généralement pas aux petits projets devant être réalisés rapidement et/ou répondre à un déficit de service public de manière urgente.

Les montages contractuels suivants, qui sont souvent rencontrés pour la réalisation d'infrastructures, ne font cependant pas partie du périmètre des PPP :



Ce que n'est pas un PPP

Le contrat de prestation de services est un contrat par lequel sont réalisées les diverses prestations de services qui ne sont pas exécutées sous l'empire d'un contrat de travail. Il peut être utilisé dans des domaines très variés (fournitures de services au sein d'un immeuble, fournitures d'opérations informatisées, restauration collective d'entreprise, etc.). La durée est généralement entre 1 à 3 ans.

Les **contrats de gestion ou de maintenance**, bien que présentant des similitudes sur la forme (performance), ne sont pas des contrats de PPP car les contrats sont de plus courte durée (entre 2 et 5 ans, voire 10 ans) et les investissements en capitaux sont moindres.

Les contrats conception-construction (ou EPC : Engineering Procurement Construction) sont eux aussi des contrats de plus courte durée qu'un contrat de PPP (entre 1 et 3 ans généralement, selon la durée de conception-construction) et certains critères de performances sont différents.

Enfin, un PPP diffère d'une **privatisation** de par l'absence de durée contractuelle dans le cas d'une privatisation. Au contraire, les PPP peuvent s'offrir aujourd'hui aux gouvernements comme une alternative aux privatisations.

Exemples

Un contrat de services de nettoyage des bâtiments et d'entretien des espaces extérieurs au sein d'une administration publique centrale ou décentralisée (tribunal, écoles, universités, communes, etc.). L'entreprise privée est souvent rémunérée sur la base d'un forfait.

Gestion d'un réseau d'eau potable d'une ville moyenne. Cela peut comprendre les services d'entretien courant, la gestion opérationnelle, la gestion clients, la facturation, le recouvrement des factures. La rémunération de l'entreprise privée ou publique n'est pas liée aux recettes perçues sur le service, qui sont reversées à l'Autorité publique. Le tarif du service est fixé par l'Autorité publique.

Conception et construction d'un parc éolien : un groupement d'entreprises pour la réalisation des études de conception et les travaux de construction. La responsabilité du groupement privé s'arrête à la réception prononcée de la centrale éolienne par l'Autorité publique.

La privatisation est un transfert de la propriété d'une grosse partie, voire de la totalité, du capital d'une entreprise du secteur public au secteur privé. Par exemple, la privatisation de Mauritel en 2001.

2.1.1 | Structure d'un projet de PPP

Les schémas suivants présentent les montages types pour les projets de PPP. Ils montrent les relations, à la fois financières et contractuelles, entre les différents acteurs du projet pour les deux types de PPP inscrits dans la loi, à savoir les PPP concésifs et les PPP à paiement public.

Figure 2 Modèle de PPP à paiement public

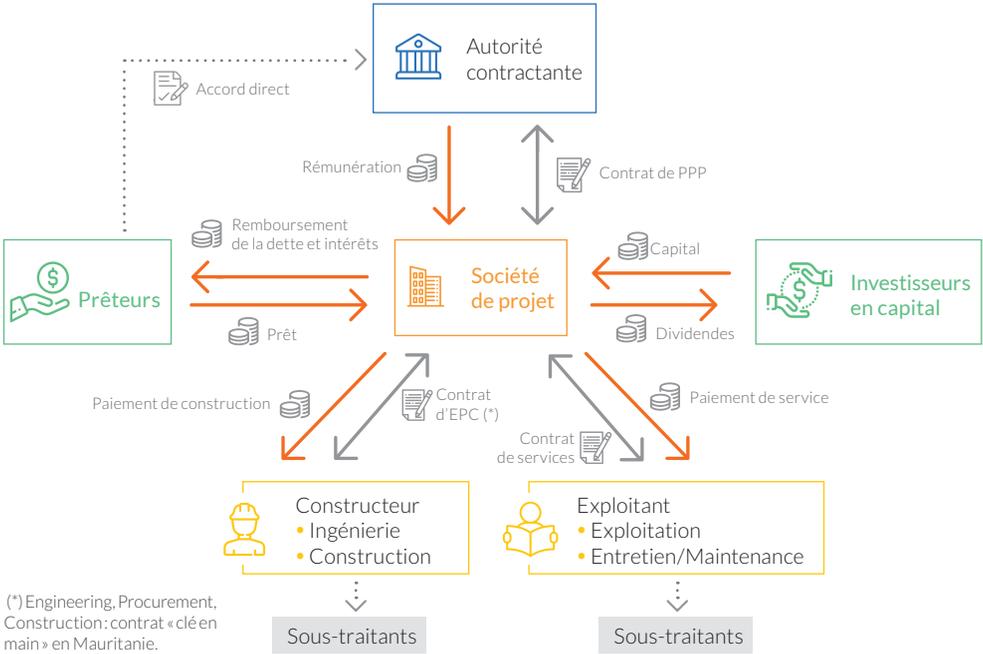
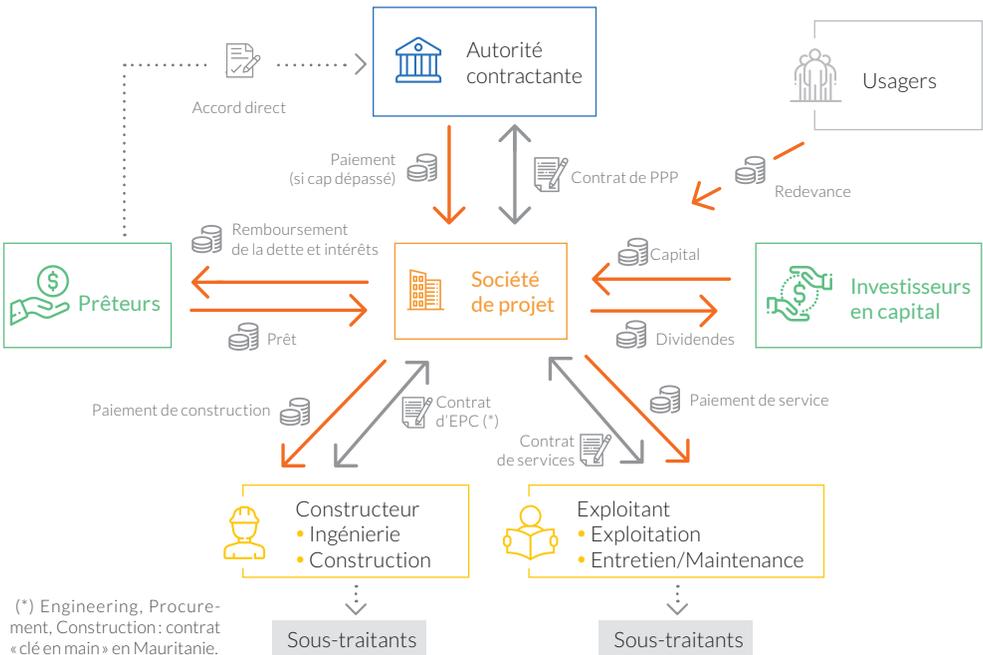


Figure 3 Modèle de PPP concessif



De nombreux acteurs interviennent dans la réalisation d'un contrat de PPP. Eu égard à l'envergure de la plupart des projets PPP, les acteurs décrits ci-dessous ne sont souvent pas uniques, mais agissent en groupement ou consortium. Le rôle de chacun de ces acteurs est détaillé à la section 3.1.

- **Autorité Contractante :** représentant de la personne publique sur le projet. L'Autorité Contractante peut être l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou toute société à capitaux publics.
- **Société de projet :** c'est avec cette entité que l'Autorité Contractante passe le contrat de PPP. Cette société sert d'interface entre tous les acteurs du projet. La société de projet est responsable vis à vis de l'Autorité Contractante.
- **Prêteurs :** ce sont eux qui financent une partie du projet sous forme d'emprunt à la société de projet. La société de projet s'engage à rembourser la dette aux prêteurs.
- **Investisseurs :** les investisseurs permettent d'apporter le capital nécessaire à la réalisation du projet.
- **Constructeur :** le constructeur est en charge de l'ingénierie et la construction du projet. Il agit parfois en groupement. Le constructeur est responsable vis à vis de la société de projet.
- **Exploitant :** il est en charge de la gestion de l'actif une fois celui-ci construit. L'exploitant est responsable vis à vis de la société de projet.
- **Sous-traitants :** le constructeur ou l'exploitant peuvent faire appel à des sous-traitants pour la réalisation d'une part de leurs services.

2.2 | Caractéristiques d'un PPP

2.2.1 | Aspect socio-économique

Sur le plan macroéconomique, les PPP peuvent être un moyen de réaliser des infrastructures nécessaires à la croissance et au développement économique du pays. D'abord de manière directe car le fait de développer un projet d'infrastructure occasionne des dépenses d'investissements, qu'elles soient publiques ou privées, et ainsi de participer à la croissance

économique du pays (dépenses d'investissement enregistrées, emplois lors des phases de construction et d'exploitation du projet).

De plus, les PPP contribuent également indirectement à la croissance. Ils permettent d'améliorer le niveau de vie des usagers qui ont accès à des services publics de meilleure qualité.

2.2.2 | Aspect contractuel

Un des avantages principaux de recourir à un contrat de PPP est le nombre réduit de contrats entre les parties. En effet, pour l'État et les collectivités territoriales, un seul contrat est passé (le contrat de PPP) avec un seul interlocuteur (la société de projet).

Il existe de nombreux types de contrat pour les projets de PPP. Les différences portent notamment sur la responsabilité

des acteurs, c'est-à-dire le partage des risques entre les différentes. La loi relative aux PPP en Mauritanie fait référence à deux grands types de PPP :

- PPP concessif :
 - > Délégation de Service Public de type concession
 - > Délégation de Service Public de type affermage
- PPP à paiement public.

L'allocation des risques, c'est-à-dire la répartition des différents risques (construction, financement, etc.) entre les acteurs, doit être inscrite dans les contrats de PPP.

Le tableau suivant propose une synthèse de la répartition des risques et de respon-

sabilités qui sont inscrits au contrat pour ces trois types de PPP.

Une explication plus détaillée sur les étapes à suivre jusqu'à la matrice des risques (identification, évaluation, répartition / allocation) est disponible à la section 3.3.4 du guide.

Figure 4 Matrice de responsabilités en fonction du type de PPP

Risques	PPP Concessifs		PPP à Paiement Public
	Affermage	Concession	
Investissement initial (Conception/construction)			
Financement		 	 
Risque commercial			
Exploitation			 ou 
Entretien et maintenance			
Renouvellement des actifs			
Durée du contrat généralement observée	5-15 ans	20 ans et +	20 ans et +

 Revenus apportés par les usagers du service

 Public
  Privé

Une partie du financement peut être apportée par les acteurs publics dans le cas d'un PPP à paiement public ou dans le cas d'une concession dans le cas où les revenus générés par les usagers ne suffisent pas à couvrir les coûts d'investissements et/ou les coûts d'exploitation ; des subventions publiques permettent alors de couvrir ce manque.

2.2.3 | Aspect financier

L'optimisation des ressources est le bénéfice premier des montages PPP

La constatation qu'une entreprise privée est plus à même d'utiliser efficacement ses ressources que les acteurs publics est à l'origine des contrats PPP. En effet, la spécialisation et l'expérience des entités privées dans le domaine concerné, combinées à des objectifs de rentabilité et d'efficacité sont bien souvent vecteurs d'optimisation.

Par ailleurs, pour l'État ou les collectivités territoriales, un des principaux avantages d'un projet de type PPP est qu'il n'y a qu'un **contrat global** pour l'Au-

torité Contractante, ce qui lui permet de n'avoir qu'un interlocuteur pour le projet (la société de projet). L'unicité du contrat permet, pour l'Autorité Contractante comme pour le Titulaire, de mieux maîtriser les délais et d'optimiser les ressources financières.

De plus, les coûts sont définis dès la signature du contrat, sur toute sa durée, et la structure financière des projets de PPP permet notamment à l'État, et particulièrement aux collectivités territoriales

dont le budget peut parfois être limité, de **planifier** mais aussi d'étaler **la dépense d'investissement** sur la durée du projet plutôt que d'un investissement lourd lors du lancement du projet. Il faut cependant être vigilant, car cela peut conduire à surestimer son budget et sa capacité d'investissement, et conduire à une forte augmentation des dépenses à moyen ou long terme, d'autant plus dans le cas d'un PPP à paiement public où le paiement du Titulaire est versé régulièrement tout au long du projet et est donc une dépense obligatoire.

Enfin, le fait de confier à la fois la construction et l'exploitation d'un projet permet d'optimiser coûts d'investissements et d'exploitation. En effet, la gestion des deux phases permet à l'entreprise privée en charge de **minimiser le coût global** du projet (construction et exploitation) grâce à des potentielles synergies. Au contraire, si les deux phases sont attribuées à deux entreprises différentes, chacune d'elle tentera d'optimiser les coûts liés à sa phase, sans forcément tenir compte de l'autre phase et pouvant ainsi générer des coûts additionnels.

Par exemple, une entreprise privée en charge de construire une centrale éolienne sera plus encline à investir dans des matériaux durables et dont l'entretien est peu coûteux si cette même entreprise privée est en charge de son exploitation et maintenance.

2.3 | Conditions pour développer les PPP

2.3.1 | Capacité du gouvernement à gérer les PPP

Les PPP sont des accords contractuels et financiers complexes. Par conséquent, les administrations publiques ne disposent parfois pas des compétences et connaissances requises pour structurer la transaction et gérer le contrat sur toute sa durée.

C'est pourquoi il est nécessaire d'étendre les capacités et compétences en matière de PPP au sein des administrations publiques, en formant les acteurs publics à l'utilisation de ce type de contrat afin de bénéficier de ses atouts.

Des supports de formations sont disponibles sur le site Internet dédié aux

PPP en Mauritanie (<http://www.ppp.gov.mr/>). Ces supports ont été utilisés lors de différentes formations menées dans les ministères avant l'entrée en vigueur de la loi relative aux PPP en Mauritanie. Il est vivement conseillé de consulter ces formations afin d'approfondir ses connaissances.

De plus, une unité centrale dédiée aux PPP au sein du Gouvernement mauritanien accompagne les Autorités Contractantes tout au long du développement et de la mise en œuvre d'un PPP. En Mauritanie, une cellule PPP a été créée en 2017 (voir section 3.1.1.3 du guide pour plus de détails concernant la cellule PPP).

2.3.2 | Implication politique

Avoir recours aux PPP plutôt que qu'aux marchés publics traditionnels relève d'une décision politique. C'est souvent une démarche entièrement nouvelle pour les agents publics qui la mettent en œuvre. Il est donc décisif que les décideurs y adhèrent, et aient conscience des coûts, des implications pour l'autorité publique ainsi que des avantages et des inconvénients des PPP. Les décideurs publics doivent pouvoir anticiper, gérer et régler de manière adéquate les potentiels problèmes rencontrés sans heurt.

Une implication politique de haut niveau est aussi essentielle pour mobiliser les ressources et les capacités nécessaires au succès d'un projet de PPP. Au-delà de la création d'unités centrales et rattachées et du recrutement des conseillers, toutes les ressources nécessaires doivent être mises à profit, notamment des experts dans le domaine ou secteur du projet.

Pour que les décideurs politiques apportent leur plein soutien aux PPP, ils

doivent d'abord comprendre leurs avantages et leurs inconvénients. En d'autres termes, **les PPP doivent être favorisés pour la bonne raison, c'est-à-dire leur rapport coût-bénéfice**, et non en tant que solution de second choix par rapport aux marchés publics traditionnels. Certains projets sont propices à l'utilisation de contrat de PPP, d'autres, au contraire, s'adaptent mieux à des marchés publics. Cela se fait sur la base de rapports couvrant les aspects techniques, économiques, financiers, environnementaux et sociaux qui montrent la faisabilité du projet sous forme de contrat de PPP.

Les acteurs politiques sont sensibles aux opinions et à l'adhésion des citoyens. Il est donc plus simple pour eux de soutenir des projets qui sont perçus par la population comme apportant des bénéfices concrets en termes de conditions de vie. Cependant, opter pour un PPP exige d'adopter une vision à long terme, qui n'est pas toujours comprise par la population

aujourd'hui. C'est alors le rôle des acteurs publics, si l'option PPP s'avère la meilleure option pour la réalisation d'un projet, de communiquer lors des consultations publiques sur les avantages durables et les impacts du projet sur le long terme. Le choix d'opter pour un projet de type PPP se fait sur la base d'une évaluation du projet et de son potentiel de mise en œuvre

sous forme de contrat PPP, en parallèle de l'analyse du rapport coût-bénéfice et de l'étude commerciale du projet.

Avant de considérer le mode de passation (PPP ou marché public traditionnel), le projet doit répondre pleinement à un besoin social et économique, et sa mise en œuvre être considérée comme importante par une large opinion.

2.3.3 | Un cadre institutionnel et réglementaire

Le cadre institutionnel et juridique est important pour les PPP même si les analyses privilégient les implications économiques, financières et les risques liés à leur mise en œuvre. Toutes les étapes du processus de PPP s'appuient sur un **cadre législatif clair et transparent** sur lequel les acteurs privés comme publics se reposent. Lorsque c'est possible, les contrats peuvent être normalisés afin d'augmenter la clarté et de réduire les coûts de transaction liés au projet. En outre, dans la mesure où les contrats de PPP sont des engagements de long terme et où la demande de service public relative au projet peut évoluer, des règles claires de renégociation des contrats doivent être prévues et s'imposer à toutes les parties. Plus de détails à ce sujet sont disponibles à la section 3.3.5 du guide.

Les PPP sont des accords contractuels : les questions de respect et d'application des contrats sont donc aussi pertinentes que pour d'autres types de contrats. Pour parvenir à des PPP concluants, il faut que les termes du contrat de PPP soient conformes aux objectifs à la fois de l'Autorité Contractante et du secteur privé. Faire en sorte qu'ils soient aussi complets que possible contribue à l'atténuation des risques et un **cadre légal solide** et un mécanisme de résolution des différends sont donc d'une importance cruciale. Il est néanmoins impossible de prévenir

tous les aléas, particulièrement pour les projets de long terme (25-30 ans). Cela pourrait conduire à l'élaboration d'un trop grand nombre de normes et de règles qui limiteraient l'efficacité du service offert.

Un accès aisé à l'information à toutes les étapes de l'adjudication des PPP facilite la tâche de toutes les parties prenantes ; il améliore la **transparence**, la responsabilisation et la gestion du projet. Aux yeux de la population, la transparence atteste le caractère équitable du projet et donne la possibilité d'une vérification des coûts projetés, couverts par des fonds publics (soit directement par l'Autorité Contractante, soit directement par les usagers). Pour les entreprises privées, l'accès aux informations des projets montés en PPP, notamment en ce qui concerne les précédentes adjudications et les évaluations des projets en cours, favorise une conception solide et concurrentielle des projets.

D'après l'Article 4 et l'Article 13 de la loi relative aux PPP en Mauritanie, les conditions suivantes sont nécessaires pour recourir à un contrat de type PPP :

- Le projet doit être d'**intérêt général**, ou porter sur un service public ;
- Le projet doit être **soutenable** budgétairement et financièrement ;
- Le projet doit être **efficace**, c'est-à-dire qu'il est économiquement et socialement plus avantageux que tout autre type de contrat ;
- **L'évaluation préalable et de soutenabilité budgétaire** ont montré que la mise en œuvre du projet sous la forme d'un contrat de PPP était la plus efficace (par rapport aux autres formes de contrat).

3

Le cycle de vie
d'un projet PPP





3 | LE CYCLE DE VIE D'UN PROJET PPP

Cette section vise à présenter le cycle de vie d'un projet de type PPP, de l'identification d'un besoin à la gestion du contrat.

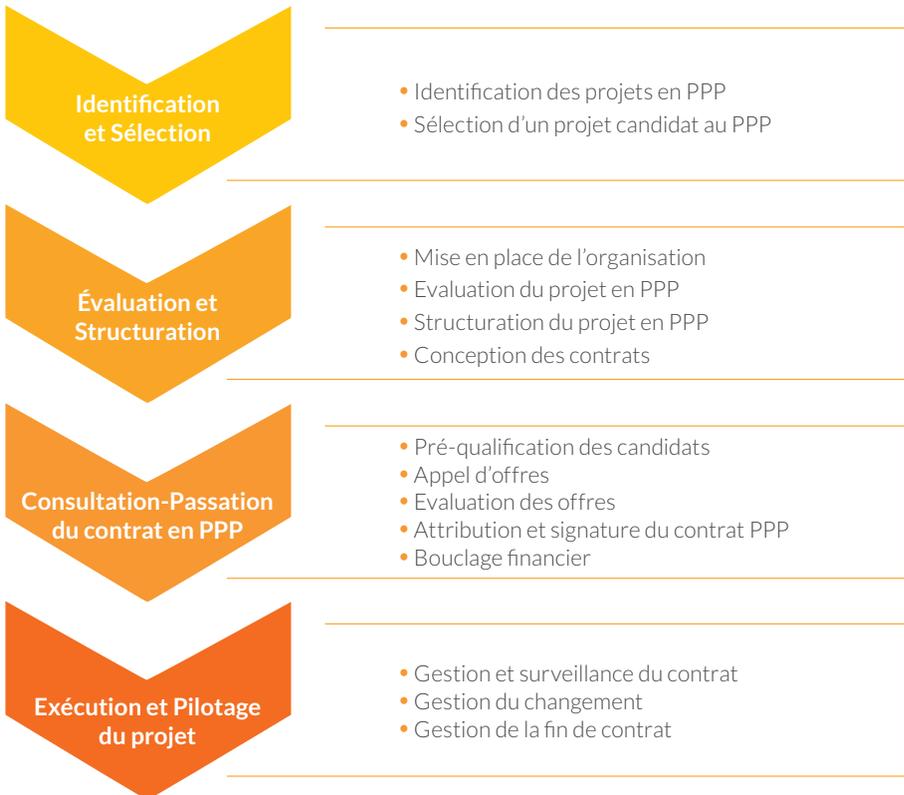
Le cycle de vie d'un PPP se divise en quatre étapes principales :

1. **L'identification** d'un besoin, et la **sélection** d'un montage PPP pour le projet ;
2. **L'évaluation** du projet et la structuration du contrat de PPP ;
3. La phase de **consultation** et la **passation** du contrat ;
4. La **gestion** du contrat jusqu'à la **fin** de celui-ci.

Pour améliorer la compréhension du lecteur, ces étapes principales sont ensuite déclinées en sous-étapes.

Pour chaque étape, une liste de documents et tâches nécessaires à la bonne réalisation du projet est proposée.

Figure 5 Cycle de vie d'un projet PPP



3.1 | Les parties prenantes du projet

Durant tout le cycle de développement d'un projet de PPP, depuis son identification en tant de projet potentiel jusqu'à son exécution, il est essentiel de comprendre, pour chaque phase, le rôle et les responsabilités de toutes les parties prenantes.

Les rôles des acteurs publics et privés sont détaillés dans cette section. Plus de détails sur la responsabilité de chacun de ses acteurs à chaque phase du projet sont données dans les sections suivantes, notamment à travers les tableaux de répartition des tâches.

3.1.1 | Rôle du secteur public

3.1.1.1 | Comité Interministériel

D'après la loi n°2017-006 relative aux PPP en Mauritanie, le Comité Interministériel est "en charge du développement des partenariats public-privé en Mauritanie".

Le Comité Interministériel décide, valide et oriente le cadre institutionnel de pilotage des PPP en Mauritanie.

Les attributions, l'organisation et le fonc-

tionnement de ce Comité sont fixés par arrêté. Dans le cadre de la procédure simplifiée des contrats de PPP et de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements, **le Comité Interministériel peut déléguer ses compétences respectivement** au Comité Technique d'Appui et au Ministère en charge des collectivités territoriales.

Figure 6 Rôle du Comité Interministériel du développement des PPP dans un projet PPP





Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

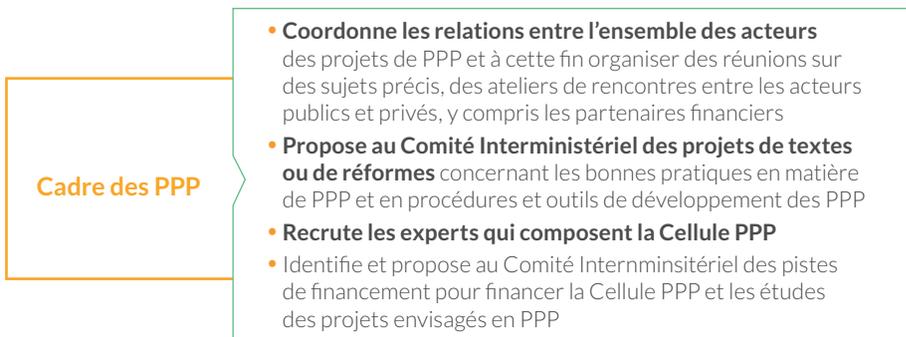
3.1.1.2 | Comité Technique d'Appui aux PPP

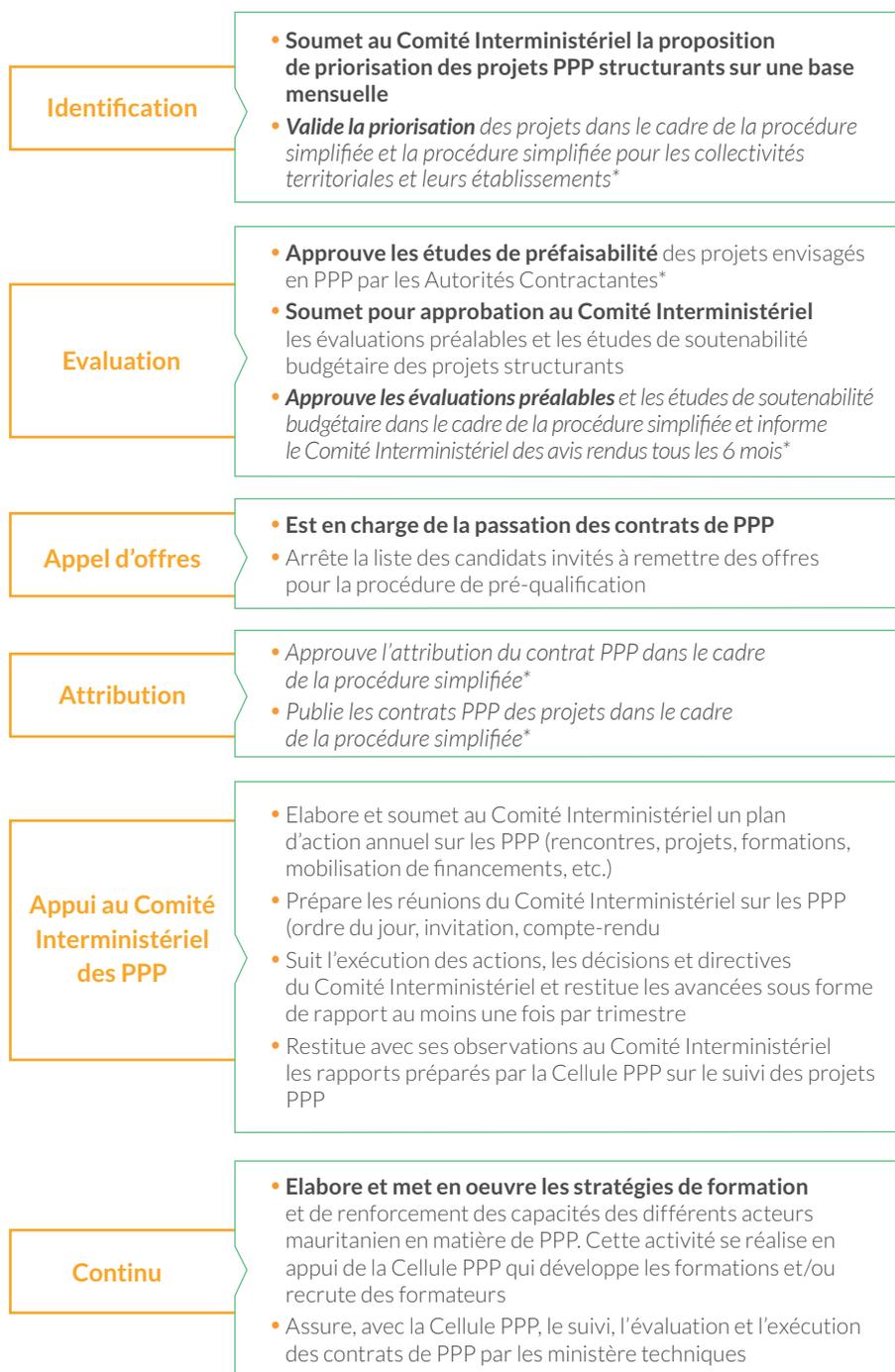
Le Comité Technique d'Appui est en charge du développement des partenariats public-privé en Mauritanie.

Le Comité Technique d'Appui aux PPP est en charge de définir et d'examiner toutes questions utiles à l'orientation, au contrôle et au suivi des activités de développement des PPP.

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ce Comité sont fixés par arrêté. Dans le cadre de la procédure simplifiée des contrats de PPP et de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements, **le Comité Technique d'Appui peut déléguer ses compétences** au Ministère en charge des collectivités locales et à la Cellule PPP.

Figure 7 Rôle du Comité Technique d'Appui aux PPP dans un projet PPP





* Sur délégation du Comité Interministériel.

3.1.1.3 | Cellule PPP

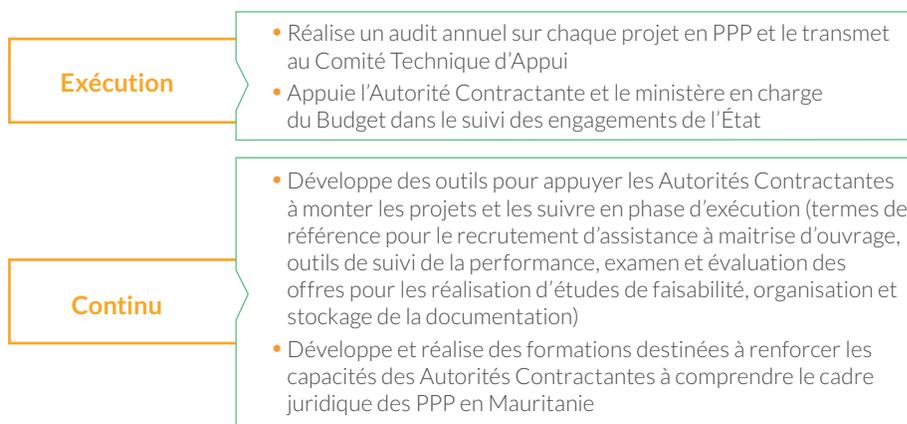
La cellule PPP est un organe opérationnel. Elle assiste et apporte son expertise technique au Comité Interministériel, au Comité Technique d'Appui aux PPP et aux Autorités Contractantes au cours du processus d'identification, de préparation, de développement et d'exécution des contrats PPP en Mauritanie.

Le recours à la Cellule PPP par l'Autorité Contractante est explicitement requis à certaines phases clés du processus de préparation et de développement d'un projet PPP.

L'Arrêté n°0916/MEF du 03 novembre 2017 porte institution, organisation et fonctionnement de la Cellule d'appui aux PPP.

Figure 8 Rôle de la cellule PPP dans un projet PPP





** Sur délégation du Comité Technique d'Appui aux PPP.

*** Pour les projets dans le cadre de la procédure simplifiée et de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements et dont le montant est en dessous du seuil de 1 milliard d'Ouguiyas.

Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

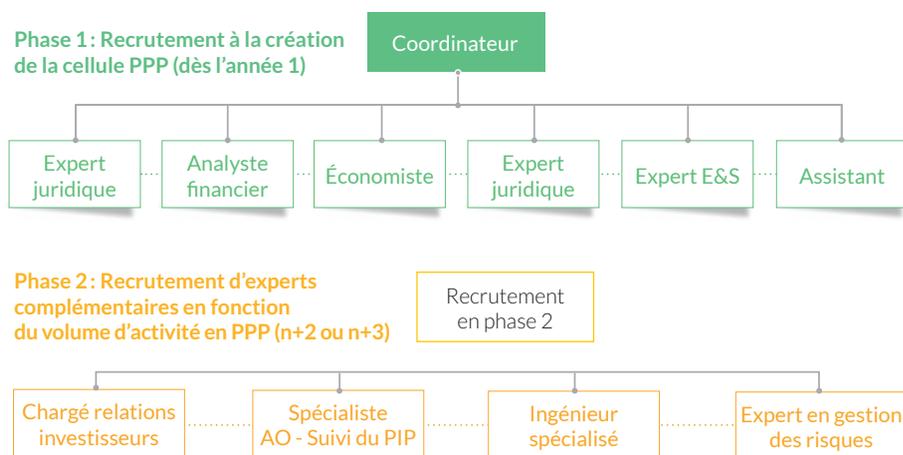
Par ailleurs, les missions de la cellule PPP pourront évoluer dans le temps, selon la vitesse de développement des projets en PPP. Il est donc important d'élaborer un cadre souple afin d'adapter ses missions selon les besoins évolutifs du pays en termes de développement des PPP.

L'organigramme de la cellule PPP ci-dessous est indicatif et susceptible d'évoluer selon les projets en préparation et en développement.

La Cellule PPP peut faire appel à des experts indépendants pour l'assister dans sa mission.

La Cellule PPP est directement attachée au Ministère en charge de l'Economie et des Finances.

Figure 9 Organigramme indicatif de la Cellule PPP



3.1.1.4 | Ministère en charge des collectivités locales

Dans le cadre de la **procédure simplifiée** des contrats de PPP pour les collectivités territoriales et leurs établissements, le

Ministère en charge des collectivités territoriales a certaines responsabilités qui lui sont déléguées par le Comité Interministériel.

Figure 10 Rôle du Ministère en charge des collectivités locales dans un projet PPP dans le cadre la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements



* Sur délégation du Comité Interministériel

** Sur délégation du Comité Technique d'Appui

Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

3.1.1.5 | Autorité Contractante

D'après la loi n°2017-006 sur les PPP en Mauritanie, l'Autorité Contractante d'un contrat PPP peut être :

- l'État,
- les collectivités territoriales,
- les établissements publics,
- les sociétés à capitaux publics,
- ou tout autre personne morale de droit public,
- ou de droit privé agissant pour le compte d'une personne morale de droit public ou bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'État,
- ou d'une personne morale de droit public, pour le compte de laquelle l'ouvrage est réalisé ou le service est rendu dans le cadre d'un PPP.

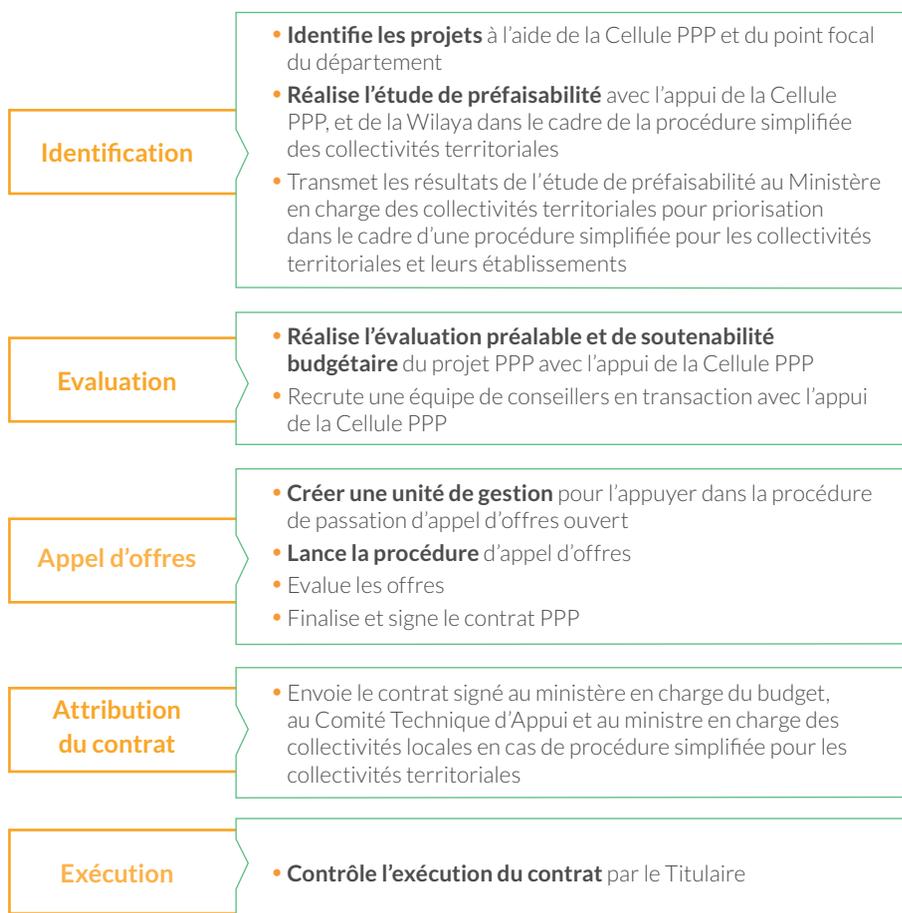
Par conséquent, cette partie est la représentante de la personne publique sur le projet.

Point focal au sein des ministères

Selon le Décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017 (article 10), chaque département ministériel désigne un point focal en charge des questions ayant trait aux PPP. Le point focal s'assure de la cohérence de la mise en œuvre des projets PPP et de la Politique Nationale de Développement, en collaboration avec le Ministère en charge de l'économie.

D'un point de vue logique, le point focal est celui qui est en charge des Etudes de la Planification du département sectoriel lui permettant d'être aux faits et en prise avec les projets à l'étude au sein de son département.

Figure 11 Rôle de l'Autorité Contractante dans un projet PPP



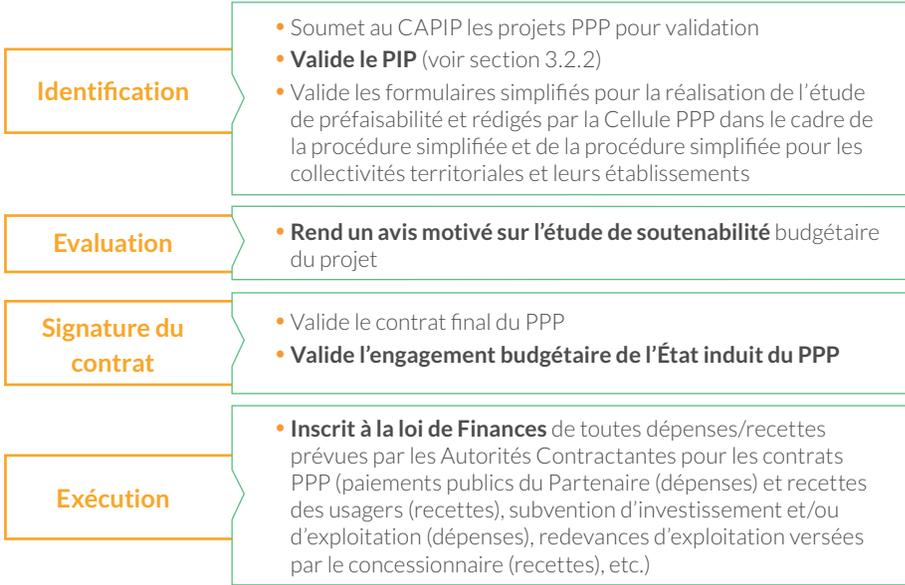
Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

3.1.1.6 | Les organismes de contrôle et de régulation

Ministère en charge du Budget

Le Ministère en charge du Budget est le principal organisme de contrôle financier pour la passation de contrat de PPP.

Figure 12 Rôle du Ministère en charge du budget dans un projet PPP

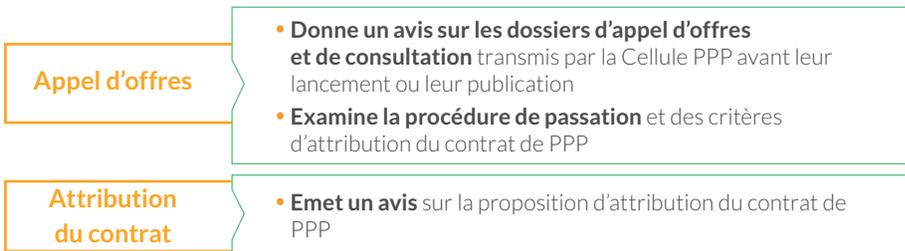


Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics

La Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics (CNCMP) est chargée de contrôler la procédure de passation des marchés publics en Mauritanie. Ses missions ont été étendues aux contrats de PPP par la loi relative aux PPP.

Figure 13 Rôle de la Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics dans la passation de projets PPP



Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

Autorité de Régulation des Marchés Publics

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics intervient **seulement en cas de litiges**.

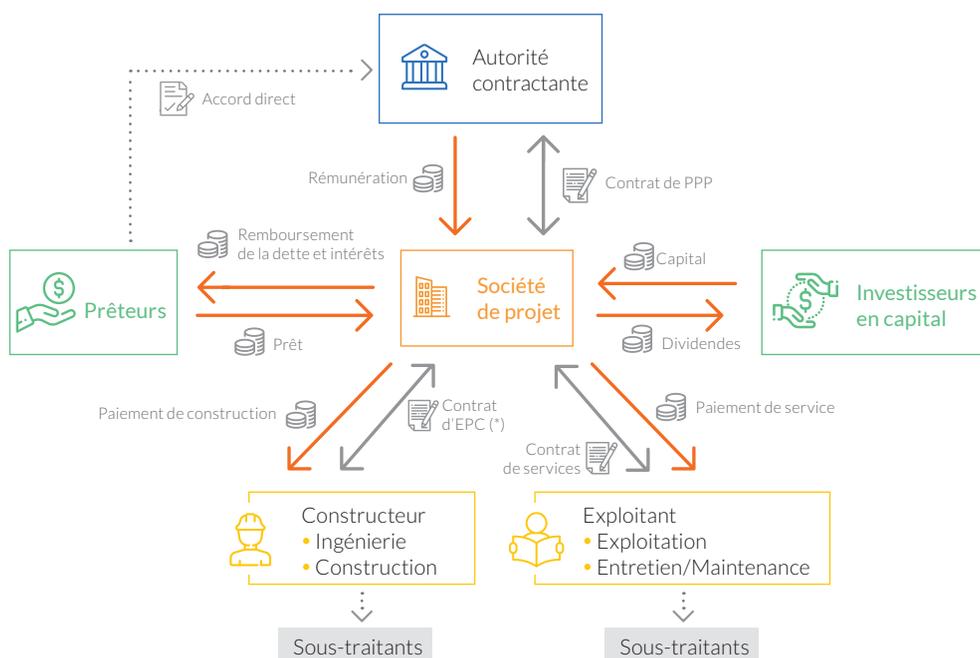
C'est la Commission de règlement des différends de l'Autorité qui est compétente pour statuer sur les différends relatifs à la procédure d'attribution des contrats de PPP.

3.1.2 | Rôle des partenaires

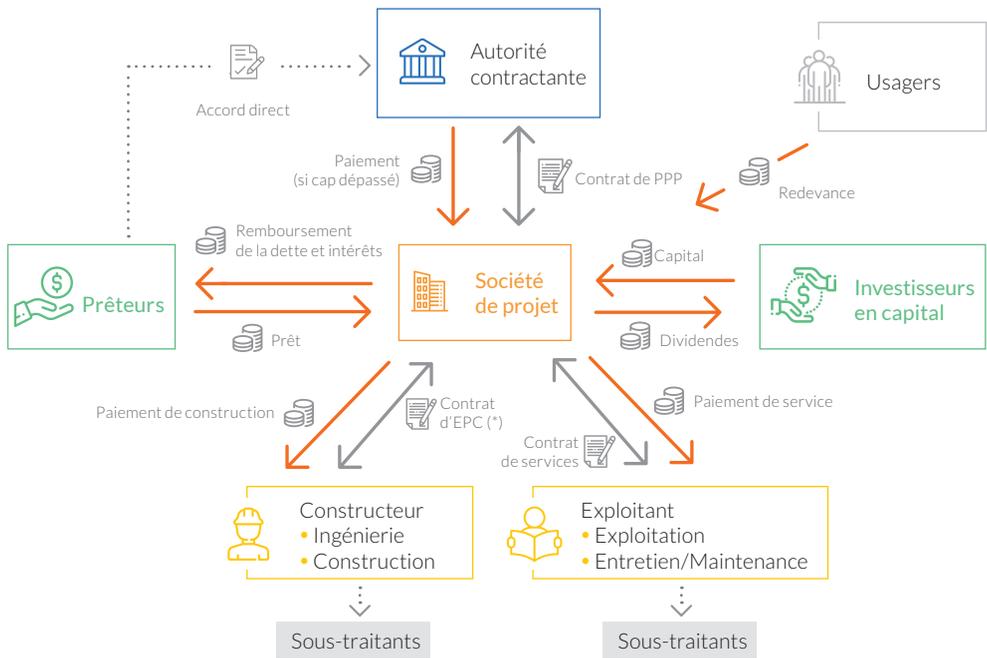
Dépendamment du type de PPP, à paiement public ou concessif, le rôle et les responsabilités des opérateurs partenaires du projet ne seront pas les mêmes.

Le schéma ci-dessous rappelle le rôle de ces acteurs, en particulier les relations d'ordre contractuelles et financières.

Figure 14 Modèle de PPP à paiement public



(*) Engineering, Procurement, Construction: contrat « clé en main » en Mauritanie.

Figure 15 Modèle de PPP concessif

(*) Engineering, Procurement, Construction: contrat « clé en main » en Mauritanie.

3.1.2.1 | La société de projet

La société de projet est une entité privée, créée sur mesure pour le projet de PPP. La société de projet est Titulaire du contrat de PPP.

Cette entreprise peut également prendre la forme d'un groupement de plusieurs entreprises : constructeur, exploitant, mainteneur, investisseur. Ce groupement peut répondre à l'appel d'offres sans création de société, mais l'Article 24 de la loi relative aux PPP stipule qu'une société doit être créée sous trente jours à compter de la date d'attribution du contrat de PPP au groupement sélectionné. Elle doit être également une société de droit mauritanien (Article 9 de la loi PPP).

Comme le rappellent les schémas ci-dessus, **la société de projet est l'élément essentiel de l'organisation du projet de PPP car elle est l'interface entre tous les acteurs. C'est cette entité qui signe les contrats, et c'est par elle que transite les paiements.**

En théorie, cette société est une sorte de coquille vide. En effet, elle n'est censée supporter aucun risque du projet, mais seulement les transférer à l'entité compétente pour supporter ce risque (autorité publique, constructeur, exploitant, mainteneur, investisseurs). En d'autres termes, la société de projet n'est qu'une interface et permet la coordination entre tous les acteurs.

Composition d'une société projet

Par exemple, lorsque le montant d'investissement est financé à 30 % en capital et 70% en dette, cela signifie que 30% du montant sera apporté à la SPV sous forme de capital. La SPV tire ce capital de ses actionnaires, qui sont souvent des opérateurs (constructeurs ou exploitants-mainteneurs - voir ci-dessous) et des banques ou des fonds d'investissements (spécialisés dans l'investissement en capital dans les projets d'infrastructures).

Figure 16 Exemple de structure actionariale d'une SPV

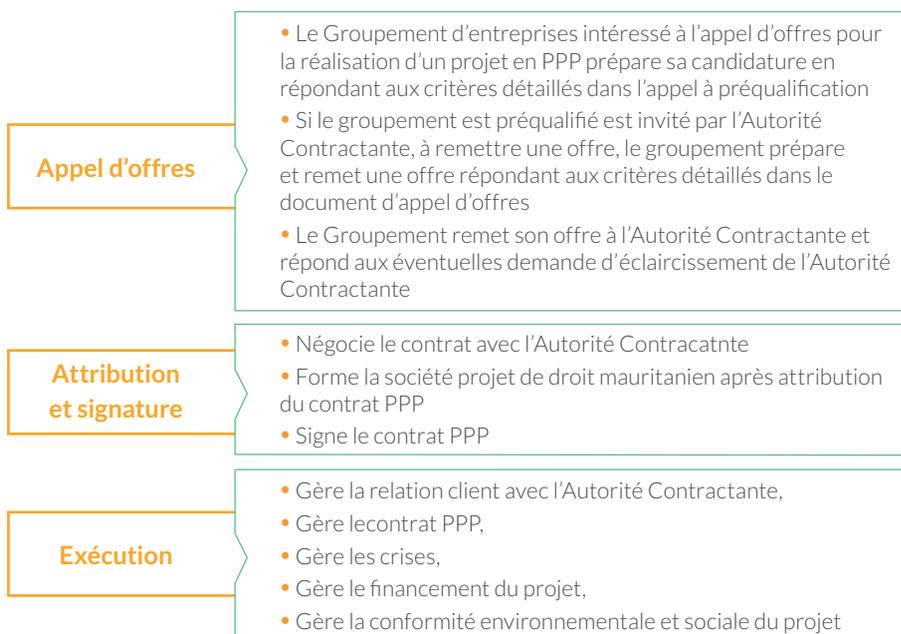


*Engineering, Procurement, Construction: contrat « clé en main » en Mauritanie.

Les responsabilités de la SPV sont variables selon les projets. Afin de réaliser ses tâches, la SPV peut être composée

d'une vingtaine à un cinquantaine de personnes, dépendant de l'envergure de responsabilités qu'elle détient.

Figure 17 Le rôle d'une société projet dans un projet en PPP



3.1.2.2 | Les prêteurs

Les prêteurs sont des acteurs essentiels au financement du projet de PPP.

En effet, ils sont la première source de financement car la société de projet emprunte auprès des institutions financières pour financer son projet. C'est ensuite grâce aux loyers versés par l'Autorité Contractante au Titulaire (dans le cas d'un PPP à paiement public - voir section 2.1.2 du guide) ou aux recettes que le Titulaire va tirer de l'exploitation (dans le cas d'un PPP concessif) que ce dernier remboursera sa dette aux prêteurs.

Eu égard à la taille conséquente des projets généralement envisagés en PPP, les investissements sont lourds et donc un seul prêteur ne peut pas porter l'ensemble du financement du projet. Il forme alors souvent une syndication avec d'autres prêteurs.

Dans la plupart des cas, les versements du financement par les prêteurs à la société de projet sont échelonnés durant la phase de construction du projet et sont conditionnés par l'avancement des travaux.

3.1.2.3 | Les investisseurs

Le capital que l'investisseur confie à la société de projet est une source essentielle de financement car c'est l'apport en capital qui rassurera les prêteurs.

Dans la plupart des cas et à cause des tailles importantes des projets PPP, le capital est fourni par plusieurs investisseurs. Cependant, les montants de dette est généralement plus important que l'apport en capital.

Les profils d'investisseurs sont variés et incluent notamment les bailleurs de fonds ou des entreprises étrangères.

Le constructeur ou l'exploitant sont souvent investisseurs dans les projets PPP. Il s'agit parfois d'une exigence des prêteurs ou des autres investisseurs qui considèrent que le risque d'exécution (de construction

ou d'exploitation) se trouve réduit. En effet, cet engagement financier garantit que le constructeur ou l'exploitant mettront tout en œuvre pour ne pas perdre leur investissement. Les investisseurs peuvent également être extérieurs au projet (fonds d'investissement, etc.). En effet, des investisseurs extérieurs au projet peuvent investir en dettes (prêts) ou en fonds propos (capital) dans les SPV : tels que des banques commerciales internationales ou des banques ou des fonds d'investissements internationaux privés ou internationaux publics (Proparco, la Société Financière Internationale, Banque Européenne d'Investissement, KfW DEG, etc.) ou nationaux publics (Caisse des Dépôts et de Développement, Chambre de Commerce, etc.).

3.1.2.4 | Le constructeur

Le constructeur est l'acteur en charge de la conception et la construction du projet, et par conséquent du respect de clauses techniques du contrat à travers le contrat de conception-construction passé avec la société de projet.

Le constructeur, du fait de la taille importante des projets de PPP, peut faire appel à des sous-traitants pour réaliser certaines tâches spécifiques. Néanmoins, il est interdit pour le constructeur de sous-traiter la globalité du projet (Article 35 de la loi PPP).

3.1.2.5 | L'exploitant

L'exploitant est responsable de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance de l'ouvrage concerné par le projet de PPP. Il doit respecter les niveaux de performance en matière de services indiqués dans le contrat de PPP.

Comme le constructeur, l'exploitant peut lui-même faire appel à des sous-traitants pour réaliser certaines des services.

3.2 | Étape 1 : Identification et sélection du projet

Figure 18 Étape 1 : Processus d'identification et de sélection d'un projet



La première étape en vue d'élaborer un PPP réussi consiste à identifier un projet de PPP potentiel.

Cette sous-section du guide décrit les premières étapes d'un projet PPP, à savoir son identification et sa sélection parmi d'autres projets candidats.

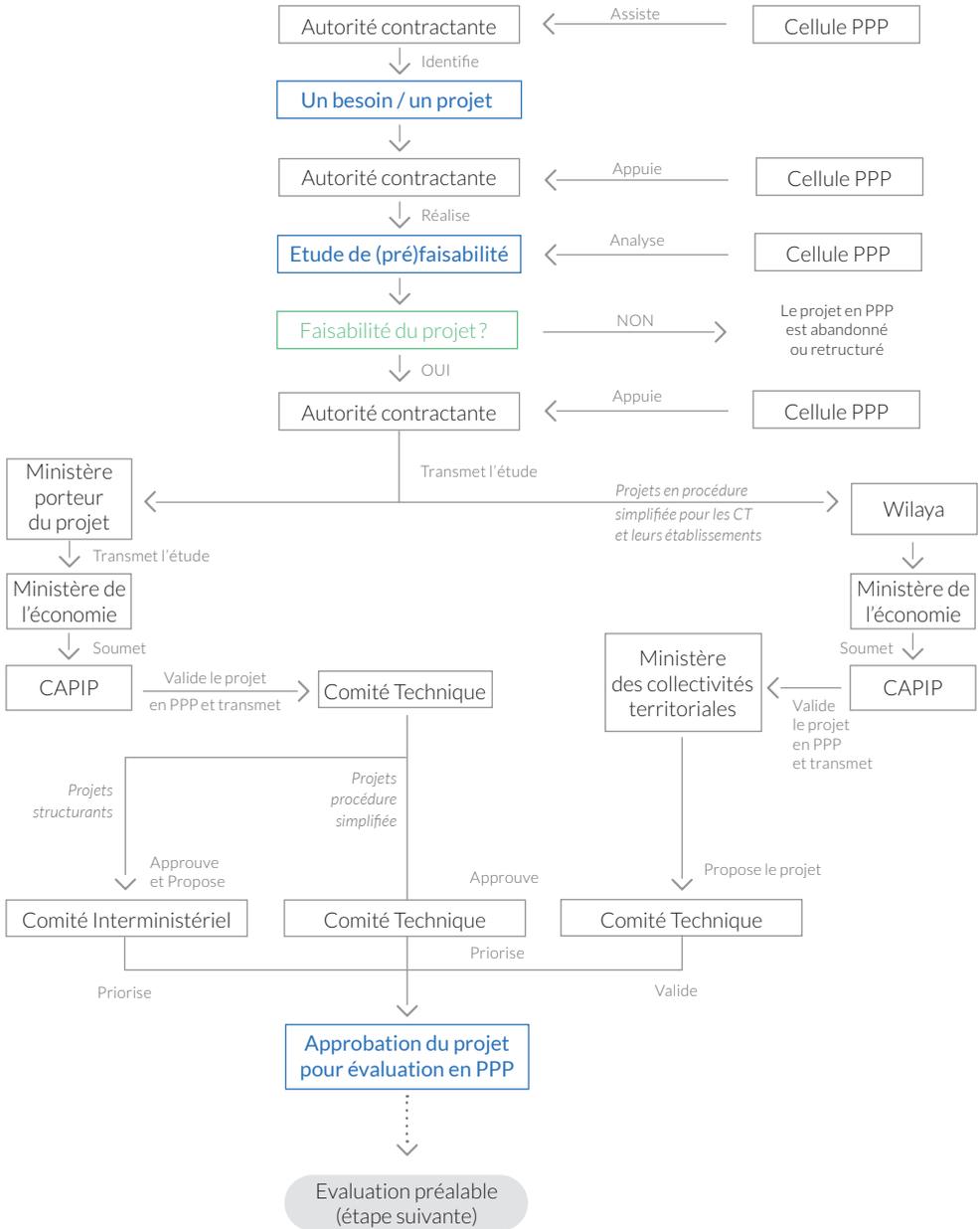
Comme un PPP constitue avant tout un investissement public, les projets sont issus d'une procédure plus générale de planification de l'investissement public. Au cours de l'élaboration de la liste des **projets prioritaires d'investissement public**, certains projets peuvent être présélectionnés selon leur potentiel de montage en PPP en vue d'optimiser les ressources (voir section 3.2.2).

Le résultat de l'étape d'identification du projet est d'élaborer un concept initial de PPP. À l'aide d'étude de **pré faisabilité**, l'étape d'identification et de sélection mène vers une évaluation préalable qui doit vérifier si la forme PPP est justifiée pour la réalisation du projet. Car c'est véritablement à l'étape de l'évaluation préalable (voir étape suivante à la section 3.3.3) et de soutenabilité budgétaire que la forme de contrat de PPP est décidée et poursuivie, ou suspendue.

Le logigramme ci-dessous permet de résumer les étapes clés à réaliser et les actions à mener pour chacun des acteurs pour l'étape d'identification et de sélection du projet.

3.2.1 | Logigramme de l'étape 1

Figure 19 Logigramme de l'étape d'identification et de sélection de projet



Source: D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

3.2.2 | Programmation d'investissements prioritaires (PIP)

Le point de départ de l'étape d'identification d'un projet en Mauritanie (envisagé en PPP ou non) consiste à identifier un projet d'investissement public prioritaire.

Le PIP est un outil de programmation des projets et programmes du secteur public regroupant les projets pour la mise en œuvre du Programme nationale de Développement (PND).

L'élaboration et la gestion du PIP sont sous la responsabilité du Ministère en charge de l'économie et des finances et se réalise en plusieurs étapes, quel que soit la nature du projet envisagé (PPP ou non) :

- **La formulation** des projets et du PIP se fait au niveau des différents ministères du gouvernement mauritanien qui produisent une feuille de route d'investissement de leur ministère et de leurs établissements pour les années à venir,

ce qui permet, dans chaque ministère concerné, d'établir une liste de projets potentiels.

- **La sélection et l'élaboration du PIP** se fait ensuite au niveau du gouvernement et du ministère en charge de l'Economie et des Finances qui sont en charge d'identifier les projets prioritaires parmi ceux proposés par les ministères de tutelle. Lorsqu'un projet est identifié par un ministère ou un établissement public ou une collectivité locale, celui-ci est inscrit au programme d'investissement public (PIP). C'est une condition nécessaire pour passer à l'étape suivante d'évaluation du mode de passation du projet. Ceci permet de s'assurer que les projets sélectionnés apportent le maximum de valeur ajoutée et répondent aux priorités de la collectivité.

3.2.2.1 | Objectifs de la planification des projets par le PIP

Une planification et une gestion solides de l'investissement public sont des éléments essentiels au succès de projets de PPP.

Un PPP bien structuré et correctement géré ne sera efficace que s'il porte des objectifs clairement identifiés qui sont essentiels aux besoins du secteur, en particulier en raison du caractère long terme des contrats de PPP qui bloque les exigences de la personne publique sur une longue période de temps. Si ces exigences et les critères ne

sont pas bien définis, que ce soit le choix de ces critères ou leur niveau, la performance attendue du Titulaire peut être moindre et la qualité du service public détériorée.

À travers une première phase d'identification, le projet peut être initié par différents types de promoteurs publics de projets : un ministère, un département ou une agence du gouvernement, une collectivité locale, un établissement public, une société nationale ou une société anonyme à participation publique majoritaire.

3.2.2.2 | Procédure d'inscription d'un projet au PIP

La procédure pour inscrire un projet au PIP est la suivante :

Figure 20 Procédure d'inscription d'un projet au Programme d'Investissement Public



Source: D'après le décret n°2016-179 fixant le cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'Investissement public.

3.2.2.3 | Critères d'évaluation d'un projet pour inscription au PIP

Les critères d'évaluation sont détaillés à l'Article 7 du décret du PIP⁴ :

- La pertinence du projet pour justifier le recours aux finances publiques ;
- L'assurance que le projet envisagé constitue une bonne solution pour répondre aux besoins ;
- La conformité du projet avec la stratégie des départements sectoriels ;
- La rentabilité économique et sociale du projet ;
- La viabilité financière ;
- L'adéquation avec le cadre macroéconomique, notamment les ressources disponibles ;
- La faisabilité technique ;
- L'analyse des risques ;
- Le schéma institutionnel proposé pour la mise en œuvre du projet ;
- Les adaptations du cadre légal et réglementaire nécessaire à l'exécution et la réalisation du projet.

Les projets identifiés devront suivre la procédure de la Programmation des Investissements Publics à l'exception des projets ne nécessitant aucun financement public.

3.2.2.4 | Autres sources de formulation de projets

Dans certains cas, l'initiation d'un projet (envisagé en PPP ou non) peut aussi provenir d'autres sources que le processus standard de planification de l'investissement public.

Par exemple :

- Des processus de réforme sectorielle. Les gouvernements menant une réforme d'un secteur d'infrastructures peu performant peuvent envisager un PPP comme une solution permettant d'associer le secteur privé afin d'améliorer la performance des infrastructures en question.
- Des propositions spontanées soumises par des entreprises (plus de détails sont fournis à la section 3.4.6). Certains gouvernements acceptent que les entreprises et autres entités non gouvernementales soumettent des idées de projet de PPP, comme cela est prévu par la loi relative aux PPP en Mauritanie (Article 21). Ceci peut permettre d'anticiper des potentielles solutions avant de concrétiser un projet.

Cependant, lorsqu'un PPP est élaboré suite à une proposition spontanée, le risque est que le projet ne soit pas bien intégré aux plans et priorités plus généraux du secteur et des infrastructures. Ces projets doivent donc faire l'objet des mêmes évaluations que tout autre projet d'investissement public.

Ce processus d'identification du projet doit être formalisé à travers l'élaboration d'une « **note de concept** ».

Dans tous les cas, la Cellule PPP et les ministères de tutelle des autorités publiques à l'initiative d'un projet sont étroitement associés au processus d'identification. Ils participent notamment à l'étape de sélection et de définition du projet, peuvent éventuellement donner leur avis sur la note de concept et actent la décision de procéder aux étapes suivantes de préparation du projet (voir étape suivante et Figure 21).

⁴ Décret n°2016-179 fixant le cadre institutionnel de formulation, de sélection et de programmation de l'Investissement public.

3.2.3 | Sélection d'un projet candidat au PPP

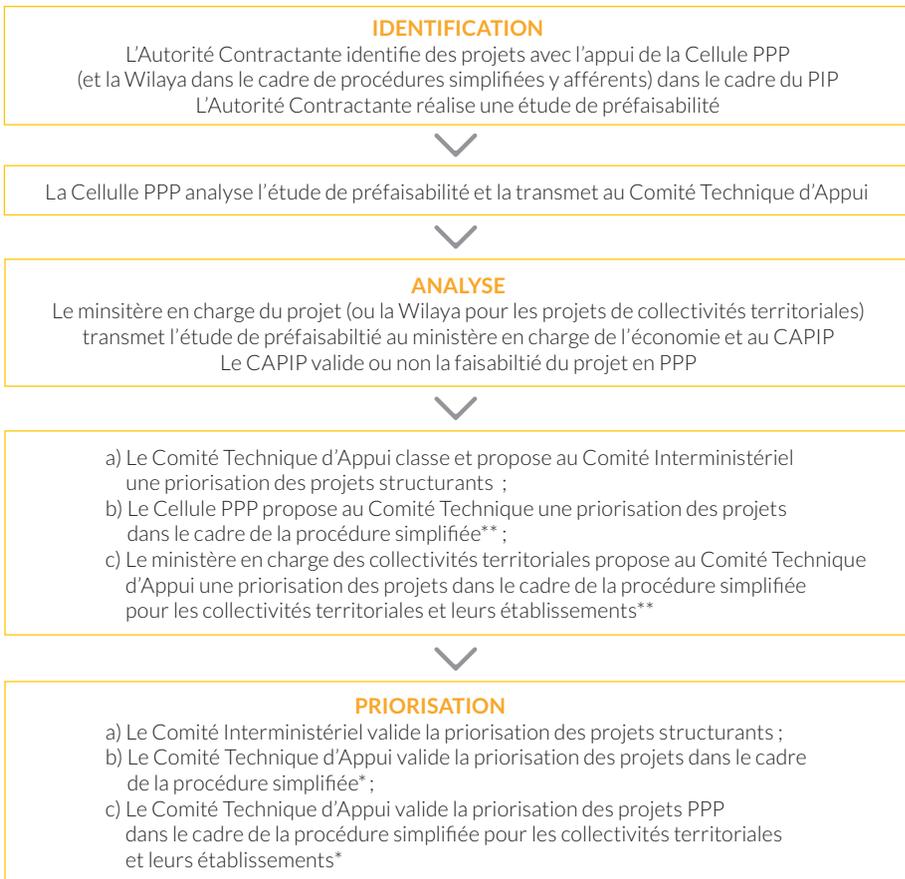
A la suite de l'étape d'identification des investissements publics prioritaires, ou options de réforme sectorielle, les autorités publiques (Ministères sectoriels, Ministère de l'Economie et des Finances, future Autorité Contractante ou Cellule PPP) peuvent envisager certains projets en montage en PPP en fonction de leur potentiel de mise en œuvre en tant que PPP (voir Figure 21 ci-dessous).

**L'objectif de ce tri consiste à dis-
cerner, en fonction des informations**

disponibles, si le projet peut optimiser davantage les ressources s'il était mis en œuvre sous forme de PPP plutôt que sous forme d'un montage « classique », appelé aussi montage en maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Ensuite, c'est l'évaluation préalable et de soutenabilité budgétaire qui conclura définitivement sur la faisabilité du projet en PPP (Article 13 de la loi relative aux PPP en Mauritanie) (voir section 3.3.3).

Figure 21 Identification et priorisation d'un projet envisagé en PPP



* Sur délégation du Comité Interministériel. ** Sur délégation du Comité Technique d'Appui.

Source: D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

3.2.3.1 | Autres sources de formulation de projets

Le processus de PPP peut être envisagé comme une « option » lors de la procédure générale de gestion de l'investissement public. Cependant, cette « ramification » peut survenir à différents moments de la procédure d'investissement public. L'option PPP doit suivre ensuite une procédure spécifique aux PPP qui se déroule comme décrit dans le guide.

Etude de préféabilité

Après avoir identifié des projets potentiels d'investissement public, l'Autorité Contractante est en charge de réaliser une étude de préféabilité sur les aspects techniques, financiers, environnementaux, sociaux, juridiques et administratifs dans le but d'évaluer l'intérêt du montage PPP pour le projet et l'impact sur le budget de l'Autorité Contractante.

Cette étude de préféabilité contient généralement les éléments suivants :

- Faisabilité technique ;
- Etude environnementale et sociale ;
- Analyse économique ;
- Viabilité commerciale ;
- Analyse comparative avec d'autres formes de contrat (Maîtrise d'Ouvrage Publique par exemple) ;
- Analyse de soutenabilité financière et budgétaire ;

Ces éléments sont repris et approfondis lors de l'évaluation du projet (voir la section 3.3.3).

Si à cette étape du processus l'Autorité Contractante souhaite évaluer le potentiel de mise en œuvre du projet identifié en tant que PPP, celle-ci doit répondre aux éléments suivants :

- **Portée du projet :** les coûts de transaction identifiés dans l'étude de préféabilité peuvent-ils être justifiés ?
- **Transfert de risques :** existe-t-il une raison valable de penser qu'un PPP permettra d'optimiser davantage les ressources qu'une procédure traditionnelle de passation de marchés publics ?
- **Capacité et intérêt du marché :** existe-t-il un projet commercial potentiellement viable et un certain intérêt du marché vis-à-vis du projet ? Une évaluation de l'intérêt du marché peut exiger un sondage de marché initial auprès d'investisseurs potentiels.

Suite à l'identification de plusieurs projets potentiels par l'Autorité Contractante, ceux-ci doivent être priorités, ce qui constitue la sous-étape suivante.

3.2.3.2 | Priorisation des projets

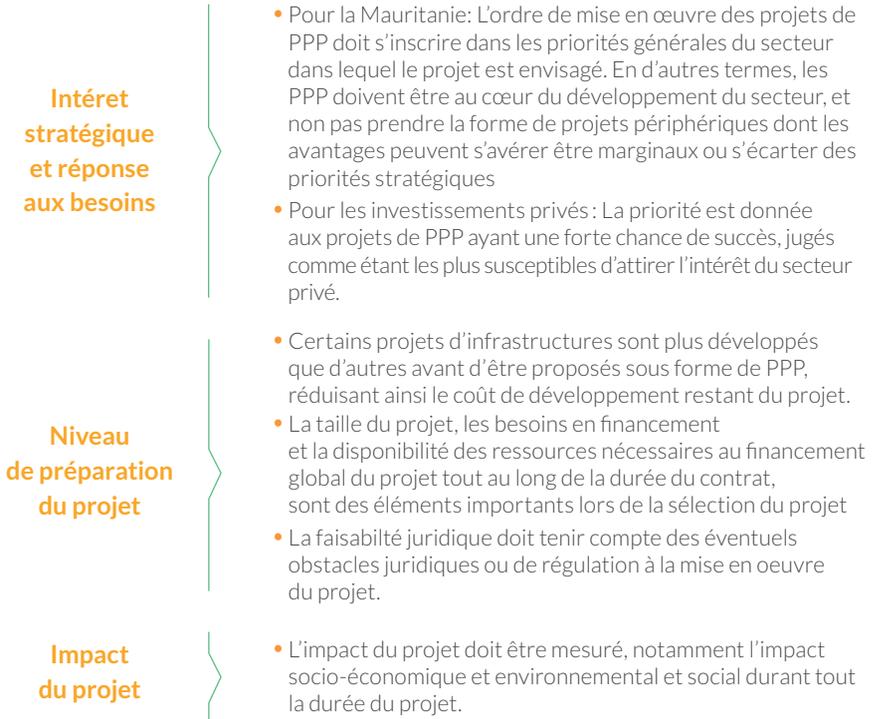
La priorisation de projets signifie examiner soigneusement les divers concepts de projet gérés jusqu'alors par les acteurs publics, et **trier ces projets selon leur potentiel de mise en œuvre en tant que PPP**, à l'aide de l'approche décrite à la section précédente. Bien souvent, l'étude de préféabilité et la priorisation des projets se fait en parallèle.

La Cellule PPP prépare la priorisation des projets sur la base des études réalisées lors de l'étape de préféabilité. La priorisation des projets est ensuite validée par :

- Le Comité Interministériel pour les projets structurants ;
- Le Comité Technique d'Appui pour les projets dans le cadre de la procédure simplifiée et la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements.

La Cellule PPP analyse les projets à travers les critères suivants en vue de leur priorisation :

Figure 22 Critères de priorisation des projets



Source : D'après le Décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017.

3.2.3.3 | Conséquences d'une mauvaise sélection de projet

Si un projet n'a pas été sélectionné judicieusement, des ressources limitées lui seront consacrées et le projet n'offrira, par conséquent, pas les bénéfices

justifiant son coût. Ceci peut générer une sous-utilisation des actifs du projet et une prestation médiocre du service ou à un coût plus élevé que nécessaire.

Ces problèmes systématiques résultent des **facteurs** suivants :

- Planification et coordination insuffisantes : une bonne planification et coordination sectorielle et intersectorielle sont nécessaires afin d'assurer que les « meilleurs » projets soient sélectionnés, c'est-à-dire ceux permettant une optimisation des ressources, un développement local intégré, et la mise en place d'une offre adaptée aux besoins des usagers. En l'absence d'une planification solide,

les pouvoirs adjudicateurs responsables ne bénéficieront pas d'une perspective complète des éventuels projets pouvant être mis en œuvre, et ne connaîtront pas l'ordre dans lequel exécuter ces projets afin d'allouer efficacement les ressources sectorielles.

- Analyse défectueuse : l'analyse sous-jacente à la sélection du projet est souvent défectueuse. Ainsi, des projets dont le rapport coût-bénéfice semblait justifié s'avèrent en réalité ne pas être avantageux. Les bénéfices sont souvent surestimés, engendrant

des projets qui sont plus vastes et plus complexes que la demande ne l'exige. À l'inverse, les coûts sont souvent sous-estimés.

- Politiques ou gains personnels entravant le processus de sélection du projet : ceci peut conduire à accroître les coûts ou réaffecter les fonds vers des projets moins utiles. Par exemple, une analyse insuffisante du besoin ou une mauvaise planification des projets peuvent permettre à des projets qui ne sont non qualifiables d'être sélectionnés pour des raisons politiques ou personnelles.

3.2.4 | Répartition des tâches

Tableau 2 Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'identification et de sélection

	Autorité Contractante	Cellule PPP	Comité Technique d'Appui
Identification de projets potentiels	<ul style="list-style-type: none"> • Identifie des projets avec la Cellule PPP; • Réalise l'étude de préfaisabilité; 	<ul style="list-style-type: none"> • Appuie l'Autorité Contractante; • Analyse l'étude de préfaisabilité; 	
Priorisation des projets		<ul style="list-style-type: none"> • Propose une priorisation des projets PPP chaque mois au Comité Technique d'Appui; 	<ul style="list-style-type: none"> • Propose une priorisation des projets structurants au Comité Interministériel; • Valide la priorisation des projets PPP dans le cadre de la procédure simplifiée et la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements et sur délégation du Comité Interministériel;

Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

Ministère en charge du Budget

- Soumet le projet au CAPIP pour validation (sauf si le projet ne requiert aucun financement public);
- Valide le PIP;
- Valide les formulaires simplifiés pour la réalisation de l'étude de préféabilité et rédigés par la Cellule PPP dans le cadre de la procédure simplifiée et de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements;

Comité Interministériel

- Valide la priorisation des projets structurants;
- Délègue la priorisation des projets PPP au Comité Technique d'Appui dans le cadre de la procédure simplifiée et la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements;

Ministère en charge des Collectivités territoriales

Propose au Comité Technique d'Appui une priorisation des projets sur la base des études de faisabilité avec l'appui de la Cellule PPP dans le cadre de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements et sur délégation du Comité Technique d'Appui;

3.2.5 | Liste de contrôle



Identification d'un besoin et d'un projet



Note de concept



Identification d'un projet prioritaire au PIP



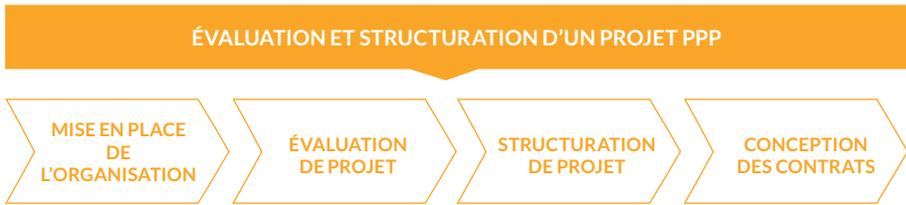
Étude de préfaisabilité



Priorisation de projet

3.3 | Étape 2 : Evaluation et structuration d'un projet PPP

Figure 23 Étape 2 : Processus d'évaluation et de structuration d'un projet



L'évaluation et la structuration des projets de PPP sont, dans la pratique, des étapes parallèles et itératives.

Les informations tirées de l'étude préalable et de soutenabilité budgétaire ainsi que de l'analyse de viabilité économique sont des données essentielles à la structuration du projet en PPP.

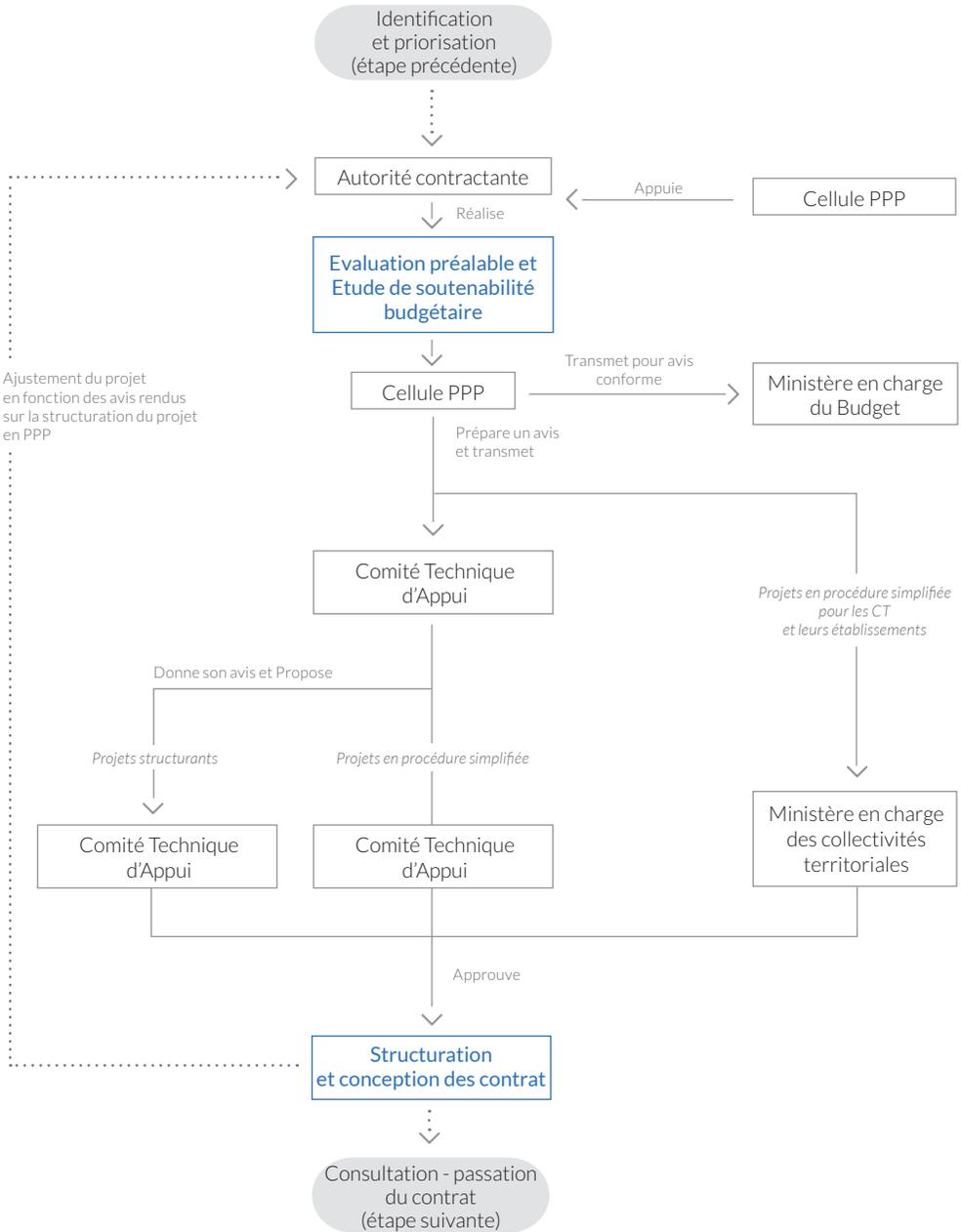
- Elles permettent, par exemple, d'identifier les risques techniques clés et de fournir des estimations de la demande et de la volonté des usagers à s'acquitter de tarifs d'usage pour l'utilisation des services, le cas échéant.
- La structure du PPP fait ensuite l'objet d'une analyse de viabilité commerciale, d'accessibilité financière, et d'optimisation des ressources.
- Suite à cette analyse, il peut s'avérer que la répartition des risques initialement proposée doit être modifiée. L'objectif consiste à structurer un projet en PPP qui remplira les critères d'évaluation appropriés, c'est-à-dire, un PPP qui soit techniquement réalisable, économiquement et commercialement viable, responsable sur le plan budgétaire, et rentable.

Il faut donc toujours garder conscience de l'**aspect itératif du processus** qui conduit à des allers-retours **entre l'évaluation et la structuration du projet de PPP, permettant une sélection de plus en plus rigoureuse.**

Le logigramme ci-dessous permet de résumer les étapes clés à réaliser et les actions à mener pour chacun des acteurs pour l'étape d'évaluation et de structuration du projet.

3.3.1 | Logigramme de l'étape 2

Figure 24 Logigramme de l'étape d'évaluation et de structuration de projet



Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n° 2017-125/PM du 02 novembre 2017

3.3.2 | Mise en place de l'organisation

La complexité et l'envergure de la plupart des projets PPP réclament la mise en place d'une organisation adéquate au sein de l'Autorité Contractante, le recours aux services de conseillers spécialisés et la mise au point d'une stratégie de gestion de projet.

3.3.2.1 | Mise en place de l'équipe chargée du projet au sein de l'Autorité Contractante

Les PPP justifient généralement une gestion de projet fondée sur la mise en place d'une équipe dédiée au sein de l'Autorité Contractante, de façon à s'assurer que toutes les compétences requises sont effectivement réunies.

Dans le cadre mauritanien, les comités suivants, dont les activités sont décrites à la section 3.1.1, ont été mis en place :

- Comité Interministériel ;
- Comité Technique d'Appui ;
- Cellule d'appui aux PPP ;
- Une unité de gestion que l'Autorité Contractante met en place au sein de son organisation pour l'appuyer dans les phases de préparation, mise en concurrence et exécution du contrat PPP. La nomination d'un « directeur de projet »

revêt une importance particulière. Au cours de la phase de passation du contrat, cette fonction nécessitera une implication à temps plein. Les compétences requises pour ce rôle incluent une connaissance des pratiques du secteur privé et une compréhension du mode de fonctionnement des administrations publiques.

- L'unité de gestion de projet est un des acteurs essentiels au bon déroulement d'un projet de PPP. Le plus souvent, un comité de pilotage est également mis en place et à qui l'unité de gestion rend compte. Cependant, dans le cadre actuel en mauritanien la Cellule PPP et le Comité Technique d'Appui peuvent jouer le rôle de comité de pilotage du projet.

3.3.2.2 | Recrutement d'une équipe de conseillers par l'Autorité Contractante

La mise en place d'un groupe de conseillers expérimentés est de première importance. Le recrutement de conseillers suppose que des ressources suffisantes soient prévues au budget de l'Autorité Contractante en amont du cycle du projet. L'équipe de gestion de projet aura besoin de faire appel à différents types de conseillers durant les diverses phases du processus de préparation et de mise en œuvre. Il arrive que des conseillers soient déjà mis à contribution pour élaborer les premiers rapports d'études de faisabilité et d'évaluation préalable.

- Dans la plupart des cas, l'équipe de conseillers constituée pour la phase de

passation du contrat comprendra :

- > Un conseiller financier ;
- > Un conseiller technique ;
- > Un conseiller juridique ;
- > Un conseiller environnemental.

Il faudra aussi faire appel à d'autres consultants pour des contributions spécifiques (par exemple pour les questions relatives aux incidences sociales - déplacement de population - ou aux problématiques d'assurances). La composition exacte de l'équipe de conseillers dépendra du secteur du projet et des ressources disponibles en interne. Cependant, l'Autorité Contractante a la possibilité de faire appel

à des consultants extérieurs pour renforcer son équipe de conseillers et faire appel à des compétences dont elles ne disposent pas en interne.

- Dans la majeure partie des cas, il est plus opportun de conclure un contrat unique avec un groupement de conseillers dirigés par l'un d'entre eux (souvent le conseiller financier qui sera le mandataire du groupement). Toutefois, une Autorité Contractante très expérimentée en matière de passation de contrats PPP peut engager les conseillers sur la base de mandats distincts au lieu de confier un mandat unique à un groupement, le directeur du projet de l'Autorité Contractante étant alors chargé de gérer l'ensemble du processus.
- Même si un groupement de conseillers est engagé, il est utile que le directeur du projet de l'Autorité Contractante soit en mesure d'examiner certaines problématiques séparément avec chaque membre du groupement, de façon à s'assurer que toute divergence d'opinions sur les points délicats est détectée. L'Autorité Contractante doit prêter une grande attention aux incitations liées aux dif-

férents modes de recrutement et de rémunération des conseillers :

- > Par exemple, si les consultants engagés pour réaliser les études de faisabilité sont à peu près certains d'être également retenus pour assister l'Autorité Contractante dans le cadre de la transaction du projet en PPP, ils pourraient être incités à ne pas divulguer d'éventuels problèmes de crainte que le projet ne soit pas poursuivi ;
- > Par ailleurs, si les conseillers mandatés pour la transaction du projet en PPP perçoivent une commission de succès versée intégralement lors de la signature du contrat PPP, ils pourraient être incités à livrer un projet mal analysé ou structuré.
- Il peut par conséquent être utile que l'Autorité Contractante recrute initialement un consultant chargé de l'assister dans la planification de l'ensemble des missions de conseil qui seront nécessaires au cours des phases de préparation et de passation du contrat (par exemple, préparation des cahiers des charges et des contrats des conseillers).

3.3.3 | Evaluation du projet

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

Comme précisé dans la section 3.2.3 du guide, la pré-évaluation du projet en tant que PPP a pu être conduite lors de la phase d'identification du processus (lors de l'étude de pré-faisabilité).

Cependant, l'évaluation préalable et de soutenabilité budgétaire est l'étape clef qui conduit à la conclusion sur la viabilité de mise en œuvre du projet sous forme de contrat de PPP.

Cette évaluation pourra également, comme précisé précédemment, être affinée lors de la phase de structuration du projet. Par conséquent, le projet est en général réévalué au cours des étapes suivantes. En particulier, le coût final (et donc, la capacité budgétaire et l'optimisation des ressources) n'est connu qu'une fois le marché conclu, lorsque le gouvernement doit prendre la décision finale de signer le contrat avec le candidat retenu.

3.3.3.1 | Les étapes de l'évaluation d'un projet en PPP

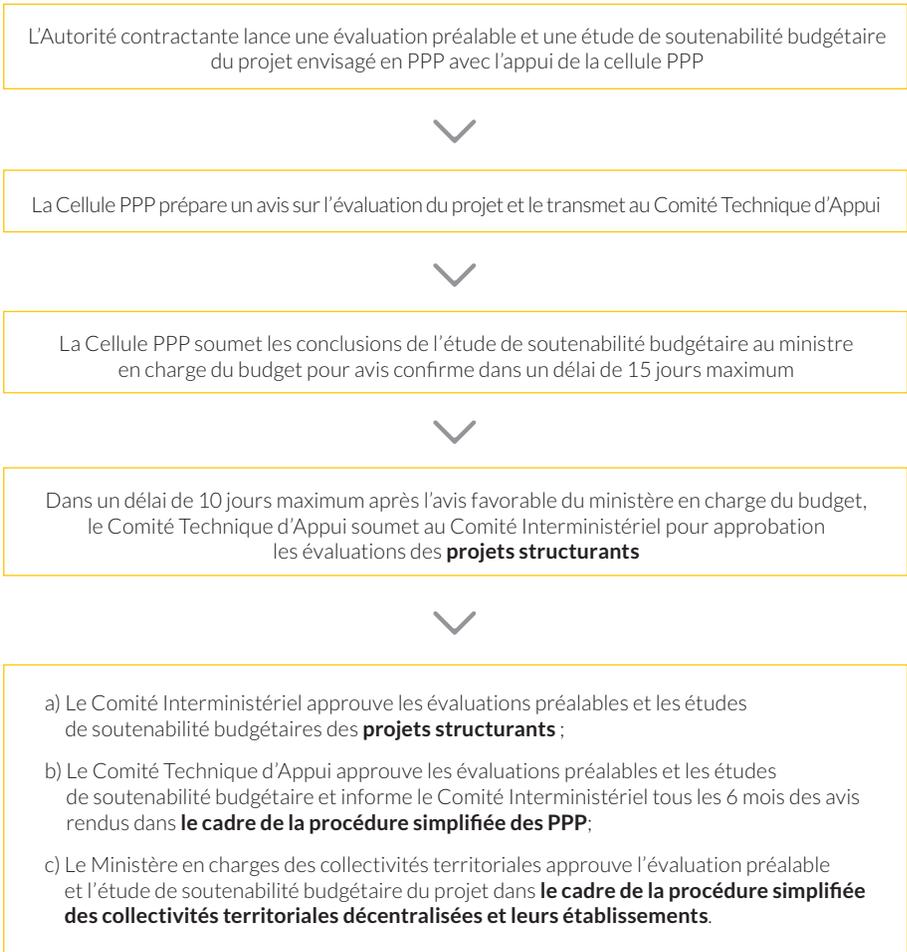
D'après la loi relative aux PPP en Mauritanie, les étapes à entreprendre dans le cadre de l'évaluation d'un projet de PPP sont les suivantes :

- Faisabilité technique ;
- Etude environnementale et sociale ;
- Analyse économique ;
- Viabilité commerciale ;
- Analyse comparative (avec d'autres formes de contrat) sur les aspects économique, financier, juridique et administratif (ou *Value for Money*) ;
- Analyse de soutenabilité financière et budgétaire.

A la fin de l'évaluation préalable, l'Autorité Contractante doit être capable de répondre aux questions suivantes :

- Le projet répond-il à un besoin clairement identifié ?
- Le projet remplit-il les critères standards d'évaluation de projet, tels que la faisabilité technique et la justification du rapport coût-bénéfice ?
- Le montage commercial du projet est-il attractif pour le marché ?
- S'il est mis en œuvre sous forme de PPP, le projet permettra-t-il une meilleure optimisation des ressources qu'une procédure traditionnelle de passation de marché en maîtrise d'ouvrage publique ?
- Le projet est-il financièrement et budgétairement soutenable ?
- Quels sont les impacts environnementaux et sociaux identifiés du projet ?
- Des guides pour appuyer les acteurs lors de l'étape d'évaluation préalable sont disponibles sur le site Internet dédié aux PPP en Mauritanie (<http://www.ppp.gov.mr/>) pour guider l'évaluation préalable.

Figure 25 Procédure d'évaluation et de validation d'un projet PPP



Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

3.3.3.2 | Faisabilité technique

La première des conditions pour mettre en place un projet est sa faisabilité technique. En effet, si aucune option technique ne répond aux besoins du projet, qu'il soit d'ailleurs envisagé en PPP ou sous une autre forme, il est inutile de poursuivre l'évaluation préalable.

Dans la plupart des cas, une étude de faisabilité technique aura pu être en partie réalisée aux étapes précédentes, notamment initiée lors de l'étape de pré-faisabilité (voir la section 3.2.3.1. du guide). L'étude conduisant à la faisabilité tech-

nique du projet n'est pas spécifique à un PPP et doit être réalisée pour tous les projets d'investissement public.

L'Autorité Contractante fera appel, dans la plupart des cas, à un ou plusieurs consultants externes, experts dans le secteur où le projet est censé être réalisé.

A la fin de l'étude de faisabilité technique, l'Autorité Contactante doit pouvoir répondre à la question suivante : quelles sont les options techniques envisageables et les conditions de réalisation pour répondre au besoin identifié?

3.3.3.3 | Étude d'impact environnementale et sociale

Cette étude se réalise, en général, en parallèle de l'étude faisabilité technique car celle-ci doit s'adapter aux résultats issus de l'étude d'impact environnementale et sociale.

La construction de nouvelles infrastructures est nécessaire au développement économique d'un pays ou d'une région. Cependant, la nouvelle infrastructure peut entraîner certains impacts et coûts sociaux et environnementaux, tant pendant sa construction que pendant son exploitation. Les gouvernements prennent en

compte les questions environnementales et sociales en amont, lors de la préparation d'un projet, avant d'ouvrir le processus d'appel d'offres.

L'évaluation et l'atténuation des risques environnementaux et sociaux fait partie intégrante de la gestion des risques, au même titre que la gestion des risques opérationnels et financiers d'un projet PPP. La prise en compte des risques environnementaux et sociaux est cruciale pour le projet, son succès, et l'impact qu'il aura.

Parmi les éléments qui justifient une étude environnementale et sociale, on peut citer notamment :

- La prise en compte adéquate des questions environnementales et sociales dès la préparation du projet de PPP permet souvent une amélioration des performances du projet final. En effet, de part le caractère long-terme de ces projets, si ces questions ne sont pas prises en compte dès la mise en place du projet, cela peut entraîner des coûts supplémentaires importants pendant la phase d'exploitation.
- Pour les parties prenantes du projet et les communautés voisines, l'analyse et l'atténuation des conséquences négatives potentielles du projet permettent d'accroître l'impact social de celui-ci. De plus, le fait d'identifier et de communiquer sur les bienfaits du projet peut conduire à une meilleure acceptation par la population et les communautés locales. Il en va de même quant à la compréhension et l'acceptation par la population du concept même de PPP, qui est un projet de long terme et impliquant une entité privée.

- La plupart des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que de nombreux établissements financiers exigent une démonstration de l'évaluation et de l'atténuation des risques environnementaux et sociaux. La mise en place d'une méthodologie de gestion de ces risques environnementaux et sociaux améliore donc la « bancabilité » du projet, facilitant de ce fait la recherche de financement. Ces risques doivent donc être mis au premier plan, notamment à travers l'étude d'impact environnementale et sociale réalisée lors de la phase d'évaluation du projet. Les conclusions de l'étude d'impact peuvent être de nature à remettre en cause le projet ou à modifier les options techniques si celles présentées ne permettent pas de répondre favorablement aux critères environnementaux et sociaux.
- Certains soumissionnaires d'envergure internationale peuvent être préoccupés par le risque réputationnel posé par les impacts environnementaux et sociaux. Le travail d'identification préalable des risques environnementaux et sociaux, une communication transparente, et un dialogue ouvert avec le secteur privé à leur sujet sont essentiels pour permettre d'assurer aux soumissionnaires que les impacts environnementaux et sociaux sont intégrés au projet.
- Exiger des candidats qui soumettent une offre qu'ils adoptent les meilleures pratiques pour la gestion des questions environnementales pousse à un « nivellement par le haut » de la concurrence, indépendamment de l'origine (locale ou internationale) des candidats. Cela permet finalement d'augmenter les standards environnementaux et sociaux du projet spécifiquement, et de façon générale de l'ensemble des acteurs du secteur.

3.3.3.4 | Analyse économique

Par définition, un projet est économiquement viable si les avantages économiques excèdent ses coûts économiques. Dépendamment du type de projet, il existe différents modèles d'analyse de viabilité économique, afin de décider si un projet proposé utilise les ressources publiques à bon escient.

L'analyse de viabilité économique peut aussi comprendre une analyse « coût-bénéfice » afin de décider si le projet est le moyen le plus économique de réaliser les avantages identifiés.

Il faut différencier les coûts économiques et les coûts financiers du projet car dans la plupart des cas, ils ne sont pas égaux. C'est notamment le cas si les coûts liés aux dommages environnementaux du projet ou les coûts de démantèlement de l'actif (pour une usine par exemple) sont pris en compte. L'analyse économique étudie les avantages économiques que le projet apportera au public dans sa globalité. Les revenus générés par un projet sont habituellement une estimation à la baisse des avantages économiques offerts par

ce projet, et les avantages peuvent être fortement supérieurs aux revenus. Par exemple, les avantages offerts par une amélioration des transports routiers sur un axe très emprunté peuvent être supérieurs aux revenus issus du projet, c'est à dire des péages routiers. Autre exemple, la valeur de l'enseignement dispensé dans un lycée est mesurée en termes d'amélioration de la vie et des perspectives d'avenir des jeunes lycéens poursuivant leurs études dans cet établissement, même s'il n'y a pas de revenus directs émanant du projet.

3.3.3.5 | Viabilité commerciale

Ayant établi que le projet est techniquement faisable et économiquement viable, cette étape consiste alors à comprendre si le projet, structuré sous forme de PPP, suscite l'intérêt du marché.

Les entités privées (investisseurs, prêteurs) sont-ils intéressés par le projet et si oui, à quelles conditions de commercialité ? De manière générale, les entités privées trouveront un projet attrayant du point de vue commercial s'il leur permet d'obtenir des rendements intéressants par rapport au niveau de risque du projet. On utilise notamment le taux de rentabilité interne (« TRI ») pour mesurer la rentabilité d'un projet.

L'évaluation des rendements (du projet, financier et des capitaux) requiert une analyse financière, c'est-à-dire l'établissement d'un modèle financier du projet. Un modèle demande, en règle générale, de déterminer les flux de trésorerie du projet et les diffé-

rents rendements. On peut ensuite s'appuyer sur le modèle pour analyser la solidité financière du projet. Cette étape se fait donc en parallèle de l'analyse économique du projet, les données économiques alimentant le modèle financier.

Lorsque les revenus dérivés des frais imposés aux usagers excèdent les coûts d'investissements et d'exploitation, le projet est généralement considéré comme commercialement attrayant (à condition que les risques soient jugés acceptables par les potentiels investisseurs et prêteurs). Dans le cas d'un PPP de type concessif, lorsque les revenus en provenance des tarifs imposés aux usagers ne sont pas jugés suffisants par les potentiels investisseurs du projet pour atteindre un certain niveau de rentabilité, le gouvernement devra évaluer les contributions publiques nécessaires afin de garantir l'équilibre économique et commercial du projet pour le Titulaire du contrat PPP.

Tester l'appétit de partenaires potentiels

Les gouvernements évaluent souvent l'appétit de partenaires potentiels concernant une proposition de PPP avant de le mettre sur le marché. Il s'agit de tester l'intérêt du secteur privé en sondant le marché en présentant les principaux paramètres et la structuration envisagée auprès des investisseurs potentiels. Cela peut se faire à l'occasion de tournées de présentation du projet (ou « roadshow ») et intervient avant la phase d'appel d'offres, ce qui permet de réajuster le projet si nécessaire selon les retours des potentiels investisseurs et prêteurs du projet. Le sondage peut se faire également lors de la phase de structuration du projet par un Avis à Manifestation d'Intérêt, qui peut se faire en parallèle de la phase d'évaluation. L'Autorité Contractante, appuyée par la Cellule PPP, peut se charger directement du **sondage de marché** ou bien déléguer cette tâche à des conseillers techniques ou financiers. Des conseillers expérimentés connaissent les soumissionnaires potentiels en fonction des secteurs et peuvent les contacter pour évaluer leur intérêt sur le projet. Ceci permet à l'Autorité Contractante de gagner du temps et d'obtenir des expressions d'intérêt plus ciblées.

3.3.3.6 | Analyse comparative

Le principal avantage de recourir à un contrat de PPP est l'optimisation des ressources pour mettre en place les infrastructures nécessaires. On entend par « optimisa-

tion des ressources » l'atteinte d'un rapport optimal entre les avantages et les coûts du projet, dans le cadre de la fourniture des services désirés par l'utilisateur.

L'analyse comparative vise à savoir si un PPP offre un meilleur rapport coût-bénéfice qu'une procédure en maîtrise d'ouvrage public. Une telle comparaison s'effectue, en général, pour un projet spécifique. Cependant, elle peut également être entreprise à l'échelle d'un programme

d'investissements regroupant des projets ayant des caractéristiques communes.

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

Analyse qualitative

L'analyse qualitative de l'optimisation des ressources correspond à une vérification du bien-fondé du recours à un PPP, il faut se demander si le 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. A ce titre, l'analyse qualitative de l'optimisation des ressources peut faire partie de la priorisation des PPP décrite à la section 3.2.3.2, mais elle est reprise et approfondie à l'étape d'évaluation.

L'analyse qualitative du projet en PPP envisagé va évaluer si le projet répond aux conditions suivantes :

- Les partenaires privés et publics possèdent les compétences requises pour mener à bien le projet ;
- Le secteur public est capable de définir correctement les besoins du projet, et de les exprimer dans le contrat PPP sous la forme de critères de performance afin de s'assurer de la qualité de la prestation du titulaire du contrat PPP pour répondre aux besoins avec des standards de qualité ;
- L'allocation des risques entre le privé et le public est clairement définie ;
- Les coûts sur la durée du projet sont connus ;
- Le projet est de taille suffisamment grande pour justifier les coûts élevés de démarches administratives et de transaction qu'engendre la mise en place d'un projet de PPP.
- Ces conditions sont nécessaires pour la mise en place d'une structure PPP, mais elles ne sont pas suffisantes. Dépendamment du type de projet, de nombreuses conditions supplémentaires s'ajoutent pour aboutir à un projet PPP réussi.

Analyse quantitative

L'évaluation quantitative consiste à comparer le projet avec un montage en maîtrise d'ouvrage public ou un PPP. Cette comparaison peut s'effectuer de différentes manières.

La méthode la plus courante consiste à opposer le budget du projet selon les deux options, c'est-à-dire à comparer le coût du projet, ajusté du risque pour l'entité publique, s'il est structuré via une procédure traditionnelle de passation de

marché (c'est à dire en maîtrise d'ouvrage publique), au coût escompté, pour l'entité publique, si l'on opte pour un PPP.

Une autre méthode consiste à opposer le rapport économique coût-bénéfice pour les deux options, c'est-à-dire à comparer quantitativement les avantages escomptés d'un PPP par rapport à ceux d'une maîtrise d'ouvrage publique, en fonction des coûts supplémentaires (cette méthode est communément appelée "value for money").

3.3.3.7 | Soutenabilité financière et budgétaire

Un projet proposé peut s'avérer techniquement faisable, viable économiquement, comparativement réalisable plus efficacement en PPP. **Néanmoins, l'Autorité Contractante chargée de la passation du PPP doit encore vérifier si le PPP est abordable et responsable sur le plan budgétaire, au regard de ses contraintes et de celles de l'État en général.**

Les engagements budgétaires requis par le projet peuvent être réels

Ainsi, lors de son étude de soutenabilité financière et budgétaire, l'Autorité Contractante doit évaluer et analyser les éléments suivants :

- **Les coûts financiers directs**, qui correspondent aux apports en capitaux par l'État ou aux paiements réguliers par l'Autorité Contractante au Titulaire (dans le cadre du projet PPP à paiement public, à partir de la mise à disposition par exemple). C'est justement à l'étape de structuration du contrat de PPP que sont définis ces coûts directs. Cela conduit l'Autorité Contractante à évaluer les sommes réelles et éventuelles qu'elle aura à déboursier sur l'ensemble de la durée de vie du projet. Le coût financier ne sera définitivement connu que lors de la passation du contrat avec le Titulaire du contrat PPP.
- **Les coûts éventuels** doivent être pris en considération pour que le projet de PPP soit bien conçu. Ces coûts sont dédiés à des événements incertains survenant au cours de la réalisation du projet. Cela peut, par exemple, se matérialiser par :
 - Des coûts d'indemnisation en cas d'événements de force majeure non assurables ;
 - Des compensations financières à payer au Titulaire en cas de résiliation de contrat sur manquement de la part de la partie publique ;
 - Des coûts liés à la garantie de la dette du projet ;
 - Ces engagements sont plus difficiles à évaluer que les frais réels et comportent donc un risque pour toutes les parties. Des conseillers externes pourront intervenir dans l'analyse des risques liés à ces événements, en utilisant des scénarios et des outils statistiques afin d'évaluer et quantifier les risques associés.

3.3.4 | Structuration du projet

L'étape de structuration d'un projet de PPP est cruciale car elle permet de répartir les responsabilités, les droits, et les risques entre les différentes parties au contrat de PPP. Cette répartition est définie en détail dans le contrat de PPP. La préparation d'un contrat de PPP résulte davantage d'une construction contractuelle réalisée étape

par étape que de la rédaction immédiate d'un contrat détaillé.

L'Autorité Contractante est responsable de la structuration du projet avec l'appui de la Cellule PPP et des conseillers en transaction qu'elle recrute pour l'appuyer dans la préparation et le développement du projet.

Comme expliqué précédemment, l'étape de structuration du PPP se fait en parallèle de l'évaluation de celui-ci car le résultat des différentes études et analyses impacteront directement les termes du contrats (comme par exemple la répartition des risques).

La première étape consiste à développer une conception préliminaire du projet grâce à des termes commerciaux clés. Il s'agit d'esquisser une ébauche :

- > Des exigences de résultats,
- > Des responsabilités,
- > Et des risques assumés par chaque partie,
- > Ainsi que de définir le mode de rémunération du Titulaire.

Les termes commerciaux clés sont généralement suffisants pour permettre aux candidats d'évaluer la proposition de PPP (et de lancer un avis d'appel à pré-qualification - voir section 3.4.2), avant que l'Autorité Contractante mobilise les ressources nécessaires à la préparation détaillée d'une première version du contrat de PPP.

Figure 26 Étapes de structuration d'un projet



Les risques dépendront :

- > du type de projet,
- > de son emplacement,
- > du service
- > ou du bien concerné.



Le tableau suivant propose une matrice simplifiée des risques. La matrice des risques est propre à chaque projet, notamment la répartition des risques (qui dépend du type de PPP) et de l'environnement du projet. La matrice des risques est le résultat des étapes suivantes:

Étape 1: Identification / définition des risques

Étape 2: Evaluation des risques

Étape 3: Allocation des risques aux parties du contrat: privé, public ou partagée

Étape 4: Définition des mesures d'atténuation des risques

Étape 5: Inscription des risques au contrat

C'est le rôle de l'Autorité Contractante, à travers ses conseillers en transaction (techniques, juridiques et financiers), appuyés par la Cellule PPP, de réaliser ce travail de structuration du PPP comprenant l'identification, l'évaluation et la répartition des risques du projet.

Tableau 3 Exemple de matrice simplifiée des risques

Catégorie de risque	Risque	Description
Politique	Juridique	Risque lié aux décisions juridiques ou politiques ou aux changements de la réglementation sectorielle pouvant avoir une incidence négative sur le projet. Par exemple, il peut s'agir de l'incapacité à renouveler les autorisations, de décisions réglementaires particulièrement sévères ou, dans les cas extrêmes, d'une rupture de contrat ou expropriation. Il peut également s'agir de changements concernant la fiscalité générale des entreprises, les règles régissant la convertibilité des devises, ou le rapatriement des bénéfices.
	Force Majeure	Risque non prévisible d'événements extérieurs et hors du contrôle des parties au contrat ayant une incidence sur le projet tels qu'un conflit, ou des troubles civils.
Opérationnel	Site	Risque associé à la mise à disposition et à la qualité du site du projet, notamment le coût et le moment de l'acquisition du site, les permis exigés (ou l'obtention de droits de passage pour une route par exemple), l'effet des conditions géologiques ou autres conditions du site (notamment archéologiques), ainsi que le coût de conformité aux normes environnementales.
	Construction	Risque que la construction prenne plus longtemps et que les coûts soient plus élevés que prévu, ou que la qualité de la conception ou de la construction ne permette pas à l'infrastructure de se conformer aux exigences de qualité du projet.
	Exploitation	Risque pouvant mettre en péril la réussite des opérations, notamment le risque d'interruption du service ou de l'infrastructure, de défaillance de l'interface réseau, ou bien le risque que le coût d'exploitation et de maintenance de l'actif soit différent du coût escompté.
Marché	Commercial	Risque que l'utilisation du service diffère de ce qui est attendu ou que les revenus ne soient pas collectés comme prévu (dans le cas d'un PPP de type concessif).
	Economique	Risque d'inflation.
Financier	Dettes	Risque sur les variations du taux d'intérêt.
	Change	Risque sur les taux de change.
	Infrastructure	Risques associés à la propriété des actifs, y compris le risque d'obsolescence technologique ou le risque selon lequel la valeur des actifs à la fin du contrat ne soit pas celle escomptée.
Environnemental et social	Catastrophe naturelle	Risque tel qu'une catastrophe naturelle.

Privé	Public	Partagé	Mesures d'atténuation
			A définir spécifiquement selon le projet pour chacun des risques.
			
			
			
			
			
			
			
			
			
			

3.3.4.1 | Identification et évaluation des risques

Étape 1

La première étape en vue de structurer le PPP consiste souvent pour l'Autorité Contractante appuyée de ses conseillers en transaction et de la Cellule PPP, à dresser une liste exhaustive de tous les risques liés au projet.

Dans ce contexte, un « risque » représente une variation imprévisible de la valeur du projet, du point de vue de tous ou d'une partie des intervenants, résultant d'un facteur de risque donné sous-jacent. Par exemple, dans le cas d'un PPP en concession, où le concessionnaire prend en charge, entre autres, l'exploitation et la gestion de l'infrastructure et de ses utilisateurs/usagers, le risque lié à la demande (ou « risque de demande ») correspond au risque que la valeur et les revenus du projet soient inférieurs (ou supérieurs) aux estimations car la demande est plus faible (ou plus élevée) que prévue. Il est essentiel que l'Autorité Contractante fasse appel à des conseillers expérimentés et spécialisés pour identifier et évaluer les risques liés au projet de PPP dans le cadre de l'évaluation et la structuration.

Étape 2

Une fois ces risques identifiés et précisément définis, et afin d'assurer une bonne répartition de ceux-ci, l'Autorité Contractante, appuyée de ses conseillers en transaction et de la Cellule PPP, doit les évaluer.

Certains risques seront beaucoup plus importants que d'autres, en termes de probabilité de survenance et/ou d'impact sur les résultats du projet. Enfin, les risques peuvent être évalués quantitativement ou qualitativement.

3.3.4.2 | Répartition des risques entre les parties et définition des mesures d'atténuation des risques

Étape 3

Répartir les risques, dans le cadre d'un PPP, consiste à déterminer la partie du contrat de PPP qui assumera le coût (ou récoltera les fruits) d'une modification des paramètres du projet en fonction de chaque facteur de risque. Une répartition appropriée des risques liés au projet est l'une des meilleures façons pour le PPP d'optimiser les ressources pour l'Autorité Contractante.

La répartition des risques doit répondre à deux objectifs principaux :

- Le premier consiste à créer des mesures incitatives pour encourager les parties à gérer de manière appropriée les risques, et par là-même, garantir les avantages offerts par le projet et réduire les coûts.
- Le second consiste à réduire le coût général du risque du projet en « assurant » les parties contre les risques qu'elles ne désirent pas assumer.

Un principe essentiel de la répartition des risques consiste à attribuer chaque risque à l'entité la plus apte à le gérer s'il survient.

- L'entité la plus apte à **contrôler la probabilité de survenance du risque**. Par exemple, le Titulaire du contrat PPP est en général chargé de la construction du projet, car les entreprises privées font preuve d'une plus grande expertise dans ce domaine. Ceci signifie qu'elles doivent également assumer les frais de dépassement des coûts de construction ou liés aux retards;
- L'entité la plus apte à **contrôler l'impact du risque** sur le résultat du projet, en évaluant correctement et en anticipant un risque, et en y répondant. Par exemple, bien qu'aucune partie ne puisse contrôler le risque sismique, l'entreprise privée responsable de la conception du projet peut utiliser des techniques de prévention des dommages en cas de séisme;
- L'entité la plus apte à **absorber le risque** au coût le plus bas, dans le cas où la probabilité et l'impact des risques ne peuvent pas être maîtrisés. Par exemple, la capacité des gouvernements à répartir le risque entre les contribuables signifie qu'ils peuvent assumer des coûts de risque plus bas que les entreprises privées, dont les ultimes porteurs de risque sont les actionnaires.
- À cette étape, la procédure de répartition des risques se traduit souvent par une **matrice de répartition des risques** (voir Tableau 3 du guide). Cette matrice permet d'établir une liste des risques, souvent classés par catégories, et indique la partie assumant chaque risque.
- L'Autorité Contractante et la Cellule, appuyées par les conseillers en transaction du projet, intègre ensuite cette répartition des risques au contrat de PPP au moyen de clauses appropriées.

Ressources complémentaires sur les risques d'un projet PPP

- Un outil d'aide à l'élaboration de la matrice des risques se trouve le site Go To Hib GI à l'adresse suivante: <http://ppp-risk.github.org/>.
- Le rapport "Allocation Risks in Public-Private Partnerships Contracts" fournit une allocation des risques entre les secteurs public et privé dans les contrats de PPP, ainsi que des informations sur la façon de mitiger les risques (http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/GIHub_Allocating_Risks_PPP_Contracts_EN_2016.pdf).

3.3.4.3 | Inscription de la répartition des risques au contrat

La traduction de la répartition des risques en structure contractuelle est un élément essentiel de la mise en place d'un projet de PPP sur lequel les conseillers en transaction de l'Autorité Contractante ont un rôle essentiel à jouer.

Lorsque le type de PPP est choisi, la répartition finale des risques peut être affinée en fonction de la répartition des différentes phases (construction, exploitation, etc.). Outre la répartition des phases, les flux financiers constituent un autre

élément essentiel de la structure contractuelle.

Les mécanismes de paiement découlent également de la répartition des phases et des risques.

A titre d'exemple, dans le cadre d'un PPP de type concessif, le concessionnaire qui a la charge des risques liés au recouvrement et à la demande sera généralement rémunéré directement par les revenus issus des usagers. Cependant, si le Titulaire du contrat PPP gère le risque lié au recouvrement et qu'il ne lui est pas demandé d'assumer le risque lié à la demande, la structure de paiement peut alors prévoir un recouvrement des tarifs d'utilisation par le Titulaire auprès des usagers et leur reversement à l'Autorité Contractante. L'Autorité Contractante paie par la suite le Titulaire pour la mise à disposition des actifs et la prestation de services, comprenant une prime pour atteindre un niveau élevé de recouvrement.

Enfin, les critères de mesure, de surveillance, et d'application de la performance constituent un complément nécessaire à la détermination du mécanisme de paiement.

3.3.5 | Conception des contrats

Le contrat de PPP est au cœur du partenariat. Il définit la relation entre les parties, et leurs droits et responsabilités respectives ; répartit les risques ; et fournit des mécanismes permettant de faire face au changement. Dans la pratique, le contrat de PPP peut englober plusieurs documents et accords.

3.3.5.1 | Bien préparer les contrats : étape essentielle du projet

Quand préparer le contrat de PPP ?

Un projet de contrat de PPP doit généralement être préparé avant que ne soient lancées les demandes de propositions. Un contrat préparé avec soin requiert du temps et des ressources, et peut nécessiter l'aide d'experts.

Le projet de contrat de PPP fait généralement partie de la demande de propositions transmise aux éventuels soumissionnaires. Dans certains cas, le contrat de PPP compris dans la demande de propositions ne peut pas être modifié. Dans d'autres cas, il peut faire l'objet de modifications suite aux interactions avec les candidats (qui sont des potentiels futurs partenaires) durant la transaction et puis aux négociations avec le candidat pressenti.

Pourquoi bien définir un contrat PPP ?

Un contrat bien conçu est un contrat clairement défini et bien détaillé. C'est un élément de confort pour les parties contractantes.

L'objectif de la conception du contrat de PPP vise donc à instaurer, dans la mesure du possible, un degré de certitude entre les parties tout en maintenant un degré de souplesse raisonnablement encadré, le cas échéant, en conservant toute la clarté des dispositions contractuelles.

Comment le contrat peut-il prévoir tous les risques du projet en PPP ?

Comme les PPP sont complexes, conclus à long terme et qu'ils présentent des risques, les contrats de PPP sont par nature incomplets. En effet, toutes les étapes futures du projet ne peuvent pas être précisées de manière tout à fait exhaustive au moment de la rédaction du contrat. Dès lors, le contrat de PPP doit faire preuve de souplesse afin de faire face aux changements de circonstances à long terme, afin d'éviter une résiliation du contrat.

Afin de parvenir à cet objectif, une procédure et des limites clairement définies pour réaliser des modifications doivent être établies.

Comment gérer un contrat PPP ?

Pour mettre en œuvre ce type de contrat dans la pratique, des institutions solides de gestion des contrats sont requises, comme par exemple la Commission de règlement des différends de l'Autorité des Marchés Publics qui statue sur les différends relatifs à la procédure d'attributions des contrats de PPP.

Dans la mesure du possible, **faire participer le futur gestionnaire du contrat à la conception ou à l'examen du contrat de PPP** permet de s'assurer que les procédures de gestion des aléas pourront être mises en œuvre dans la pratique.

3.3.5.2 | Critères de performance

Le contrat doit préciser clairement ce qui sera attendu du Titulaire, en termes de qualité et de quantité des actifs et services à fournir.

Par exemple, il peut s'agir de définir des normes exigées en matière de maintenance d'une route ou la qualité requise en termes de service ou encore, dans le cas d'un développement de réseau d'eau potable par exemple, des objectifs d'expansion des raccordements dans le cadre de services publics fournis directement aux usagers. Les indicateurs et les objectifs de performance sont généralement indiqués en annexe du contrat de PPP.

Dans toute la mesure du possible, les niveaux de performance requis doivent être formulés en termes de résultats ou indicateurs (qualitatif et/ou quantitatif, comme le volume de m³ d'eau potable injectés dans le réseau de la ville par exemple) plutôt que de facteurs de production (tels que les matériaux et la conception d'une usine de production d'eau potable). Il s'agit là d'un aspect fondamental d'un PPP, car cela permet à l'entreprise d'optimiser les ressources. Néanmoins, ce dernier élément n'est pas à sous-estimer étant donné que l'infrastructure (les actifs) sera transférée à l'Autorité Contractante au terme du contrat (voir la section 3.5.4).

Le contrat de PPP doit définir les éléments suivants :

- Les objectifs et critères de performance;
- Le mode de surveillance de la performance. En effet, les objectifs et critères définis dans le contrat doivent être mesurés à l'aide d'indicateurs pertinents. Ces indicateurs doivent être spécifiques, mesurables, acceptables et ambitieux, réalistes et temporellement définis ;
- Les conséquences en cas de non-respect de la performance.

3.3.5.3 | Mécanisme de paiement

Le mécanisme de paiement définit le mode de rémunération du Titulaire du contrat PPP. Des ajustements aux paiements tenant compte de la performance ou des facteurs de risque sont nécessaires afin de créer des mesures incitatives et de répartir les risques dans le cadre d'un contrat de PPP.

Le mécanisme de paiement inclus notamment les éléments suivants :

Figure 27 Mécanisme de paiement pour un PPP de type concessif

**Paiement
par les usagers
via les recettes
collectées**

Le Titulaire perçoit directement sa rémunération via les usagers du service.

**Paiement versé
par l'Autorité
Contractante**

Le Titulaire perçoit de l'Autorité Contractante une rémunération pour les actifs et/ou les services fournis. Ces paiements peuvent prendre diverses formes :

- Selon l'usage, par exemple, des « péages fictifs » ou des subventions basées sur les résultats;
- Selon la mise à disposition, des paiements subordonnés à la mise à disposition d'un actif ou d'un service correspondant à la qualité spécifiée;
- Des subventions immédiates selon la réalisation de certaines étapes;

Les paiements dépendent de la qualité et de la quantité de services délivrés, et un paiement minimum (au cas où la quantité soit trop faible) est garanti par le public.

**Primes
et pénalités,
ou amendes**

Déductions sur les paiements versés au Titulaire du contrat PPP, ou pénalités ou amendes payables par le Titulaire.

Figure 28 Mécanisme de paiement pour un PPP à paiement public**Paiement versé par l'Autorité Contractante**

Le Titulaire perçoit de l'Autorité Contractante une rémunération pour les services ou les actifs fournis. Ces paiements peuvent prendre diverses formes :

- Selon l'usage, par exemple, des « péages fictifs » ou des subventions basées sur les résultats;
- Selon la mise à disposition, des paiements subordonnés à la mise à disposition d'un actif ou d'un service correspondant à la qualité spécifiée;
- Des subventions immédiates selon la réalisation de certaines étapes;

Les paiements dépendent de la qualité et de la quantité de services délivrés, et un paiement minimum (au cas où la quantité soit trop faible) est garanti par le public.

Primes et pénalités, ou amendes

Déductions sur les paiements versés au Titulaire, ou pénalités ou amendes payables par le Titulaire.

3.3.5.4 | Mécanisme d'ajustement

Les projets de PPP sont complexes, établis à long terme et présentent des risques. Ainsi, la réalisation d'une nouvelle autoroute à péage encourt des risques évidents, tels que les fluctuations au niveau de la demande, mais aussi des risques moins apparents, tels que la demande future pour un plus grand nombre d'échangeurs ou l'installation de nouvelles technologies de gestion du trafic.

Il ressort de ces éléments que le contrat de PPP ne peut pas prévoir de manière tout à fait exhaustive toutes les

conséquences des événements futurs et aléatoires du projet.

Par conséquent, le contrat de PPP doit faire preuve d'une certaine souplesse afin de faire face aux changements de circonstances à long terme. Le but est d'éviter toute résiliation du contrat (ou renégociations - qui peuvent parfois être préférables à une résiliation du contrat). Un tel mécanisme d'ajustement requiert la création d'une procédure et de limites clairement définies pour faire face aux variations dans le temps.

Parmi les éléments qui concernent le mécanisme d'ajustement, on peut citer :

- **Clauses relatives à l'équilibre financier** : les dispositions relatives à l'équilibre financier autorisent un exploitant à modifier les conditions financières clés du contrat afin de compenser les conséquences de certains événements exogènes pouvant avoir une incidence sur la rentabilité financière. Les ajustements se fondent sur un modèle financier convenu et utilisé sur toute la durée du contrat. Les trois principales causes de changements justifiant le rétablissement de l'équilibre financier sont les suivantes :
 - > **Force Majeure** (des catastrophes naturelles ou des troubles civils) ;
 - > **Fait du prince** (action du gouvernement) ;
 - > **Imprévisions** (changements imprévisibles dans le contexte économique).
- **Modification des exigences de service** : il peut être difficile pour l'Autorité Contractante d'anticiper de manière précise les exigences de service sur toute la durée du contrat. Les contrats contiennent habituellement des approches permettant gérer les modifications des exigences du service, en réponse à des changements de circonstances (ce qui peut comprendre un changement de technologie par exemple).
- **Modifications des règles ou formules tarifaires ou de paiement** : les tarifs ou paiements du Titulaire du contrat PPP font souvent l'objet d'une formule afin de permettre des ajustements réguliers en raison de facteurs exogènes, tels que l'inflation. Le contrat de PPP peut aussi prévoir des mécanismes permettant de réviser ces formules, périodiquement, ou de manière ponctuelle en raison de circonstances extraordinaires (en précisant les facteurs de déclenchement).
- **Coût d'exploitation** : certains contrats de PPP exigent que soient réalisés des sondages de marché périodiques de certains services accessoires afin d'ajuster les coûts aux conditions du marché. Il s'agit en général de PPP assurant la livraison d'une infrastructure de longue durée (comme un établissement scolaire ou hospitalier) ainsi que des services accessoires pour lesquels les contrats de marché sont généralement de plus courte durée (comme le nettoyage, ou la maintenance courante). Un des objectifs de cette approche est de fixer le tarif imposé pour les services accessoires aux conditions de marché, au moyen de sondages de marché périodiques.

Refinancement

Au cours de la mise en œuvre, des modifications du profil de risque du projet ou des marchés des capitaux peuvent permettre à la société de PPP de remplacer ou renégocier sa dette originale selon des conditions plus favorables. De plus,

de nombreux contrats de PPP établissent des règles afin de définir et partager les gains réalisés par un refinancement. Souvent, le refinancement du projet PPP est soumis à l'autorisation de l'Autorité Contractante.

3.3.5.5 | Mécanisme de résolution des différends

Dans la mesure où les accords de PPP sont conclus à long terme et sont complexes, les contrats ont tendance à être incomplets. Cette situation favorise les divergences d'interprétation et des différends peuvent survenir, en particulier lorsque le contrat est suivi par des équipes différentes de celles qui sont à l'origine de la rédaction du contrat.

L'établissement d'une procédure de résolution des différends a pour but de permettre un règlement des litiges rapide et efficace, sans interruption de service, et réduisant le risque de perturbation, tant pour le secteur public que privé.

D'après l'Article 42.2 de la loi relative aux PPP en Mauritanie, des mécanismes de règlement des différends doivent être incorporés au contrat de PPP lorsqu'il est en phase d'exécution, comme par exemple :

- La médiation : un tiers intervient pour aider à résoudre un désaccord en recommandant aux parties la marche à suivre pour régler leurs désaccords. La médiation est utilisée en vue d'éviter un arbitrage formel ;
- Le recours devant la juridiction compétente en matière administrative : dans les secteurs où les PPP se trouvent sous l'autorité d'un organisme de régulation indépendant, ce dernier peut être chargé de résoudre certains différends. Il s'agit d'une option relativement simple et peu onéreuse, mais comportant des risques pour le Titulaire du contrat PPP, en particulier, en cas de doutes vis-à-vis de l'indépendance du régulateur ;
- Autorité de régulation compétente ou instances judiciaires : généralement les litiges contractuels sont soumis à la juridiction des tribunaux, tout comme le sont en principe les contrats de PPP. Cependant, les parties aux PPP considèrent souvent que le système judiciaire n'est pas compétent pour résoudre les litiges relatifs aux PPP en raison de la lenteur de la procédure ou du manque d'expertise technique. Les mécanismes de résolution des différends dans le cadre de PPP évitent dans la mesure du possible d'avoir recours au système judiciaire.

3.3.5.6 | Clauses de résiliation

L'Article 40 de la loi relative aux PPP en Mauritanie stipule que les cas de résiliation au contrat PPP, notamment en cas de Force Majeure, de Faute, d'Intérêt Général ou d'un commun accord doivent être prévus dans le contrat PPP ainsi que les modalités d'indemnisation.

Le contrat de PPP définit généralement la durée du contrat et les conditions dans lesquelles les actifs liés au projet peuvent faire l'objet d'un transfert à l'Autorité Contractante. La durée du contrat correspond le plus souvent à l'estimation de la durée nécessaire à la réalisation du résultat escompté par le Titulaire du contrat PPP, et elle tient compte de l'amortissement des investissements, des modalités de financement et de la nature des services fournis.

L'Article 26 de la loi relative aux PPP en Mauritanie stipule que le contrat de PPP n'est pas renouvelable, mais sa durée peut être étendue à deux années supplémentaires pour des événements de force majeure ou pour assurer la continuité du service public. Le Comité Technique d'Appui aux PPP propose l'extension de la durée du contrat et le Comité Interministériel valide.

Nonobstant l'existence d'une clause de résiliation rédigée avec soin, une résiliation anticipée est, en général, coûteuse pour les deux parties et doit être utilisée comme solution de dernier ressort, lorsque d'autres possibilités ont échoué. Il est également important de définir les indemnités de résiliation du contrat.

Les indemnités pour résiliation anticipée sont habituellement définies de telle sorte que les créanciers ont toujours un intérêt à préserver l'exécution du contrat et à garder les services opérationnels. Par conséquent, cela incite les créanciers à exercer leur droit d'intervention avant que des problèmes de performance n'entraînent un manquement de la part du Titulaire du contrat PPP.

Plutôt qu'une résiliation, une renégociation du contrat de PPP peut avoir lieu.

La renégociation d'un contrat correspond à la modification de dispositions contractuelles en dehors des mécanismes d'ajustement initialement prévus. De nombreux facteurs, non couverts par les mécanismes d'ajustement contractuels, peuvent être à l'origine d'une renégociation, notamment :

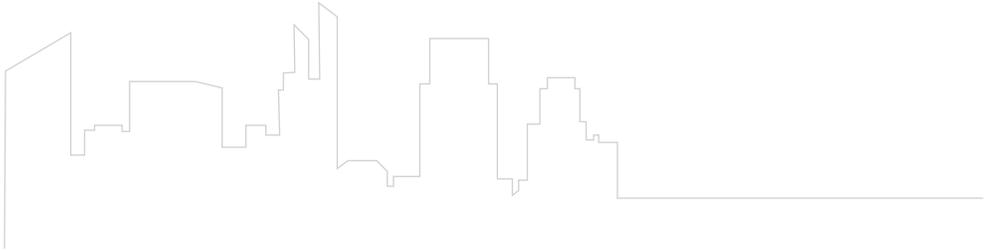
- L'évolution politique du pays ;
- De mauvaises prévisions techniques et commerciales initiales ;
- Une évolution de la situation économique.

Voir la section 3.5.3.6 pour plus de détails sur la renégociation / modifications du contrat PPP.

3.3.6 | Répartition des tâches

Tableau 4 Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'évaluation et de structuration du projet en PPP

	Autorité Contractante	Cellule PPP	Comité Technique d'Appui
Evaluation préalable et soutenabilité budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Met en place une unité de gestion du projet ; • Réalise l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire avec l'appui de la Cellule PPP ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Appuie à l'Autorité Contractante ; • Prépare un avis sur l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire pour transmission au Comité Technique d'Appui ; • Soumet pour avis conforme les conclusions de l'étude de soutenabilité budgétaire au ministre en charge du budget ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Emet son avis sur l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire ; • Soumet au Comité Interministériel pour approbation les évaluations des projets structurants ; • Approuve les évaluations préalables et les études de soutenabilité budgétaire et informe le Comité Interministériel tous les 6 mois des avis rendus dans le cadre de la procédure simplifiée des PPP et sur délégation du Comité Interministériel ;
Structuration du projet et conception du contrat (après validation du projet en PPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Identifie, évalue et répartit les risques du projet avec les conseillers en transaction et la Cellule PPP ; • Rédige avec les conseillers en transaction le contrat PPP et les documents du projet qui feront partie intégrante des documents de consultation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appuie l'Autorité Contractante dans la structuration du projet et la conception du contrat. 	



Ministère en charge du Budget

- Donne son avis sur l'étude de soutenabilité budgétaire;

Comité Interministériel

- Approuve les évaluations préalables et les études de soutenabilité budgétaires des projets structurants;
- Délégué sa compétence de valider l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire au Comité Technique d'Appui dans le cadre de la procédure simplifiée;

Ministère en charge des collectivités territoriales

- Approuve l'évaluation préalable et l'étude de soutenabilité budgétaire du projet dans le cadre de la procédure simplifiée des collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements sur délégation du Comité Interministériel;



3.3.7 | Liste de contrôle



Mise en place de l'équipe projet par l'Autorité Contractante



Faisabilité technique



Étude d'impact environnementale et sociale



Analyse économique



Étude de la viabilité commerciale



Évaluation préalable et analyse comparative coûts/bénéfices du PPP



Étude de soutenabilité budgétaire



Recrutement des conseillers en transaction



Identification, répartition et allocation des risques



Structuration du contrat



Définition des critères de performance



Définition du mécanisme de paiement

3.4 | Étape 3 : Consultation et passation de contrat PPP

Figure 29 Étape 3: Processus de consultation et de contrat PPP



C'est dans cette étape du processus que l'Autorité Contractante va identifier et sélectionner le Titulaire qui va mettre en œuvre le PPP.

Deux objectifs principaux sont visés lors de l'étape d'appel à la concurrence du PPP.

1. Le premier consiste à sélectionner une entreprise ou consortium compétent.
2. Le second vise à identifier la solution la plus efficace et la plus efficiente proposée par les candidats pour réaliser les objectifs du projet, d'un point de vue tant technique que financier. Pour ce faire, il convient généralement d'établir auparavant certains des paramètres quantitatifs essentiels du contrat : les montants payés par l'Autorité Contractante au Titulaire ou les tarifs imposés aux usagers pour les services fournis. La réalisation de ces objectifs exige généralement une procédure d'appel à la concurrence efficace et transparente.

Conformément à l'Article 10 de la loi relative aux PPP en Mauritanie, la passation de marché pour les contrats de PPP doit se faire sur la base des principes de liberté d'accès à la commande publique, mais aussi d'égalité de traitement entre les différents candidats et de la transparence des procédures. C'est la Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics qui est en charge de la surveillance du respect de ces principes qui doivent être suivis tout au long de la procédure par le Comité technique d'appui et l'Autorité Contractante avec l'appui de la Cellule PPP.

Promotion du PPP

Étant donné l'envergure des projets de PPP et le risque qu'il fait courir aux différentes parties prenantes du projet, il est important de promouvoir le projet de PPP afin d'attirer les soumissionnaires et les investisseurs potentiels. Cela permet également d'accroître la pression concurrentielle, et donc, à terme, de forcer les soumissionnaires à mieux optimiser les ressources pour le projet, ce qui est un point essentiel des projets en PPP.

Pour ce faire, il est important de faire de la publicité en amont et lors du lancement de l'appel d'offres (Article 14 de la loi rela-

tive aux PPP en Mauritanie).

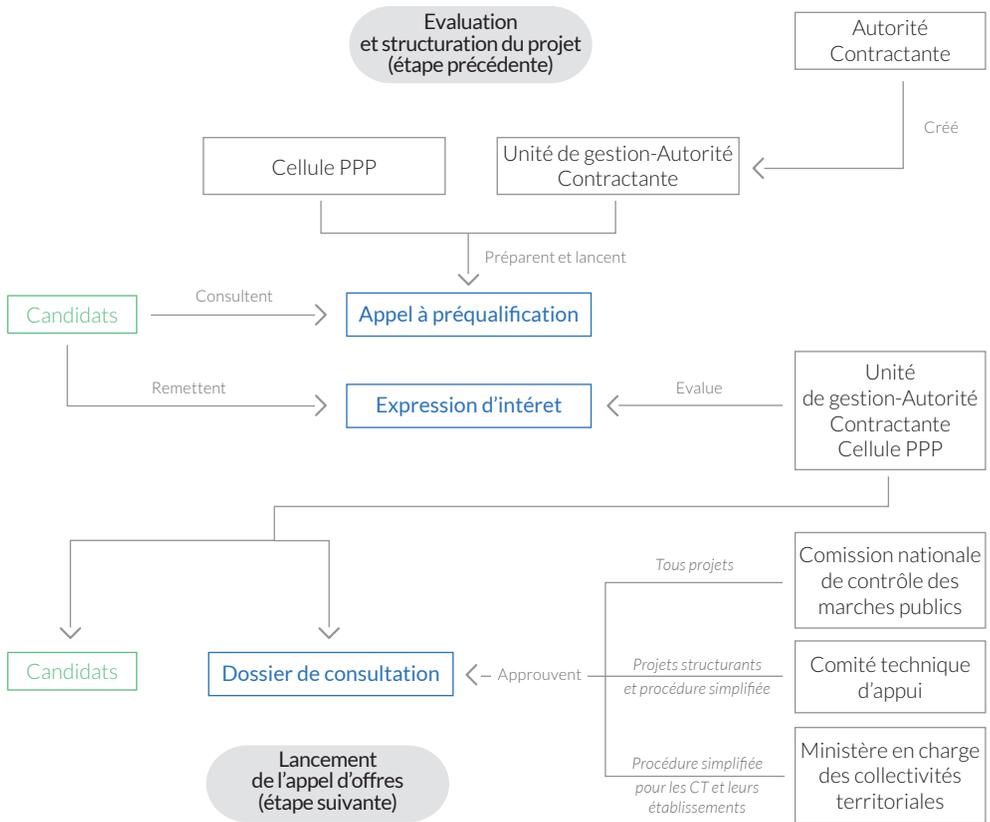
C'est donc le Comité technique d'Appui, en lien avec l'Autorité Contractante du projet, qui est en charge de la promotion du projet PPP. Ceci peut être réalisé par des présentations, des réunions ou encore la diffusion de documentation, qui peut commencer dès l'étape de structuration du projet, en parallèle de laquelle peut aussi avoir lieu l'avis de pré-qualification (ou appel à manifestation d'intérêt). Le site web sur les PPP en Mauritanie (<http://www.ppp.gov.mr/>) est un bon vecteur de communication pour promouvoir un projet PPP.

Le logigramme ci-dessous permet de résumer les étapes clefs à réaliser et les actions à mener pour chacun des acteurs pour l'étape de consultation et de passation de contrat de PPP. Ce logigramme s'inscrit dans le principe général de la

procédure de passation de contrat détaillé à l'Article 14 de la loi relative aux PPP en Mauritanie. Le Tableau 5 (voir section 3.4.7) fournit davantage de détails en complément du logigramme ci-dessous.

3.4.1 | Logigramme de l'étape 3 - appel d'offres ouvert

Figure 30 Logigramme de l'étape de consultation - 1 (préqualification)

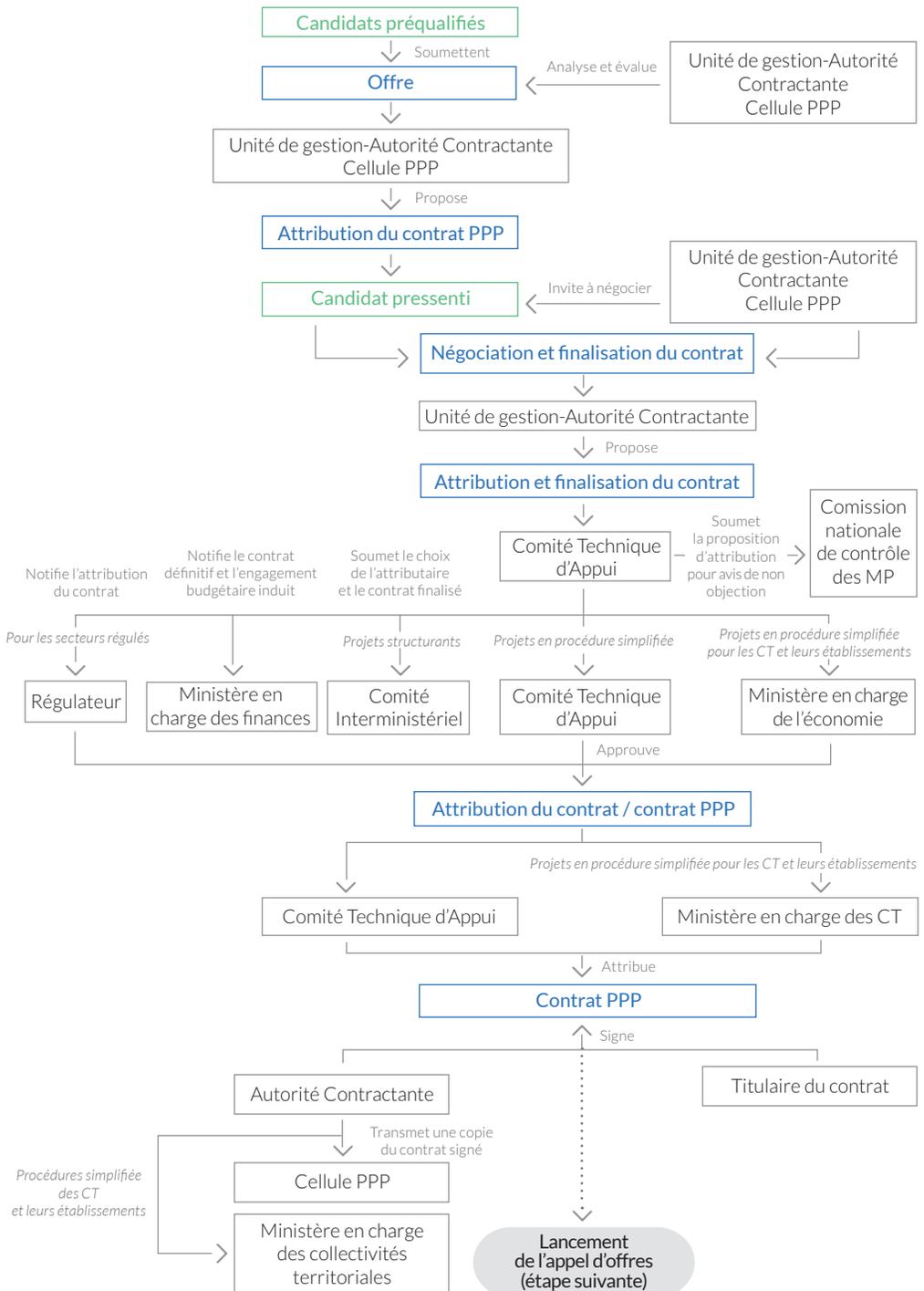


Source: D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

Le logigramme de la Figure 30 et de la Figure 31 sont spécifiques à **l'appel d'offres avec présélection en deux étapes qui est la procédure de droit commun pour les contrats de PPP** (article 17 de la loi n°2017-006 relative aux PPP).

Les autres procédures prévues par les textes en vigueur sont décrites aux sections 3.4.5 Autres procédures.

Figure 31 Logigramme de l'étape de consultation - 2 (qualification)



Source: D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

3.4.2 | Pré-qualification des candidats

Le Comité Technique d'Appui / la Cellule PPP est en charge de la passation des contrats de PPP pour le compte de, et en lien avec, l'Autorité Contractante.

Selon l'Article 15 de la loi relative aux PPP en Mauritanie, la première étape de l'appel à candidatures peut consister à mener une pré-qualification des soumissionnaires afin de sélectionner les entreprises et les consortiums compétents et les inviter dans un second temps à soumettre une offre.

Avis de pré-qualification

Le processus de passation de marché est officiellement lancé lorsque cette demande est publiée. L'avis de pré-qualification contient généralement suffisamment d'informations sur le projet et sur la manière dont celui-ci sera développé pour permettre aux soumissionnaires de décider de manifester leur intérêt. Ce document doit aussi énoncer clairement la procédure, les documents qui doivent être fournis ainsi que les exigences de pré-qualification sur les aspects techniques, financiers, économiques et en ressources humaines.

Lorsque l'avis de pré-qualification est publié, la loi PPP dispose que les candidats ont un délai minimum de trente jours pour y répondre. Ce délai peut être plus important dépendamment de la taille et de la complexité du projet.

Lors de la publication de l'avis de pré-qualification, un nombre minimum et maximum de candidats invités à présenter une offre est défini. Si ce nombre minimum n'est pas atteint, le Comité Technique d'Appui peut décider de poursuivre la procédure, à condition que les modalités⁵ de passation de contrat mentionnées à l'Article 10 de la loi relative aux PPP soient respectées.

Évaluation des candidatures à la pré-qualification

Une fois reçues les déclarations d'intérêt de la part des candidats, le Comité Technique d'Appui doit évaluer ces qualifications en fonction de critères qu'il aura prédéfinis dans l'avis de pré-qualification.

L'un des objectifs de la procédure de pré-qualification est de sélectionner des entreprises compétentes, disposant de la capacité nécessaire pour mettre en œuvre le projet. Il est donc important de tenir compte des qualifications de chaque entreprise manifestant son intérêt au projet.

Les critères de pré-qualification de l'entreprise peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Il convient généralement de tenir compte de la solidité financière, de l'expérience acquise dans des projets similaires, et des compétences des principaux membres de l'équipe de direction des promoteurs.

Une sélection prudente de ces critères est importante afin de ne pas exclure des entreprises (par exemple, des petites entreprises) qui pourraient être d'excellents partenaires ou inclure des entreprises trop peu qualifiées.

⁵ Principes de liberté d'accès à la commande publique, égalité du traitement entre les différents candidats et transparence des procédures

Pré-qualification des candidats

C'est le rôle du Comité technique d'Appui et de la Cellule PPP avec l'Autorité Contractante de pré-qualifier les candidats retenus sont ensuite invités

par le Comité technique ou la Cellule PPP à présenter une offre, ce qui constitue l'étape suivante.

3.4.3 | Appel d'offres

L'étape centrale de passation dans le cadre de projets de PPP correspond à la gestion de la procédure d'appel d'offres. Dans la plupart des cas, elle est précédée d'une pré-qualification. La procédure d'appel d'offres prend fin avec la sélection du

candidat retenu, avec lequel l'organisme d'exécution signera le contrat PPP et atteindra l'étape du bouclage financier.

La Cellule PPP appuie les Autorités Contractantes dans la préparation et la mise en oeuvre de la passation des contrats PPP.

La procédure d'appel d'offres se décompose comme suit :

Étape 1 : Mise en place d'une stratégie de passation du contrat de PPP

Étape 2 : Préparation du dossier de consultation et Choix des critères d'évaluation des offres

Étape 3 : Phase d'échange et de dialogue avec les candidats

Étape 4 : Evaluation des offres

Étape 5 : Attribution du contrat

3.4.3.1 | Stratégie de passation du contrat PPP



L'étape d'appel d'offres ouvert en deux étapes (remise d'une offre technique puis remise d'une offre financière) est la procédure de droit commun en Mauritanie pour les contrats de PPP.

Elle se déroule de la façon suivante :

1. Préparation et publication du dossier de consultation par la Comité Technique d'Appui avec l'Autorité Contractante, conformément à l'Article 16 de la loi relative aux PPP;
2. Echanges et demandes de clarifications avec les candidats pendant la période d'appel d'offres;
3. Réception et évaluation des offres techniques;
4. Echanges et demande de clarifications avec les candidats sur les offres techniques soumises;
5. Réception et évaluation des offres techniques finales
6. Réception et évaluation des offres financières;
7. Négociations avec le candidat présenti attributaire du contrat PPP;
8. Finalisation et signature du contrat de PPP avec le candidat retenu.

Cependant, les étapes 3 et 6 citées ci-dessus peuvent, dans le cas d'un projet simple, fusionner. Ainsi, les candidats sont invités à remettre les offres techniques et financières au même moment.

Il existe également des procédures spéciales qui sont adaptées à des projets spécifiques, qui sont détaillées aux Articles 18 et Article 19 de la loi relative aux PPP et sont respectivement :

- Le dialogue compétitif, qui est utilisé dans le cas de procédures complexes;
- La procédure négociée, qui est utilisée dans des cas particuliers tels que des circonstances exceptionnelles ou pour des raisons de défense nationale ou sécurité publique.

Ces deux procédures spéciales sont détaillées à la section 3.4.5 du guide.

3.4.3.2 | Dossier de consultation



Ce dossier établit la structure et les exigences du projet ainsi que les détails de la procédure d'appel d'offres. Un dossier de consultation de haute qualité, détaillé, et clairement défini permet de garantir que la procédure soit concurrentielle et d'assurer l'optimisation des ressources.

Des modèles de dossiers de consultation sont élaborés, conformément à l'Article 16 de la loi relative aux PPP, par la Cellule PPP à l'attention de l'Autorité Contractante.

La procédure d'appel d'offres démarre formellement lorsque le Comité Technique d'Appui et l'Autorité Contractante remettent aux candidats pré-qualifiés (dans le cas d'une passation avec pré-qualification) ou diffusent publiquement (dans le cas d'un appel d'offres sans pré-qualification) un dossier de consultation.

Le dossier de consultation contient généralement les documents suivants :

- Informations sur le projet en PPP. Il s'agit, en général, des éléments suivants :
 - > D'une note d'information décrivant les principales caractéristiques du projet et les conditions commerciales du PPP;
 - > Des copies de tous permis ou approbations obtenues pour le projet;
 - > D'une description des informations techniques détaillées recueillies au cours de l'étape de préparation du projet qui seront mises à disposition des candidats dans une salle des données (communément appelée «data room»);
 - > Du projet de contrat constitué à la phase de conception des contrats (voir la section 3.3.5);
- Informations sur la procédure d'appel d'offres. Il s'agit en général des éléments suivants :
 - > Des règles et instructions détaillées relatives à l'appel d'offres établissant la procédure et les exigences de qualification;
 - > D'un calendrier devant tenir compte d'un délai suffisant pour permettre aux soumissionnaires de préparer des propositions de qualité;
 - > Des critères d'évaluations (détaillés à la section 3.4.3.4).

La constitution du dossier d'appel d'offres requiert en général l'appui de conseil expert en la matière.

Ce dossier, une fois constitué, est remis aux candidats invités à présenter une offre, dépendamment de la procédure choisie. Une fois le dossier de consultation publié, les échanges avec les différents candidats, commence.

3.4.3.3 | Échanges avec les candidats



Une fois le dossier de consultation publié, les candidats préparent des propositions détaillées conformes aux exigences de cette demande. Durant cette étape, le Comité Technique d'Appui et l'Autorité Contractante mènent des discussions avec les candidats (Article 17 de la loi PPP).

Des règles définissant les canaux de communication et les sujets permis lors des échanges avec les soumissionnaires sont généralement définies dans le dossier de consultation, et sont importantes pour préserver les principes de transparence et d'égalité de traitement définis par la loi relative aux PPP en Mauritanie (article 10).

Pour de plus amples détails sur le rôle de chacun des acteurs dans le processus de consultation et de passation de contrat PPP (voir la Figure 30).

Au minimum, ces interactions permettent de fournir des renseignements aux candidats, et de répondre aux demandes de clarifications concernant le dossier de consultation. Dans certains cas, suite à ces échanges, le Comité Technique d'Appui/ la Cellule PPP, en lien avec l'Autorité Contractante, peut envisager

de mettre à jour les documents du dossier de consultation. Les canaux de communication utilisés pour faciliter le dialogue et la transmission d'informations sont les suivants :

- Une salle des données (souvent appelée "data room") qui correspond à un lieu réel ou virtuel, où les candidats peuvent trouver toutes les informations disponibles afférant au projet ;
- Un échange de questions et réponses, dans le cadre duquel les candidats peuvent soumettre par écrit ou en ligne des questions, et dont la réponse est donnée par écrit ou en ligne à tous les candidats (s'assurant ainsi que tous les candidats aient accès aux mêmes informations) ;
- Des conférences, dans le cadre de laquelle le projet est présenté et où des réponses sont données aux candidats.

3.4.3.4 | Réception et évaluation des offres



Comme mentionné dans l'introduction de cette section, la procédure de droit commun pour les contrats de PPP prévoit un appel d'offre en deux étapes, respectivement : la réception et l'évaluation de l'offre technique, puis la réception et l'évaluation de l'offre financière.

Réception des offres

Il est important de mettre en place un système fiable et crédible garantissant le caractère confidentiel des offres afin de prévenir toute possibilité de falsification de cette dernière et de protéger les informations commercialement sensibles contenues dans les offres. Les offres sont souvent déposées sous format papier sous pli scellé.

Dans le cas d'une procédure à une étape, les offres techniques et financières sont généralement transmises sous plis séparés, et l'ouverture des plis s'effectue publiquement pour éviter tout risque de falsification de l'offre. Contrairement à un système d'appel d'offre matériel, un système électronique empêche les soumissionnaires de surveiller ou d'entraver la procédure.

Critères d'évaluation

L'Article 22 de la loi relative aux PPP en Mauritanie prévoit que le contrat est attribué au candidat qui soumet l'offre la plus économiquement avantageuse. Parmi les critères d'évaluation figurent également :

- Le coût global de l'offre;
- Les objectifs de performance globale;
- Les objectifs de performance en matière de développement durable et de mise en oeuvre sociale;
- La qualité du service.
- D'autres critères peuvent être apportés en fonction du type de projet réalisé.

Évaluation des offres

Parmi les étapes qui composent l'évaluation des offres, on trouve généralement :

- Une évaluation du caractère complet de l'offre et de la conformité avec des exigences minimales de la procédure d'appel d'offres (le format du rendu, la présentation, etc.);
- Une évaluation de la conformité aux exigences de l'énoncé du projet, pour les aspects techniques et financiers. Les offres conformes sont évaluées avant les offres non conformes;
- Une clarification de l'offre qui peut comprendre une présentation aux candidats et une session de questions-réponses;
- Un examen détaillé de l'offre en s'appuyant sur les critères d'évaluation prédéfinis dans l'appel d'offres;
- Un rapport d'évaluation, détaillant la démarche suivie et l'analyse effectuée. La préparation de rapports détaillés est importante pour préserver la transparence de la procédure. Dans certains cas, les soumissionnaires peuvent être invités à ajouter de manière formelle des commentaires au projet de rapport dont l'équipe d'évaluation tiendra compte dans la version finale.

3.4.3.5 | Cas particuliers

Réception d'une seule offre

En présence d'une offre unique, il est difficile de déterminer si elle correspond effectivement à l'offre la plus rentable. Dans ce cas précis, il existe deux options principales, selon la raison expliquant la soumission d'une seule offre :

- Modifier et relancer l'offre : cette approche peut être la plus appropriée si le manque d'intérêt s'explique par une déficience liée à l'offre (ou au projet).
- Mener un examen rigoureux de due diligence et sélectionner le seul soumissionnaire : il peut s'agir de l'option à retenir s'il apparaît que le candidat estimait que la procédure d'appel d'offres était concurrentielle et s'il s'est conformé à toutes les exigences de celle-ci.

Aucune offre ou pas de candidat retenu

Dans certains cas, bien que plusieurs offres aient été reçues, aucun candidat ne répond aux critères exigés de qualification. Par exemple, cela peut être dû au fait qu'au-

cune proposition de candidat n'est conforme aux exigences ou qu'une proposition non conforme semble fournir un meilleur rapport qualité-prix que les propositions conformes.

Ce problème s'explique souvent par un manque de clarté ou une mauvaise qualité des documents du dossier de consultation.

Si aucune offre n'est conforme, et aucune autre ne semble être recevable, il est possible tout simplement de reformuler et lancer de nouveau l'appel d'offres ouvert.

L'alternative consiste à prolonger la procédure de passation, à identifier un candidat retenu, généralement en discutant avec des candidats ayant obtenu des scores supérieurs là où l'offre n'est

pas conforme puis de leur demander de soumettre une offre modifiée.

Les procédures d'appel d'offres ouvert en plusieurs étapes et de dialogue compétitif décrites respectivement à la section 3.4.5.2 et 3.4.5.1.

La conception des contrats se fait la plupart du temps en parallèle de la phase d'évaluation/structuration et en phase de consultation. La phase de rédaction et de négociation des contrats est détaillée à la section 3.3.5 du guide.

3.4.3.6 | Attribution du contrat



Lorsque le résultat des évaluations aboutit à retenir un candidat, le Comité Technique d'Appui et l'Autorité Contractante poursuivent parfois la discussion avec ce dernier, afin de finaliser le contrat de PPP.

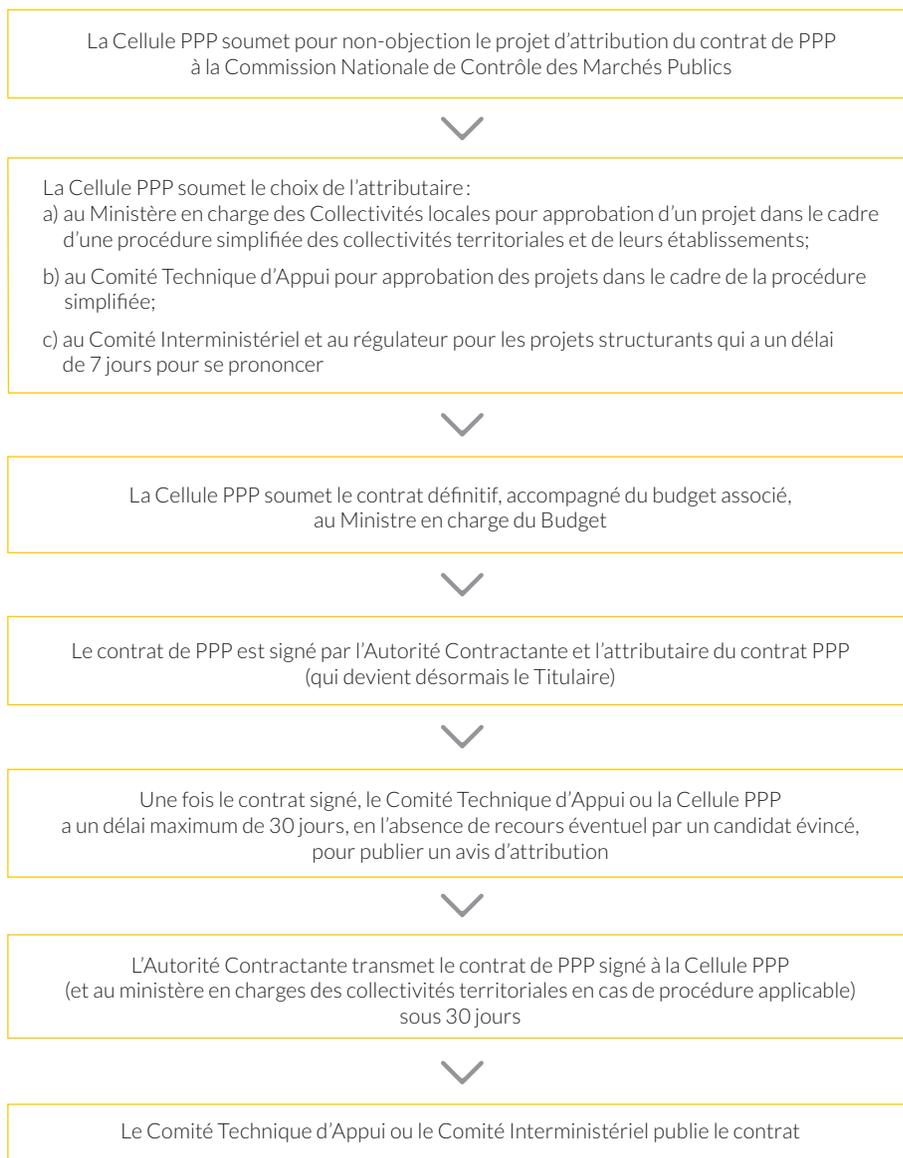
Ces discussions ne doivent en aucun cas modifier substantiellement le projet, c'est-à-dire ses caractéristiques essentielles, et elles ne doivent pas non plus conduire à remettre en cause le classement effectué des candidats (Article 23 de la loi PPP).

Cependant, un certain niveau de négociations peut s'avérer nécessaire avec le candidat retenu, afin de clarifier certains éléments de son offre ou du contrat, en particulier lorsque les interactions étaient limitées lors de la procédure d'appel d'offres ouvert. Les conseillers en transaction de l'Autorité Contractante jouent un rôle essentiel pour garantir l'équilibre des responsabilités des parties sur toute la durée du contrat.

S'il s'avère que les discussions avec le candidat retenu n'aboutissent pas, la loi PPP précise que l'Autorité Contractante peut choisir de retenir le candidat qui a été classé deuxième lors de la phase d'évaluation des offres afin d'engager la finalisation du contrat avec le Comité Technique d'Appui et l'Autorité Contractante, sauf si ces derniers considèrent que la procédure est infructueuse (Article 23). Les candidats qui n'ont pas été retenus doivent être informés par le Comité Technique d'Appui (ou la Cellule PPP selon la procédure simplifiée ou le Ministère en charge des collectivités Territoriales selon la procédure spécifique aux projets de collectivités locales et leurs établissements) au terme de la phase d'attribution du contrat.

Conformément aux textes en vigueur relatifs aux PPP en Mauritanie, à l'Article 14 de la loi relative aux PPP, la procédure de validation du contrat de PPP au sein des organismes publics est comme suit :

Figure 32 Procédure de validation de l'attribution et du contrat de PPP



Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

3.4.4 | Bouclage financier

Une fois le contrat de PPP signé, le Titulaire du contrat en PPP est donc engagé contractuellement à mettre en œuvre le PPP. Cependant, il reste quelques étapes supplémentaires à compléter avant que la mise en œuvre du projet ne puisse effectivement démarrer :

- Le Titulaire du contrat en PPP doit compléter les accords de financement pour le PPP avec les prêteurs et les investisseurs en capitaux.
- Il doit aussi signer les contrats avec les autres parties impliquées dans la structure du PPP, par exemple, les sous-traitants (constructeur, exploitant), les compagnies d'assurance ou encore les auditeurs.
- L'entité, privée ou publique, qui est en charge d'obtenir des autorisations ou permis doit également le faire à cette étape de la passation de contrat.

La réalisation de ces éléments avant que le contrat n'entre en vigueur constitue généralement des conditions suspensives du contrat de PPP, c'est-à-dire que le contrat peut être annulé si ces conditions ne sont pas remplies.

Une garantie de soumission est souvent demandée et incluse dans le contrat et elle

peut être annulée si les conditions suspensives ne sont pas remplies. Une garantie de soumission est une garantie émise par les banques assurant le financement du projet et qui permet de garantir que le Titulaire sera en mesure d'honorer ses engagements commerciaux si celui-ci est sélectionné pour la mise en œuvre du projet.

Ces conditions suspensives à l'entrée en vigueur du contrat sont généralement :

- Finalisation de tous les accords et contrats du projet ;
- Obtention de l'approbation finale auprès des entités gouvernementales et comités compétents, par exemple, examen et approbation du bon déroulement de la procédure de passation et du contrat final ;
- Démarrage de la procédure d'acquisition des terrains où sera implanté le projet ;
- Obtention des différents permis et notamment des permis de construire.

L'étape du bouclage financier est atteinte lorsque tous les accords du projet et de financement ont été signés, que toutes les conditions afférentes à ces accords ont été remplies et que le Titulaire du contrat PPP peut commencer à obtenir le financement nécessaire afin de démarrer les travaux.

Cette étape nécessite un travail minutieux et beaucoup d'efforts autant de la part des entités tant publiques que privées afin de conclure l'étape de la passation et de démarrer la mise en œuvre du projet.

Garanties

La loi PPP stipule que le Titulaire du contrat PPP fournit des garanties à l'Autorité Contractante pour les différentes phases d'exécution du contrat de PPP (Article 31).

Le montant de ces garanties (qui dépendent du type de projet et qui doivent être en ligne avec les règles de finances publiques en vigueur en Mauritanie) diminue au fur et à mesure de l'avancée du projet car les risques sont considérés comme moins importants.

De la même façon, pour certains projets jugés prioritaires pour le pays, l'État mauritanien peut lui-même fournir des garanties que le Titulaire exigerait pour conforter son implication dans le finance-

ment du projet, en accord avec les règles de finances publiques en vigueur en Mauritanie. Ceci a pour effet de faciliter le financement du projet par le Titulaire, et donc sa réalisation.

3.4.5 | Autres procédures

Pour certains projets spécifiques, la loi relative aux PPP, en Mauritanie prévoit des procédures particulières qui sont :

- Le dialogue compétitif (Article 18) ;
- La procédure négociée (Article 19).

3.4.5.1 | Dialogue compétitif

Le dialogue compétitif est adapté à des projets complexes. Il a pour objet de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier qui peuvent au mieux répondre aux besoins du projet de PPP.

Cette procédure spéciale nécessite que le Comité Technique d'Appui ou la Cellule PPP mette en place un comité de dialogue compétitif dont chaque membre est soumis au strict respect de confidentialité durant l'ensemble de la procédure.

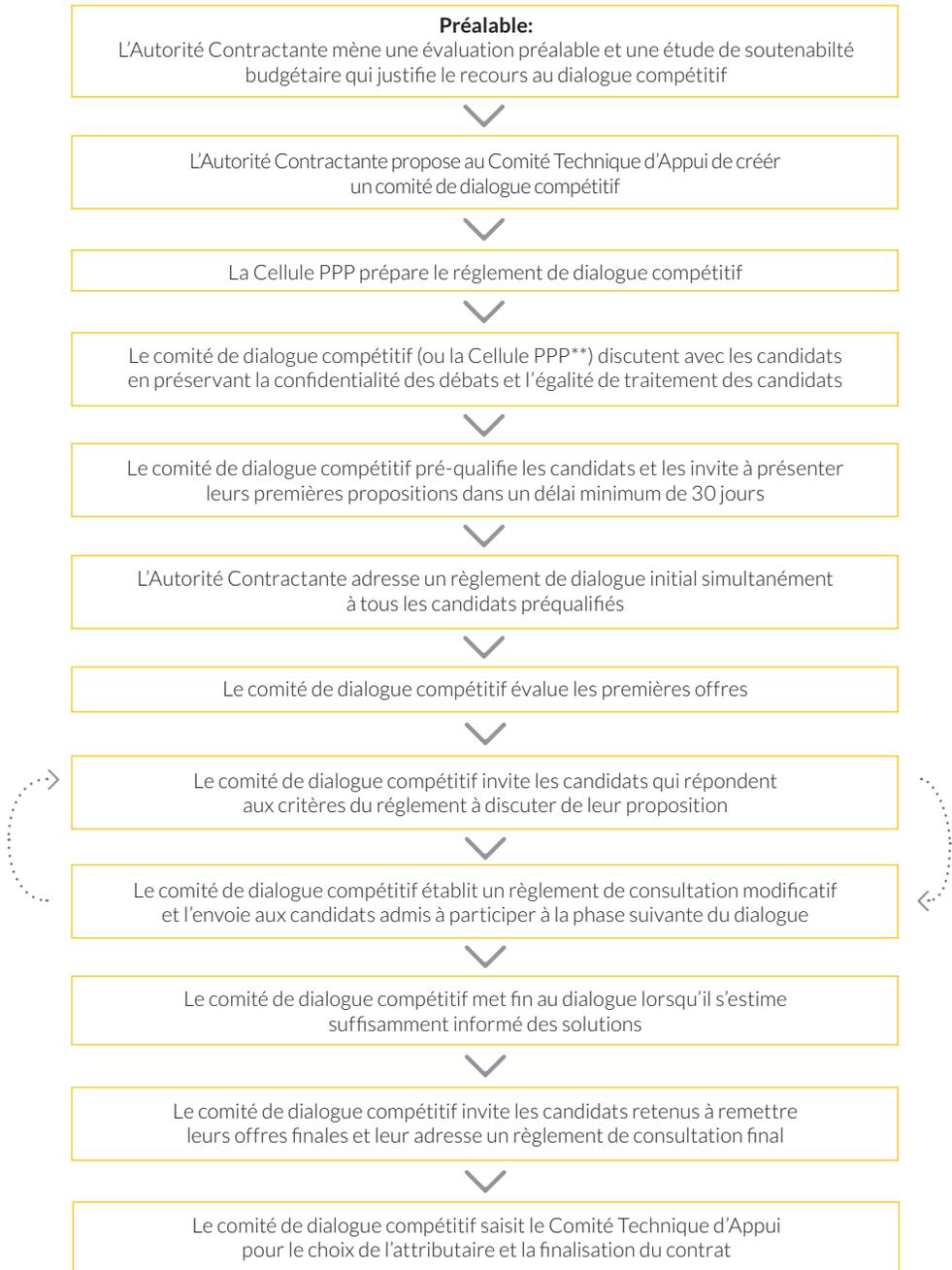
Ce comité de dialogue compétitif est en charge de discuter avec l'ensemble des candidats sur tous les aspects du contrats (financier, technique, environnemental, etc.). Le Comité Technique d'Appui peut également choisir de déléguer cette compétence à la Cellule PPP.

La loi relative aux PPP insiste fortement sur la stricte égalité de traitement des candidats lorsque l'Autorité Contractante a recours au dialogue compétitif (Article 18). Jamais une information ou un élément susceptible d'avantager un candidat au détriment d'un autre ne peuvent être donnés. De plus, le comité de dialogue compétitif ne peut pas dévoiler aux autres candidats une solution apportée par l'un d'entre eux.

La procédure se déroule en phases successives pendant lesquelles des discussions entre le comité de dialogue compétitif et les candidats ont lieu. A l'issue de chaque étape, le comité de dialogue compétitif retient les propositions qui répondent le mieux aux critères définies préalablement.

A l'issue de cette procédure, c'est-à-dire lorsque un seul candidat a été retenu par le comité de dialogue compétitif, ce dernier en informe l'ensemble des candidats qui ont participé à la procédure de dialogue compétitif. Le Comité Technique d'Appui peut prévoir et fixer une prime à verser aux candidats dont l'offre finale a été jugée recevable mais non retenue.

En effet, les candidats investissent dans les appels d'offres et cela constitue des dépenses importantes, qui ne sont pas rentables si les offres ne sont pas remportées. Prévoir et annoncer une indemnisation pour les meilleurs candidats peut être un atout pour attirer des candidats sérieux, selon le montant fixé juste et réaliste.

Figure 33 Procédure du dialogue compétitif

** Sur délégation du Comité Technique d'Appui

3.4.5.2 | Procédure négociée

La procédure négociée simplifie le processus de passation de marché car il n'y a pas de mise en concurrence.

L'Autorité Contractante peut décider de recourir à une procédure négociée, conformément à l'Article 19 de la loi relative aux PPP, dans les cas suivants :

- Lorsque le projet ne peut être réalisé que par une seule entreprise, pour des considérations techniques, juridiques, des notions de brevet, de licence ou de droits exclusifs. ;
- Dans des circonstances exceptionnelles telles qu'un cas de force majeure ;

- Pour des raisons de défense nationale ou de sécurité publique ;
- Dans le cas où l'Autorité Contractante souhaite attribuer le contrat à un contractant qu'elle utilise pour réaliser une partie conséquente de ses activités, sous condition que le contractant respecte les dispositions de la loi relative aux PPP.

Si l'Autorité Contractante souhaite faire appel à une procédure négociée, elle doit réaliser une évaluation préalable et de soutenabilité budgétaire (voir la section 3.3.3) qui conclue en la nécessité de recourir à une procédure négociée.

3.4.6 | Offre spontanée

On entend par «offre spontanée» ou «proposition spontanée» une proposition soumise par une entité privée désirant entreprendre un projet de PPP, de sa propre initiative, plutôt qu'en réponse à une demande émanant d'une entité publique.

Accepter et encourager les propositions spontanées permet de bénéficier

des connaissances et des innovations du secteur privé. Elles permettent également au gouvernement de savoir où les opportunités commerciales et l'intérêt du marché se trouvent. Cependant, les propositions spontanées créent aussi des défis, notamment parce que de telles propositions sont susceptibles de fournir un faible rapport qualité-prix.

L'Autorité Contractante peut décider de prendre en compte une offre spontanée à certaines conditions (article 21 de la loi PPP) :

- Le projet de ne doit pas être en cours d'étude et la procédure de mise en concurrence ne doit pas être commencée ;
- Les conditions de recours au contrat de PPP sont réunies ;
- Le Conseil des Ministres donne son accord pour intégrer le projet au nouveau portefeuille de projet.

Si ces conditions sont effectivement réunies pour considérer une offre spontanée, l'Autorité Contractante doit :

- Réaliser une évaluation préalable et de soutenabilité budgétaire ;
- Lancer un appel d'offres ouvert ou un dialogue compétitif auquel l'entreprise peut participer. Si à l'issue de cette procédure, l'entreprise candidate n'est pas retenue, l'Autorité Contractante peut lui verser une indemnité pour avoir contribué aux différentes études menées pour établir la faisabilité du projet ;
- Lancer la procédure négociée si l'offre spontanée est jugée innovante et qu'elle est compétitive.

3.4.7 | Répartition des tâches

	Autorité Contractante	Cellule PPP	Comité Technique d'Appui	Ministère en charge du Budget
Général		<p>Sur délégation du Comité Technique d'Appui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prépare les dossiers de consultation ; • Met en œuvre la procédure de passation ; • Assure la confidentialité et la sécurité des transactions sur un réseau informatique ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Délègue sa compétence de responsabilités de la procédure de passation des contrats PPP pour le compte de l'Autorité Contractante ; 	
Pré-qualification	<ul style="list-style-type: none"> • Créer une unité de gestion pour l'appuyer dans la procédure de passation d'appel d'offres ouvert ; • Lance l'avis de pré-qualification ; • Evalue les candidatures avec la Cellule PPP ; • Pré-qualifie les candidats répondant aux critères de pré-qualification avec la Cellule PPP ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lance l'avis de pré-qualification avec l'Autorité Contractante ; • Evalue les candidatures avec l'Autorité Contractante ; • Pré-qualifie les candidats répondant aux critères de pré-qualification avec l'Autorité Contractante ; 		
Dossier d'appel d'offres	<ul style="list-style-type: none"> • Elabore le dossier d'appel d'offres avec la Cellule PPP ; 	<p>Sur délégation du Comité Technique d'Appui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soumet les dossiers de consultation pour avis à la CNCMP ; • Prépare le dossier de consultation ; • Fixe les délais de réception des candidatures ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Approuve le dossier de consultation transmis par la Cellule PPP pour les projets structurants ou de la procédure simplifiée ; 	

Tableau 5 Tableau de répartition des risques pour la phase de consultation et de passation de contrat de PPP

Comité Interministériel	CNCMP *	Ministère en charge des Collectivités territoriales	Candidat / Titulaire du contrat PPP	Commission de règlements des différends - ARMP
/	/	<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre de la procédure simplifiée des collectivités territoriales et de leurs établissements; 	/	/
/	<ul style="list-style-type: none"> Donne un avis sur les dossiers d'appel d'offres et de consultation avant leur lancement ou leur publication; Surveille le respect des principes de l'Article 10 de la loi relative aux PPP en Mauritanie; 	/	/	/
/	/	<ul style="list-style-type: none"> Approuve le dossier de consultation transmis par la Cellule PPP dans le cadre de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements; 	<ul style="list-style-type: none"> Les candidats consultent le dossier de consultation; 	/

Autorité Contractante

Cellule PPP

Comité Technique d'Appui

Ministère en charge du Budget

Appel d'offres ouvert

- Lance la procédure d'appel d'offres avec la Cellule PPP;
- Évalue les offres avec la Cellule PPP;
- Lance la procédure d'appel d'offres avec l'Autorité Contractante;
- Assiste l'Autorité Contractante dans les échanges avec les candidats;
- Évalue les offres avec l'Autorité Contractante;

Attribution du contrat de PPP

- Désigne, par son organe compétent, le candidat pressenti, avec l'appui de la Cellule PPP;
- Finalise le contrat avec le candidat pressenti, appuyé par les conseillers en transaction et la Cellule PPP
- Assiste l'Autorité Contractante dans la finalisation du contrat avec le candidat pressenti;
- Soumet le projet d'attribution à la CNCMP pour avis de non-objection;
- Soumet au Comité Technique la proposition d'attribution du contrat;
- Notifie les candidats non-retenus;
- Notifie au Ministre en charge du Budget le contrat définitif et l'engagement budgétaire;
- Soumet le choix de l'attributaire et le contrat finalisé dans le cadre des projets structurants au Comité Interministériel, et au régulateur le cas échéant;
- Approuve l'attribution du contrat PPP dans le cadre de la procédure simplifiée de passation des contrats de PPP;
- Valide le contrat final du PPP et l'engagement budgétaire de l'État induit du PPP.

Comité Interministériel

CNCMP *

Ministère en charge des Collectivités territoriales

Candidat / Titulaire du contrat PPP

Commission de règlements des différends - ARMP

- Valide les documents d'appel d'offres

- Valide le dossier de consultation, sur délégation du Comité Technique d'Appui;

- Préparent et remettent une offre technique et financière;
- Répondent aux éventuelles demandes de clarifications de l'Autorité Contractante à propos de leurs offres;

- Valide le choix d'attributaire pour les projets structurants;
- Délègue au Comité Technique la compétence de valider le choix de l'attributaire dans le cadre de la procédure simplifiée;
- Délègue la compétence au ministère en charge des collectivités locales de valider le choix de l'attributaire du contrat PPP dans le cadre de la procédure simplifiée des collectivités territoriales et leurs établissements;

Sur délégation du Comité Technique d'Appui dans le cadre de la procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics:

- Approuve l'attribution du contrat PPP;
- Notifie le rejet des offres aux candidats non retenus;
- Publie l'avis d'attribution du contrat de PPP;

Sur délégation du Comité Interministériel:

- Transmet au Comité Interministériel la liste des projets attribués;



Autorité Contractante

Cellule PPP

Comité Technique d'Appui

Ministère en charge du Budget

Signature du contrat PPP

- Signe le contrat de PPP;
 - Transmet le contrat signé à la Cellule PPP;
 - Transmet le contrat signé au Titulaire 3 jours suivant approbation du ministère du budget.
- Reçoit le contrat signé par l'autorité contractante au plus tard 30 jours après sa signature.
- Publie les contrats PPP des projets dans le cadre de la procédure simplifiée.

Règlement des litiges

(*) Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics



Comité Interministériel	CNCMP *	Ministère en charge des Collectivités territoriales	Candidat / Titulaire du contrat PPP	Commission de règlements des différends - ARMP
-------------------------	---------	-----------------------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------------------

- Publie les contrats de PPP structurants;
- Délègue sa compétence au Comité Technique d'Appui de publier les contrats dans le cadre de la procédure simplifiée de passation des contrats de PPP.

- Approuve la signature du contrat sur délégation du Comité Interministériel.

- Signe le contrat PPP au nom de la SPV.

- Est compétente pour statuer sur les différends relatifs à la procédure d'attribution des contrats de PPP;
- Est saisie dans les 15 jours suivant la notification du rejet de l'offre;
- Se prononce dans un délai maximum de 30 jours suivant la réception de la contestation

Source: D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

Les procédures spécifiques comme la procédure négociée et le dialogue compétitif sont détaillées aux sections 3.4.5 Autres procédures

3.4.8 | Liste de contrôle



Avis de préqualification



Évaluation des candidats et préqualification



Appel d'offres



Réception et évaluation des offres



Négociations et attribution du contrat PPP



Finalisation du contrat PPP



Signature du contrat et bouclage financier

3.5 | Étape 4 : Exécution du projet et pilotage du contrat

Figure 34 Étape 4: Processus d'exécution et de pilotage du contrat



La gestion des contrats de PPP diffère de celle des marchés publics traditionnels qui sont sous Maîtrise d’Ouvrage Publique. Comme les PPP sont conclus à long terme et qu’ils sont complexes, les contrats de PPP sont néces-

sairement incomplets, c’est-à-dire que les exigences et les règles régissant tous les scénarios ne peuvent être spécifiées dans le contrat, et c’est la raison pour laquelle **il est essentiel d’assurer la surveillance du projet et le pilotage du contrat de PPP.**

La gestion du contrat PPP vise à assurer :

- Une prestation des services sans interruption et selon des niveaux de services stipulés dans le contrat de PPP, les paiements ou les pénalités éventuels appliqués au Titulaire du contrat PPP étant calculés en conséquence ;
- Le maintien, dans la pratique, des responsabilités contractuelles et de la répartition des risques entre public et privé, et une gestion efficace des responsabilités et des risques assumés par l’Autorité Contractante ;
- Une détection des changements dans l’environnement externe, à la fois sur les risques et sur les opportunités, et une action efficace en conséquence.

Les bases pour une gestion efficace du contrat PPP sont mises en place lors des étapes précédentes du processus de préparation et développement d’un projet en

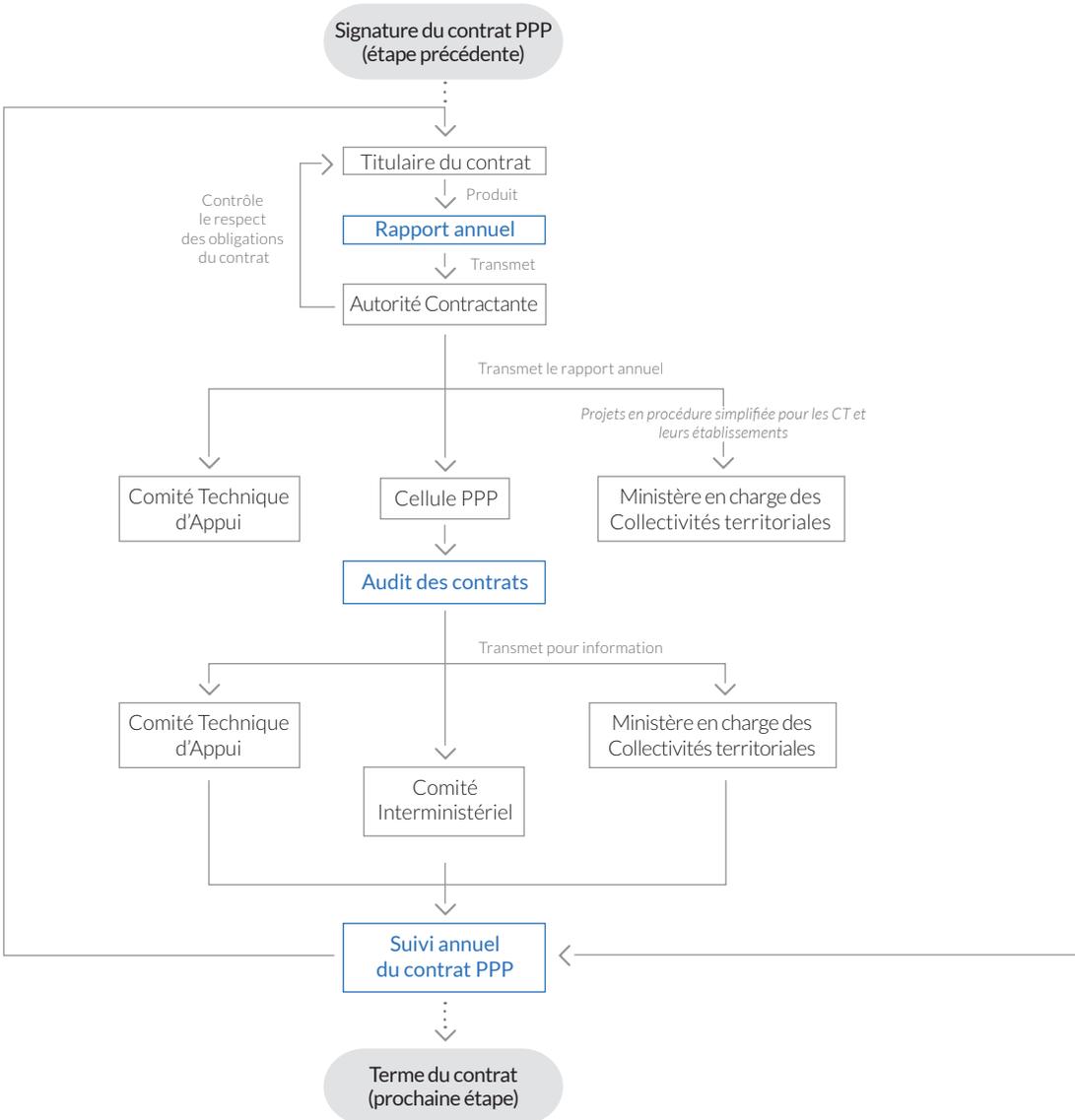
PPP. De nombreux aspects de la gestion du contrat, tels que les procédures permettant de faire face au changement, sont définis dans le contrat PPP.

Le logigramme ci-dessous permet de résumer les étapes clés à réaliser et les actions à mener pour chacun des acteurs pour l'étape d'exécution du projet et de pilotage du contrat.

3.5.1 | Logigramme de l'étape 4

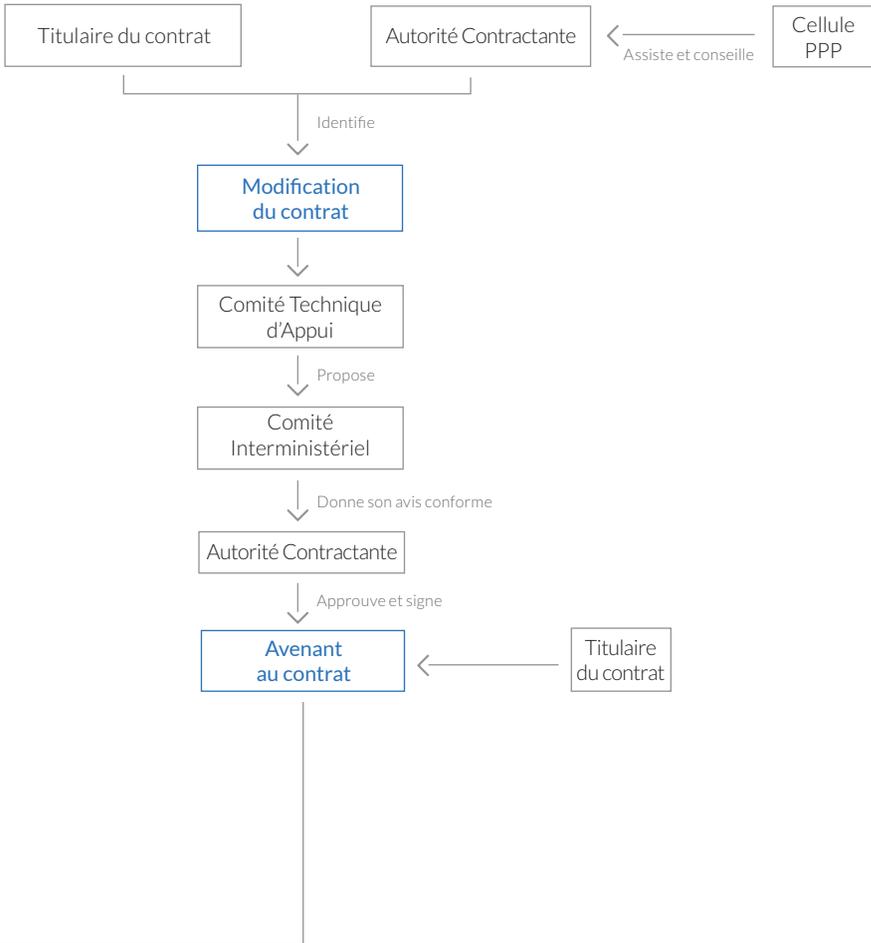
Figure 35 Logigramme de l'étape d'exécution du projet et de pilotage du contrat

SUIVI ET PILOTAGE DU CONTRAT



Source : D'après la loi n° 2017-006 du 01 février 2017 relative aux PPP en Mauritanie et le décret n°2017-125/PM du 02 novembre 2017

EN CAS DE MODIFICATION DU CONTRAT



3.5.2 | Mise en place des équipes de gestion du contrat

L'Autorité Contractante est en charge de la gestion et du contrôle du contrat de PPP, en particulier de la surveillance du respect des obligations du Titulaire stipulées dans le contrat de PPP. Cette responsabilité est

souvent centrée sur un « gestionnaire de contrat de PPP » désigné, principal point de contact au sein de l'Autorité Contractante pour toutes les questions ayant trait au PPP une fois signé.

Le gestionnaire de contrat de PPP désigné au sein de l'Autorité Contractante est généralement, dans le cadre du contrat PPP, comme une entité particulière qui peut juger du bon déroulement de la mise en place du projet, mais aussi de son suivi et d'éventuels ajustements ou modification du contrat de PPP. Le contrat doit aussi préciser la personne référente pour la gestion du contrat PPP au sein de chaque entité, à savoir l'Autorité Contractante et le Titulaire du contrat PPP. Dans la pratique, la gestion du contrat PPP est plus complexe que simplement le suivi des clauses du contrat de PPP. Le gestionnaire du contrat de PPP au sein de l'Autorité Contractante, ou l'équipe de gestion, doit bénéficier des éléments suivants :

- Ressources suffisantes : en fonction de la complexité du contrat PPP et des ressources disponibles, le gestionnaire peut être appuyé par une équipe qui couvre les divers aspects de la gestion du contrat PPP. La même personne ou équipe peut aussi gérer plus d'un contrat de PPP. Soulignons également le besoin pour le gestionnaire de contrat de prévoir au budget le coût de l'équipe et de la formation de ses membres.
- Compétences appropriées : parmi les compétences attendues du gestionnaire, on peut citer : communication, négociation, gestion du changement, compétences financières (pour comprendre le mécanisme de paiement), et aptitudes analytiques.
- Autorité appropriée : le gestionnaire de contrat doit occuper une position suffisamment élevée pour pouvoir établir un contact avec les hauts responsables de l'Autorité Contractante et d'autres entités gouvernementales afin de faire face aux problèmes pouvant survenir.

La participation du gestionnaire de contrat dès le début du processus de mise en place du PPP est essentielle, et en particulier, au moment de la rédaction des clauses de gestion de contrat, donc en phase de structuration du projet PPP.

Garantir la continuité est aussi importante tout au long de la durée du contrat, qui peut être, dans la majorité des cas, plus longue que la durée de poste de l'équipe de gestion. Aussi il est important, pour assurer la continuité, de garder une traçabilité des échanges et des événements durant la gestion du contrat PPP.

Plusieurs autres entités au sein du gouvernement peuvent aussi avoir un rôle à jouer dans la gestion d'un contrat de PPP. Il peut s'agir des entités suivantes :

- **Des régulateurs sectoriels**, qui sont souvent chargés de surveiller les normes de service et de gérer les modifications de tarifs pour les sociétés de PPP fournissant des services directement aux usagers.
- **Le ministère en charge du budget** est souvent impliqué, en particulier lorsque toute modification éventuelle au contrat pourrait avoir des répercussions budgétaires.

- **La Cellule PPP** joue aussi un rôle dans le soutien à l'équipe de gestion de contrat de l'Autorité Contractante. Ceci peut être particulièrement utile pour résoudre des problèmes complexes, tels que le refinancement. En particulier, la Cellule PPP doit, conformément à l'Article 33 de la loi relative aux PPP en Mauritanie, réaliser un audit annuel sur les conditions et modalités de préparation, d'attribution et d'exécution du contrat de PPP.

3.5.3 | Surveillance de la mise en place du PPP

Pour atteindre le niveau d'optimisation des ressources attendu par un projet en PPP, l'Autorité Contractante et les entités liées à la gestion du contrat doivent s'assurer que la répartition prévue des responsabilités et des risques est bien mise en pratique.

3.5.3.1 | Responsabilités du gestionnaire du contrat PPP

Tout au long de la durée du contrat, le gestionnaire de contrat effectuera les tâches suivantes :

- **Surveiller** le respect des clauses de **performance** et de niveau de service délivré par le Titulaire du contrat PPP et s'assurer que les pénalités et les bonus applicables sont versés conformément au contrat ;
- Surveiller et s'assurer du respect des **responsabilités** assumées par l'entité publique conformément au contrat ;
- Surveiller et atténuer les **risques** devant être couverts par la partie publique.

L'Autorité Contractante, qui peut être assistée par une équipe d'experts, est en charge du contrôle du respect des obligations du Titulaire dans le cadre du contrat de (article 33 de la loi PPP).

Les activités menées par l'Autorité Contractante dans la gestion du projet PPP différeront en réalité selon l'étape de mise en œuvre du projet : conception, construction, exploitation, et clôture du projet.

- **L'Autorité Contractante** s'assure que le Titulaire remplisse ses obligations dans le cadre du partenariat, en surveillant les résultats ou les normes de service établis dans le contrat. Ceci ne comprend généralement pas de surveillance détaillée de la construction qui relève de la responsabilité du Titulaire. Il s'agit plutôt d'une vérification et un suivi par l'Autorité Contractante des indicateurs de performance définis au contrat, et pouvant parfois conduire à des pénalités, comme détaillé à la section 3.3.5.3.
- **Le Titulaire** du contrat PPP fournit un rapport annuel destiné à l'Autorité Contractante, sous six mois à la clôture de chaque année civile, sous peine de pénalités. Ce rapport doit ensuite être mis à disposition par l'Autorité Contractante pour la Cellule PPP, le Comité Technique d'Appui ainsi que le Comité Interministériel.
- **La Cellule PPP** réalise un audit annuel sur la préparation, l'attribution et l'exécution des contrats de PPP. Le Comité Technique d'Appui donne son avis sur l'audit et il doit être publié sur le site de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Dans les secteurs réglementés, le régulateur peut aussi assumer tout ou partie de la responsabilité de surveillance.

3.5.3.2 | Sources des informations de suivi et gestion du contrat PPP

Dans tous les cas, les informations utilisées dans le cadre de la surveillance proviennent des sources suivantes :

- Données fournies par le **Titulaire** : comme mentionné précédemment, le Titulaire du contrat est en charge de fournir un rapport annuel à l'Autorité Contractante. Le contenu, le format, et la fréquence de ces rapports doivent être spécifiés au sein du contrat PPP. Il est consultable par le Comité Interministériel, le Comité technique d'Appui, et la Cellule PPP.
- Des **experts** indépendants peuvent effectuer des vérifications des normes de service dans les domaines de la construction, de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure du projet. Par exemple, le recours à un ingénieur indépendant pour surveiller la conformité au cours des étapes de conception, de construction, et d'exploitation est souvent observé.
- Les **usagers** du service possèdent d'importantes informations sur la qualité du service et la prévalence des défaillances, que l'Autorité Contractante peut collecter et mettre à profit pour mettre en place des procédures d'amélioration.

3.5.3.3 | Contrôler les mécanismes du contrat PPP

L'Autorité Contractante doit aussi s'assurer que des mécanismes contraignants définis dans le contrat de PPP fonctionnent de manière appropriée, en fonction des informations de contrôle et de surveillance collectées par elle-même dans le cadre de son suivi régulier et reçues par le Titulaire du contrat PPP.

Ceci peut signifier, par exemple :

- Ajuster les paiements du Titulaire en respectant les règles stipulées dans le contrat de PPP, ou dans les cas les plus graves, racheter des garanties de bonne exécution.
- Communiquer avec l'exploitant et surveiller les tentatives de correction des performances défaillantes, tout en gardant en mémoire que l'exploitant n'a pas de lien contractuel avec l'Autorité Contractante et que seul le Titulaire (c'est-à-dire la Société de Projet) est responsable devant l'Autorité Contractante.
- Définir quels sont les seuils signalant un manquement aux normes définis par le contrat PPP, et déclenchant une intervention des bailleurs de fonds ou de l'Autorité Contractante, ou la résiliation du contrat.
- Surveiller et gérer les risques et les responsabilités attribués à l'Autorité Contractante constitue un élément crucial afin d'assurer une bonne performance et un service continu dans le cadre d'un contrat de PPP. Un « plan de gestion des risques » est un outil central souvent utilisé par les organismes d'exécution.

Plan de gestion des risques

Un plan de gestion des risques énumère chaque risque assumé par l'Autorité Contractante et le Titulaire et les responsabilités associées partagées, ainsi que les risques et responsabilités qui nuisent à la durabilité du PPP (et créent un risque de défaillance ou de performance inadéquate). Pour chaque risque, le plan doit aussi identifier les informations nécessaires permettant de le surveiller ainsi que les actions éventuelles pour atténuer

le risque ou son impact. Ces exigences en matière d'information doivent aussi faire partie des conditions de communication de rapports spécifiées au contrat.

Un plan de gestion des risques dans le cadre d'un PPP établit une liste des risques, et pour chacun de ces derniers, décrit le responsable, le statut, l'impact estimé, les commentaires potentiels, les actions pour y remédier, les dates cibles pour l'action, et le statut actuel du risque.





Plan de gestion des risques (suite)

Le gestionnaire du contrat doit élaborer le plan de gestion des risques avant que le contrat ne prenne effet. Ce plan sert ensuite de guide tout au long de la durée du contrat. Le gestionnaire du contrat obtient généralement du Titulaire les informations pertinentes relatives au contrôle des risques par ce dernier et recueille aussi d'autres informations plus générales (telles que les tendances économiques) afin de mettre régulièrement à jour le plan de gestion des risques. Le gestionnaire de contrat doit ensuite :

- **Surveiller les indicateurs de performance** et les comparer aux niveaux escomptés dans le cadre du contrat PPP afin d'identifier les risques émergents. Par exemple, dans le cadre d'un projet de parc de stationnement, une stagnation du volume de véhicules stationnés alors qu'une hausse était prévue peut indiquer un risque qu'un paiement pour un volume de stationne-

ment minimum au Titulaire du contrat PPP sera déclenché.

- **Activer les mesures d'atténuation des risques**, lorsque l'Autorité Contractante est en mesure de contrôler ces risques (ou s'assurer que le Titulaire fasse de même).
- Même si les causes provoquant les risques du projet ne peuvent pas être contrôlées par exemple les cas de force majeure : (catastrophe naturelle, épidémie, guerre civile), **prendre en compte des actions et des réponses possibles**. Par exemple, si des inondations menacent des installations critiques d'approvisionnement en eau potable nécessaire à l'alimentation du réseau de distribution opéré par le Titulaire dans le cadre d'un PPP, l'Autorité Contractante, avec les autorités publiques compétentes, peut trouver une solution d'urgence, y compris un approvisionnement alternatif, le rationnement et un plan de rétablissement du service.

3.5.3.4 | Gestion du changement

Tout au long de la durée d'un contrat de PPP, des événements imprévisibles après la signature du contrat surviendront. Il est également probable que des différends surgissent entre les parties quant à l'interprétation du contrat ou aux performances escomptées des parties, qui peuvent être réglés à l'aide du mécanisme de résolution des différends inscrits dans le contrat de PPP (voir section 3.3.5.5) et prévue à l'Article 42 de la loi relative aux PPP en Mauritanie. Dans certains cas, ces différends peuvent aboutir à une résiliation du contrat. **Il est impossible d'éviter de tels risques mais il est possible**

de les contrôler et les gérer autrement.

Ainsi, une gestion efficace d'un projet PPP n'est pas suffisante. Pour qu'un PPP puisse perdurer sur le long terme, les entités publique et privée doivent faire preuve sur toute la durée du contrat d'un niveau constant d'implication, de communication et de s'assurer qu'elles ont en permanence la capacité (sur le plan technique, matériel, etc.) pour délivrer le projet. Lorsque cela n'est pas le cas, soit à cause de priorités changeantes d'un gouvernement ou de pressions externes, le PPP peut en fin de compte échouer.

3.5.3.5 | Mécanismes d'ajustement

Le contrat comprend des clauses spécifiques relatives aux mécanismes d'ajustement, comme cela a été expliqué à la section 3.3.5.4. Ces dispositions sont un élément essentiel de flexibilité et un outil primordial pour la gestion du changement tout au long du contrat.

Des contrats de PPP bien structurés dès le début prévoient des mécanismes d'ajustement permettant de faire face aux types de changement « imprévisibles » les plus courants.

Les gestionnaires du contrat PPP de l'Autorité Contractante ont non seulement connaissance des règles régissant le contrat

PPP et les respectent, mais ils doivent également s'assurer que les éléments institutionnels et juridiques stipulés dans la loi relative aux PPP et les différents décrets sont en place. Par exemple, pour un projet d'eau potable, ceci peut signifier s'assurer que des panels d'experts ayant les compétences nécessaires pour suivre le bon déroulement du projet d'un point de vue technique ont été identifiés et sont qualifiés dans le secteur en question.

En définitive, le contrat de PPP ne peut pas prévoir de manière tout à fait exhaustive les conséquences futures du projet. Par conséquent, le contrat de PPP doit faire preuve de souplesse, afin de faire face aux changements de circonstances sur le long terme. Le but est d'éviter toute renégociation ou résiliation du contrat. Un tel mécanisme d'ajustement vise à créer une procédure et des limites clairement définies pour faire face aux variations dans le temps.

3.5.3.6 | Modifications du contrat

Les projets de PPP sont établis à long terme, présentent des risques, et sont complexes. On entend par « renégociation » les modifications apportées aux clauses contractuelles autrement qu'au moyen d'un mécanisme d'ajustement prévu dans le contrat.

Par exemple, la réalisation d'une nouvelle autoroute à péage encourt des risques évidents, tels que les fluctuations au niveau de la demande, mais aussi des risques moins apparents, tels que la demande future pour un plus grand nombre d'échangeurs ou l'installation de nouvelles technologies de gestion du trafic. Des PPP plus complexes, tels que les contrats de concession dans le secteur de l'eau ou d'énergie éolienne, sont davantage exposés à des changements imprévisibles liés à la technologie innovante et la durée de vie des actifs. Des changements dans les technologies de traitement et de distribution d'eau potable peuvent émaner, tandis que la croissance urbaine peut exiger des investissements de grande ampleur, parfois dans des lieux imprévisibles.

L'Article 32 de la loi relative aux PPP en Mauritanie définit les conditions dans lesquelles le contrat de PPP peut être modifié.

Toute modification du contrat de PPP est proposée par le Comité Technique d'Appui au Comité interministériel, qui donne son avis, favorable ou défavorable. L'Autorité Contractante approuve ensuite la modification qui se formalise par un avenant au contrat de PPP.

Il s'avère que de nombreux contrats de PPP sont renégociés, souvent peu de temps après la signature. Il est préférable d'éviter de renégocier un contrat, dans la mesure du possible. Un recours approprié aux clauses d'ajustement, comme décrit précédemment, peut éliminer le besoin d'une renégociation. Toutefois, la renégo-

ciation est nécessaire de temps à autre et les gouvernements gagneront à connaître ce qu'est une bonne politique de renégociation avant d'entamer les démarches.

La renégociation d'un contrat correspond à la modification de dispositions contractuelles en dehors des mécanismes d'ajustement initialement prévus.

De nombreux facteurs, non couverts par les mécanismes d'ajustement contractuels, peuvent être à l'origine d'une renégociation, notamment :

- L'évolution politique du pays bouleversant l'économie du projet;
- De mauvaises prévisions dues notamment à une mauvaise détermination des besoins de l'Autorité Contractante et à un manque initial de données commerciales ainsi que d'informations sur les actifs existants ou le terrain;
- Une évolution de la situation rendant obsolète le montage commercial et financier du PPP, généralement complexe et à long terme dans des secteurs qui sont souvent fortement réglementés.

La renégociation d'un contrat est relativement fréquente en raison de la nature même des PPP, qui sont la plupart du temps des projets complexes de long terme, ayant généralement de fortes implications sur la vie politique, économique et sociale de la société dans laquelle ils s'insèrent.

La renégociation ne doit pas être intrinsèquement considérée comme un échec dans la mise en œuvre du projet. Elle constitue une opportunité d'ajuster le contrat de PPP aux nouvelles circonstances qui apparaissent au cours de la mise en œuvre du projet, de permettre au Titulaire du contrat PPP de s'adapter à des changements inattendus et de satisfaire au mieux les exigences du projet et du public.

Conditions pour une bonne renégociation du contrat PPP

Renégocier un contrat de PPP demeure néanmoins un processus délicat, qui doit être géré en toute transparence. Dans tous les cas, la renégociation du contrat est réalisée sur la base d'un audit complet préalable. Le processus doit faire l'objet d'une bonne communication. Les changements induits par la renégociation doivent également être anticipés par l'Autorité Contractante et le gouvernement. Par exemple, une réduction des normes de service ou une augmentation des coûts du service peuvent avoir des conséquences importantes sur les usagers les plus vulnérables. Il faut donc veiller à ce que la renégociation

du contrat soit opérée de manière à ne pas avoir un impact négatif sur les usagers, ni susciter l'opposition de la société civile et des pouvoirs publics au projet, voire à des projets ultérieurs de participation du secteur privé dans la gestion des infrastructures.

De ce fait, la renégociation d'un contrat nécessite une préparation soigneuse. Pour mener à bien le processus, l'Autorité Contractante du contrat en PPP s'entoure de conseillers spécialisés (juristes, médiateurs, communicants), qui l'aident à établir une stratégie de renégociation et de communication qui répond à des objectifs précis.

3.5.3.7 | Les différends

Les différends contractuels surviennent lorsqu'une entité estime que l'autre partie ne s'est pas acquittée de ses obligations conformément au contrat, alors que l'autre partie est en désaccord eu égard aux obligations ou aux actions nécessaires pour remédier à la situation.

Les conseils pratiques mettent l'accent sur la désirabilité d'une résolution de différends informelle et rapide, la compréhension du point de vue de l'autre partie, et l'objectif d'éviter des différends inappropriés car ces derniers peuvent nuire à la relation de long terme.

Avoir recours à la médiation ou à l'expertise

Dans l'optique de préserver la relation entre les parties, il est en général recommandé d'intervenir rapidement et d'avoir recours aux processus de résolution non juridictionnels des conflits, c'est-à-dire au recours à l'expertise ou à la médiation.

Ces dispositifs non juridictionnels peuvent être prévus dans le contrat de PPP. Mettre en œuvre des processus trop lourds et inappropriés de gestion des litiges peut avoir des conséquences dommageables pour l'entente entre les partenaires et

l'évolution de leur relation sur le long terme. Les parties peuvent ainsi avoir recours à des expertises indépendantes ou désigner un médiateur chargé de faire comprendre à chacune des parties la position de l'autre et de faciliter l'identification d'un compromis.

S'il n'est pas possible de régler les conflits de manière non juridictionnelle, il conviendra de s'appuyer sur les mécanismes de gestion juridictionnels spécifiés dans le contrat de PPP : le recours aux tribunaux mauritaniens compétents en matière administrative ou l'arbitrage national ou international.

Comment minimiser les coûts liés aux différends ?

Un grand nombre de ces affaires montre que le gouvernement peut minimiser le coût des différends s'il :

- Agit rapidement dès que le problème survient ;
- Résout les problèmes au niveau le plus bas possible et les fait remonter à l'échelon supérieur uniquement s'il n'y a aucune solution ;
- Se conforme aux procédures stipulées dans le contrat ;
- A en place des équipes possédant les compétences adaptées et les niveaux appropriés d'autorité en matière de prise de décision ;
- Recherche des solutions gagnant-gagnant, prenant en compte l'intérêt public au sens large et les options dont disposent les entités privées.

3.5.4 | Gestion de la fin de contrat

Le contrat prend fin normalement à son terme prévu. Cependant, il peut être prolongé pour une durée n'excédant pas deux années en cas de force majeure, d'événement imprévisible ou pour assurer la continuité du service public, comme le stipule l'Article 26 de la loi relative aux PPP en Mauritanie.

L'Autorité Contractante, en tant que gestionnaire du contrat PPP identifie le besoin de prolonger le contrat et le Comité Technique d'Appui propose au Comité Interministériel qui donne son avis, favorable ou défavorable.

Transfert des actifs à l'expiration du contrat PPP

Le contrat PPP doit contenir des dispositions visant à assurer la bonne condition de l'ouvrage qui sera restitué à l'Autorité Contractante à l'expiration du contrat. L'Article 38 de la loi relative aux PPP sur le régime des biens précise également les conditions de transfert des actifs à expiration du contrat de PPP. Celles-ci dépendent du type de PPP :

- PPP à paiement public : pendant la durée du projet, le Titulaire du contrat de PPP détient des droits sur les ouvrages et équipements qu'il réalise (sauf mention contraire dans le contrat de PPP). Lorsque le contrat expire, le Titulaire doit restituer l'ensemble des biens à l'Autorité Contractante dans les conditions prévues au contrat.
- PPP concessifs : il faut faire la distinction entre deux types de biens :
 - > **Les biens de retour** sont ceux qui sont indispensables à la réalisation du service public, et qui sont transférés à l'Autorité Contractante au terme du contrat de PPP ;
 - > **Les biens de reprise** sont ceux qui appartiennent au Titulaire, qui sont nécessaires à la réalisation du service public, mais non indispensables. Ils peuvent être cédés, moyennant une compensation, par le Titulaire à l'Autorité Contractante ;
 - > Les biens propres sont ceux qui restent la propriété du Titulaire à expiration du contrat.

Pour assurer la bonne condition de l'ouvrage qui sera restitué à l'Autorité Contractante à l'expiration du contrat, le contrat peut inclure :

- Des indicateurs concernant l'état dans lequel doivent se trouver les actifs à l'expiration du contrat (notamment, l'espérance de vie utile de chaque type d'actifs et la capacité à satisfaire certains tests de performance) ;
- Une évaluation par un tiers de l'état des actifs et des travaux à accomplir pour satisfaire les niveaux de performance requis (cette évaluation doit être réalisée par un expert indépendant suffisamment tôt avant la date d'expiration du contrat) ;
- Les retenues à effectuer sur le paiement du Titulaire au cours d'une période définie avant la date d'expiration du contrat (le produit des retenues étant accumulé sur un compte de réserve, à titre de garantie) ;
- La vérification par un expert indépendant que les travaux requis pour mettre les actifs dans l'état convenu pour leur restitution ont été achevés d'une manière satisfaisante).

3.5.5 | Répartition des tâches

Tableau 6 Tableau de répartition des tâches pour l'étape d'exécution du projet et de pilotage du contrat

	Autorité Contractante	Cellule PPP	Comité Technique d'Appui
Suivi de contrat	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle le respect des obligations du Titulaire du contrat, ses objectifs de performance et de qualité de service public; • Honore ses obligations telles que décrites dans le contrat (rémunération du partenaire privé le cas échéant selon les modalités du contrat, mise à disposition foncier, etc.); • Transmet le rapport annuel du contrat PPP à la Cellule PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reçoit de l'Autorité Contractante le rapport annuel du Titulaire du contrat PPP; • Réalise un audit annuel sur les conditions et modalités de préparation, d'attribution et d'exécution des contrats des PPP et le transmet au Comité Technique d'Appui pour avis; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reçoit le rapport annuel du Titulaire du contrat PPP; • Donne son avis sur l'audit annuel des contrats PPP et transmet les conclusions de l'audit au Comité interministériel
Modification du contrat	<ul style="list-style-type: none"> • Identifie le besoin d'une renégociation du contrat; • Signe l'avenant au contrat avec le Titulaire après avis favorable du Comité Interministériel 	<ul style="list-style-type: none"> • Assiste l'Autorité contractante dans le processus de modification du contrat et de préparation de l'avenant au contrat de PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Propose une modification de contrat au Comité Interministériel
Règlement des litiges	/	/	/

Comité Interministériel

Suit et contrôle les contrats en PPP et notamment :

- Reçoit le rapport annuel du Titulaire du contrat PPP ;
- Reçoit les conclusions de l'audit annuel par le Comité Technique d'Appui ;

Ministère en charge des collectivités territoriales

- Suit et contrôle les contrats en PPP des collectivités territoriales et de leurs établissements sur délégation du comité interministériel ;
- Reçoit le rapport annuel du Titulaire des projets PPP en procédure simplifiée pour les collectivités territoriales et leurs établissements

Titulaire du contrat PPP

- Produit un rapport annuel et le transmet au plus tard dans les 6 mois suivant la clôture de chaque année civile à l'Autorité Contractante, au Comité Technique, et au Ministère en charge des Collectivités territoriales pour les projets en procédure simplifiée pour les CT et leurs établissements

Autorité de régulation compétente

- Donne son avis sur une modification de contrat PPP à l'Autorité Contractante.

- Identifie le besoin d'une renégociation du contrat ;
- Signe l'avenant au contrat avec l'Autorité Contractante

- Statue sur les différends entre le Titulaire et les usagers d'un service public dont l'exploitation est confiée au Titulaire

3.5.6 | Liste de contrôle



Mise en place des équipes de gestion du contrat



Surveillance et suivi des performances et des responsabilités de chaque entité



Gestion du changement



Gestion et anticipation de la fin de contrat

4

Lexique



4 | LEXIQUE

A

Actifs

Les actifs désignent ici l'actif immobilisé, c'est-à-dire tout ce qui est nécessaire à l'exploitation de l'infrastructure.

Affermage

L'affermage est un type de PPP Concessif. C'est un contrat où un opérateur privé, appelé fermier ou délégataire, est chargé d'exploiter le service pour le compte de l'Autorité Contractante publique, appelée l'Autorité délégante, pour une durée en moyenne de 5 à 15 ans en moyenne. Le risque financier lié aux coûts d'exploitation et de maintenance du service est à la charge de l'opérateur privé. En contrepartie, il perçoit auprès des usagers l'intégralité des recettes et conserve une part supposée couvrir ses coûts d'exploitation et de maintenance, tels que définis contractuellement avec l'Autorité délégante. Le fermier reverse ensuite à l'Autorité délégante la part supposée couvrir les coûts qu'elle finance, à savoir les dépenses d'investissement et le plus souvent, les coûts de gros entretien / renouvellement (GER) de l'infrastructure.

Allocation des risques

L'allocation des risques est la répartition des risques du projet en PPP entre les parties du projet. Les risques identifiés en phase d'évaluation du projet peuvent être supportés par le public, le privé ou être partagés. De façon générale, les risques sont supportés par la partie jugée la mieux placée pour le gérer.

Une matrice d'allocation des risques est un outil permettant d'identifier les risques, les définir, les évaluer, les allouer et de définir les mesures d'atténuation.

Autorité Contractante

Selon la loi PPP, cela désigne l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés à capitaux publics ou tout autre personne morale de droit public ou de droit privé agissant pour le compte d'une personne morale de droit public ou bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'État ou d'une personne morale de droit public, pour le compte de laquelle l'ouvrage est réalisé ou le service est rendu dans le cadre d'un PPP.

B

Bouclage financier

Le bouclage financier fait référence à la dernière phase du projet PPP après la signature du contrat PPP (ou dans certains cas, après). Pour commencer la réalisation du projet, le Titulaire du contrat PPP doit compléter les accords de financement du projet avec les prêteurs et les investisseurs en capitaux. La réalisation de ces éléments avant que le contrat n'entre en vigueur constitue généralement des conditions suspensives du contrat de PPP, c'est-à-dire que le contrat peut être annulé si ces conditions ne sont pas remplies.

C

Candidat (ou soumissionnaire)

Cela désigne l'opérateur économique, personne morale de droit privé ou de droit public qui candidate à l'appel d'offres d'un projet en PPP dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. Le plus souvent, le candidat (ou soumissionnaire) à un contrat de PPP est un groupement de plusieurs entreprises expertes dans les domaines relatifs au projet.

Concession

La concession est un type de PPP concessif. C'est un engagement sur l'ensemble du service et de l'infrastructure, où la mission globale confiée au Titulaire du contrat en PPP, appelé concessionnaire, par l'Autorité Contractante publique, porte « sur l'exécution de travaux ou la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité. La mission du concessionnaire porte sur la conception, la construction, la réhabilitation, tout ou partie du financement, l'entretien et l'exploitation à ses risques et périls, d'une infrastructure, d'un ouvrage, d'équipements ou de biens immatériels ou d'un service ».

Par exemple, le ministère en charge des énergies renouvelables confie à un concessionnaire la construction d'un barrage hydro-électrique, et son exploitation future, incluant la maintenance de l'ouvrage et la vente d'électricité à la (aux) société(s) de distribution d'électricité et/ou directement à des usagers consommateurs d'électricité (comme des industriels du ciment par exemple). Le concessionnaire se rémunère sur les recettes qu'il perçoit de la vente d'électricité à son (ou ses) client(s).

Coûts de transaction

Les coûts de transaction s'apparentent aux coûts qu'occasionne la transaction en PPP, comme par exemple les coûts de préparation du projet en PPP, de mise en concurrence ou les coûts de contrôle du prestataire. Pour certains projets, les coûts de transaction sont tels qu'ils peuvent rendre plus économiquement intéressant la réalisation de la prestation en interne, même si le privé dispose de plus de savoir-faire pour la tâche en question.



Différends

Les différends contractuels surviennent lorsqu'une entité estime que l'autre partie ne s'est pas acquittée de ses obligations conformément au contrat, alors que l'autre partie est en désaccord eu égard aux obligations ou aux actions nécessaires pour remédier à la situation.



Faute

La Faute désigne un manquement d'un des partenaires au contrat PPP (Titulaire ou Autorité Contractante) à ses devoirs et obligations au contrat PPP.

Force Majeure

Clause faisant partie du contrat de PPP. Les clauses de Force Majeure peuvent prévoir des dispositions exceptionnelles et d'exemption de responsabilités des partenaires public et privé. Exemple de cas de force majeure : catastrophe naturelle, épidémie, guerre civile.



Garantie de soumission

Garantie émise par les banques assurant le financement du projet et qui permet de garantir que le Titulaire sera en mesure d'honorer ses engagements commerciaux si celui-ci est sélectionné pour la mise en œuvre du projet.



Intérêt Général

L'intérêt général désigne la finalité d'actions ou d'institutions censées intéresser une population considérée dans son ensemble, ou encore de ce qui est bénéfique à l'ensemble des membres d'une communauté.

M

Maitrise d'Ouvrage Publique

Dans le cadre d'un marché public, personne morale de droit public, propriétaire final de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché. La personne morale de droit public, selon le Code des Marchés Publics mauritanien fait référence à :

- L'État, les Etablissements publics à caractère administratif, les collectivités territoriales décentralisées ;
- Les Etablissements publics à caractère industriel et commercial, les autres organismes, agences ou offices, créés par l'État ou les collectivités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général, dotés ou non de la personnalité morale, dont l'activité est financée majoritairement par l'État ou d'une
- Personne morale de droit public ou qui bénéficie du concours financier ou de la garantie de l'État ou d'une personne morale de droit public ;
- Les sociétés nationales ou les sociétés à capitaux publics dont le capital est majoritairement détenu par l'État ou une autre personne morale de droit public sauf s'il en est disposé autrement dans des dispositions législatives dérogatoires ;
- Une association formée par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public.

Marché public

Le Code des Marchés Publics mauritanien définit un marché public comme un « contrat écrit, conclu à titre onéreux, (...), par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de services s'engage envers l'une des personnes morales publiques (...), soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix ». Les marchés publics peuvent également être « mixtes », c'est-à-dire relever d'une des catégories mentionnées ci-dessus (biens ou services) et qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie.

P

Performance (et indicateurs de performance)

Le contrat doit préciser clairement ce qui est attendu du Titulaire, en termes de performance, c'est-à-dire en termes de qualité et de quantité des actifs et services à fournir. Les indicateurs et les objectifs de performance sont généralement indiqués en annexe du contrat de PPP.

Les objectifs et critères de performance définis dans le contrat doivent être mesurés à l'aide d'indicateurs pertinents. Ces indicateurs doivent être spécifiques, mesurables, acceptables et ambitieux, réalistes et temporellement définis. Ils peuvent être qualitatif et/ou quantitatif, comme par exemple le volume minimum d'électricité distribués aux clients, où le niveau de maintenance d'un bâtiment administratif, ou encore la qualité de l'eau distribuée aux consommateurs.

Si le Titulaire n'atteint pas les objectifs de performance, il peut se voir appliquer des pénalités par l'Autorité Contractante.

PPP à paiement public

Le PPP à Paiement public est un type de PPP, où la mission globale confiée au Partenaire par l'Autorité Contractante publique peut inclure « tout ou partie du financement d'investissements nécessaires à un service public ou à un service d'intérêt général, la conception, la construction ou la réhabilitation d'ouvrages ou d'équipements ou d'autres investissements (y compris immatériels), leur entretien, leur maintenance et/ou leur exploitation ou gestion sur toute la durée du contrat ».

Par exemple, le ministère en charge de la santé peut charger un Partenaire de construire et exploiter un hôpital public, en contrepartie d'une rémunération directement versée par le ministère selon la performance réalisée par le Partenaire lors de la construction et de l'exploitation/maintenance de l'hôpital.

Partenaire

Le Partenaire désigne le Titulaire du contrat PPP (voir définition « Titulaire »). Il peut être de droit public ou de droit privé (article 1, loi sur les PPP n°2017-006).

Plus précisément, dans le cas d'un affermage, il s'agit plus précisément du « délégataire », appelé encore « fermier ». Dans le cas d'une concession, il s'agit du « concessionnaire ».

Pénalités

Le Partenaire peut se voir appliquer des pénalités financières par l'Autorité Contractante en case de mauvaise performance sur le projet.

Par exemple, en cas d'insuffisance du niveau de maintenance d'un bâtiment hospitalier menant à l'indisponibilité d'une partie du bâtiment, ou encore à une sous-performance de production d'électricité d'un parc éolien, ou encore à une insuffisance d'entretien/maintenance d'un parking menaçant la sécurité des usagers. Le mécanisme d'application des pénalités est précisé au contrat PPP.

PIP

Le Programme d'Investissement Public (PIP) est un outil de programmation des projets et programmes du secteur public regroupant les projets pour la mise en œuvre du Programme nationale de Développement (PND). L'élaboration et la gestion du PIP sont sous la responsabilité du Ministère en charge de l'Economie et des finances.

PPP

Partenariat public Privé, recouvre tous les types de PPP définis à la loi PPP n°2017-006 :

- PPP à paiement public,
- PPP de type de concessif (affermage et concession)

Redevances

Le Titulaire d'un contrat PPP de type concessif peut être tenu de reverser une redevance à l'Autorité Contractante qui correspond le plus souvent au droit d'exploiter un service et d'en percevoir des revenus.

Si les recettes d'exploitation ne permettent pas d'assurer la rentabilité et l'équilibre économique du projet, elles peuvent être complétées par le versement de subventions publiques.

Renégociation

La renégociation d'un contrat PPP désigne la modification de dispositions contractuelles en dehors des mécanismes d'ajustement initialement prévus. De nombreux facteurs, non couverts par les mécanismes d'ajustement contractuels, peuvent être à l'origine d'une renégociation, notamment, l'évolution politique du pays ; de mauvaises prévisions techniques et commerciales initiales ; ou une évolution de la situation économique.



Société de projet

La Société de Projet est une entité, qui est créée sur mesure pour le projet de PPP. La société de projet est le Titulaire du contrat de PPP. Selon la loi PPP, elle doit être une société de droit mauritanien.

Cette entreprise peut également prendre la forme d'un groupement de plusieurs entreprises. Ce groupement peut répondre à l'appel d'offres sans création de société, mais l'Article 24 de la loi relative aux PPP stipule qu'une société doit être créée sous trente jours à compter de la date d'attribution du contrat de PPP au groupement sélectionné. La société de projet est l'élément essentiel de l'organisation du projet de PPP car elle est l'interface entre tous les acteurs. C'est cette entité qui signe les contrats, et c'est par elle que transite les paiements.

En théorie, cette société est une sorte de coquille vide. En effet, elle n'est censée supporter aucun risque du projet, mais seulement les transférer à l'entité compétente pour supporter ce risque. En d'autres termes, la société de projet n'est qu'une interface et permet la coordination entre tous les acteurs.

La société de Projet est aussi appelée « SVP » (Special Purpose Vehicule) en anglais.

Sous-traitants

Les sous-traitants de la société de projet désignent le plus souvent le constructeur et l'exploitant du projet PPP. Ils sont contractuellement liés à la société de projet (c'est-à-dire le Titulaire). Les sous-traitants n'entretiennent aucun lien contractuel avec l'Autorité Contractante publique du projet.



Titulaire

Cela désigne l'opérateur économique, personne morale de droit privé ou de droit public qui est titulaire (ou attributaire) du contrat de PPP.

Le Titulaire du contrat PPP crée une Société de Projet lorsque le contrat lui est attribué. La Société de Projet est l'élément essentiel de l'organisation du projet de PPP car elle est l'interface entre tous les acteurs. C'est cette entité qui signe les contrats, et c'est par elle que transite les paiements (voir Société de Projet).

TRI

Le taux de rentabilité interne (TRI) d'un investissement est l'élément qui permet d'en mesurer la performance. Généralement, un investissement est rentable si le TRI est supérieur aux exigences de rentabilité des investisseurs. Si on définit un investissement par une série de cash-flows, le TRI est le taux actuariel pour lequel, la somme des cash-flows actualisés positifs et négatifs est nulle.



Usagers

Désignent les usagers ou utilisateurs d'un service public. Certains services sont payants par les usagers (exemple : stationnement de véhicules dans un parking, transport ferroviaire, électricité, eau potable) d'autres sont gratuits ou payés par les usagers sous d'autres formes d'impôts ou de taxes (exemple : éclairage public, routes, éducation primaire et secondaire).

