

**VUE D'ENSEMBLE DE LA SÉANCE 4 ORGANISÉE EN PETITS GROUPES PORTANT
SUR LES RISQUES ET LES DÉFIS ASSOCIÉS À LA NÉGOCIATION DES CONTRATS, À
LA PASSATION DES MARCHÉS ET À LA PRÉPARATION DES PROJETS**

Créneau horaire	SÉANCE	PARTICIPANTS PROPOSÉS
08h45 à 10h30	<p>Études de cas d'infrastructure selon la méthodologie du Café du monde</p> <p><u>Étude de cas n° 1 : Le projet hydroélectrique de Bumbuna</u></p> <p>Objectif : Réfléchir aux défis auxquels font face les décideurs lors de l'appréciation/évaluation, du financement, de la mise en œuvre et du suivi des projets d'infrastructure.</p> <p><u>Étude de cas n° 2 : La concession du port de Maputo</u></p> <p>Objectif : Souligner les défis qui ont affectés les décisions dans les domaines de l'appréciation (l'évaluation), du financement, de la mise en œuvre et du suivi au cours du cycle du projet.</p> <p>Programme :</p> <p>Introduction : 15 minutes</p> <p>Étude de cas n° 1: 30 minutes</p> <p>Étude de cas n° 2: 30 minutes</p> <p>Compte-rendu et conclusion : 30 minutes</p> <p><i>Total : 105 minutes</i></p>	<p><u>Séance guidée par :</u></p> <p>Neil Cole</p> <p>Peter Jonath</p> <p>Adil Ababou</p>

Séance 2 : Études de cas d'infrastructure selon la méthode du Café du monde (conversation de café collective)

Introduction (15 minutes pour exposer les études de cas et l'approche) :

Au cours de cette séance, vous discuterez de deux analyses d'études de cas de pays portant sur le financement et la mise en œuvre d'un projet. Vous serez invités à réfléchir aux défis à relever concernant deux projets en Sierra Leone et au Mozambique. Il s'agit de d'études réelles de cas de pays africains fondées sur une abondante documentation. Les deux études de cas sont :

- Le projet hydroélectrique de Bumbuna
- La concession du port de Maputo

Les études de cas font à peu près 2 pages et sont faciles à lire.

Processus :

- La discussion aura lieu selon la méthodologie du Café du monde, ce qui implique que 10 minutes vous seront accordées pour lire la première étude de cas qui a été placée sur votre table et 20 minutes pour en discuter avec votre groupe. Ensuite chaque groupe sera invité à se diriger vers une autre table pour prendre connaissance d'une étude de cas différente.
- Le Café du monde prendra fin après l'achèvement des deux séances d'étude de cas de 30 minutes chacune.
- Un facilitateur a déjà été affecté à chaque table pour diriger la discussion ainsi que pour enregistrer les principaux sujets de discussion. Le facilitateur restera à la table qui lui a été attribuée pour guider le prochain groupe.
- Les groupes seront répartis en groupes parlant soit l'anglais soit le français.
- Une séance de compte-rendu de 30 minutes est prévue. Les facilitateurs prendront des notes et afficheront les conclusions sur les murs.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

- Un chronométrateur signalera quand il sera temps de passer à la prochaine étude de cas.

Soutien et encadrement (orientation) – groupe anglophone

Neil Cole

Peter John Jonath

Alta Fölscher

Soutien et encadrement (orientation) – groupe francophone

Adil Ababou

Ludovic Froget

ÉTUDE DE CAS 1 : Le projet hydroélectrique de Bumbuna, en Sierra Leone¹

Contexte :

Le projet hydroélectrique de Bumbuna impliquait la construction d'une centrale hydroélectrique de 50 mégawatt sur le fleuve Seli à Bumbuna, à 200 km au nord-est de Freetown, la capitale sierra-léonaise. Le projet comprenait également la construction d'un barrage et d'une ligne de transmission de courant (ou ligne de transport d'énergie).

La faible production d'électricité est l'un des principaux obstacles à la croissance en Sierra Leone et selon des estimations, seulement 5 % de la population du pays avait accès à l'électricité en 2005.

Une première étude de faisabilité a été réalisée en 1972-1973. Une autre étude a été effectuée en 1978 par un consortium dirigé par la société Studio Pietrangeli, puis achevée et approuvée par le Gouvernement sierra-léonais (GSL) et la Banque mondiale (BM) en 1980. Puis en 1983, la documentation d'un processus d'appel d'offres financé par la BM a été préparée. Le projet comportait plusieurs contrats :

- A0 : La construction du camp des ingénieurs permanents et résidents
- A1 : Les travaux préliminaires.
- A2 : Les travaux de génie civil.
- B : Les ouvrages hydrauliques en acier
- C : Les équipements électromécaniques
- D : La ligne de transmission de courant et le poste.

Pendant ce temps, Salini, une société de construction italienne, a négocié de manière indépendante un accord entre le GSL et le Gouvernement italien, qui faisait d'elle, le maître d'œuvre du projet. Le Gouvernement italien a accordé un prêt de 20 millions USD au GSL, destiné aux contrats A0 et A1, en concluant un contrat à source unique (ou marché négocié sans mise en concurrence). Cette situation a entraîné le retrait du soutien au projet de certains donateurs.

Même après avoir demandé une version réduite des plans de projet de la société Studio Pietrangeli, la BM a déclaré en 1985 qu'en raison des mauvaises conditions économiques, la totalité du projet

¹ Cette étude s'inspire largement de l'étude de cas n° 6 rédigée par Matthew Smith pour CABRI à l'occasion de son Dialogue de décembre 2009 intitulé « Assurer l'optimisation des ressources dans les projets d'infrastructure ».

devrait être abandonnée. Néanmoins, le projet a continué en vertu du financement italien avec Salini (contrats A0 à A2) et, en 1988, le Gouvernement italien a ratifié une convention de financement de 112 millions USD, sous réserve qu'un financement soit trouvé pour le Contrat C.

Toutefois, en raison de l'épuisement des crédits, les Contrats A2 et B ont été suspendus jusqu'à l'obtention d'un financement supplémentaire de 23,5 millions USD octroyé par la Banque africaine de développement (BAD). Ce nouveau financement a permis la reprise des travaux et le démarrage du Contrat C. La construction qui a continué jusqu'en 1997, était à 85 % achevée et la plupart des équipements de la centrale se trouvaient sur le site.

Cependant, de 1997 à 2002, la guerre civile a mis un terme au projet, et la centrale subit des dommages, notamment le vol de câbles et le vandalisme de pylônes. Ce n'est qu'en 2004 que la société Salini a été mobilisée de nouveau après l'ajout d'un avenant au contrat pour lui permettre d'achever les travaux au titre des contrats A2, B et C.

En 2006, de bons progrès avaient été réalisés sur les Contrats A2, B et C. La même année, suite à des fonds supplémentaires octroyés par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) d'un montant de 10 millions USD, le Contrat D fut signé en décembre de cette année avec la société *Sae Powerlines* pour réparer et remplacer les lignes de transmission de courant, tâche qui a été achevée en avril 2009.

Cependant, en 2007, le financement a commencé à se tarir, si bien que la société Salini a interrompu ses travaux relatifs aux contrats A2, B et C. En fait, la société Salini a soutenu que le gouvernement lui devait 38 millions USD de factures impayées, plus 6 millions USD d'intérêts qui résultaient des travaux achevés dans les années 1990. Pourtant, Salini envisageait de faire un prêt de 38 millions USD auprès d'une banque commerciale italienne assorti d'une garantie partielle de la Banque mondiale. Mais l'affaire échoua, en raison des taux d'intérêt élevés pratiqués par la banque.

Après l'élection d'un nouveau gouvernement en Sierra Leone en septembre 2007, des donateurs ont convenu de s'engager à hauteur de 35 millions USD, en accordant cette somme au GSL, sous forme de prêts et de dons, ce qui a permis de relancer les travaux du projet, et en septembre 2009, pour la première fois, de l'électricité a été produite, ce qui a abouti à la mise en service du projet en

novembre 2009.

Afin d'exploiter la centrale, l'Agence de l'énergie hydroélectrique de Bumbuna (BHPA) devait s'appuyer sur un opérateur extérieur. Après la publication d'un appel d'offres, Salini, a été la seule société à soumettre une manifestation d'intérêt. Dans ce cas, il semblait n'y avoir guère d'option pour la sélection d'un autre opérateur.

Le cas :

Vous êtes le fonctionnaire chargé du financement de l'infrastructure au sein du ministère des Finances. Le ministère des Finances vous a demandé à plusieurs occasions durant les trente années qu'a duré la réalisation du projet de la centrale hydroélectrique de Bumbuna de faire des recommandations sur le financement, l'appréciation/évaluation et la mise en œuvre du projet. Les principales questions ont été les suivantes :

1. Le GSL aurait-il dû accepter un accord bilatéral avec le Gouvernement italien, si cela impliquait qu'une société italienne serait probablement choisie en tant que maître d'œuvre pour entreprendre les travaux et que cette situation pousserait les autres donateurs à être peu enclins à y participer ? Quel type de risques courrait le projet dans ce cas et comment aurait-il pu être évité ?
2. Est-ce qu'un projet d'infrastructure peut commencer sans la mise en place de l'ensemble des financements requis avant son démarrage ? Quels étaient les risques courus par le GSL quand il a décidé de continuer le projet dans les années 1980 et comment aurait-il pu réduire ces risques ?
3. Quels sont les avantages et les inconvénients pour le gouvernement de conclure un contrat avec le maître d'œuvre du projet pour exploiter également la centrale à l'avenir ? Étant donné les circonstances particulières, quels sont les risques qu'il court et comment peut-il désormais les gérer ?

ÉTUDE DE CASE N° 2 : La concession du port de Maputo², au Mozambique³

² Une concession est définie comme le droit d'utiliser une propriété à une fin déterminée, accordé par un gouvernement, une entreprise ou un autre organisme de contrôle.

Contexte :

L'amélioration de l'infrastructure dans le secteur des transports, est d'une importance vitale pour le développement économique de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) où de nombreux pays sont dépourvus de littoral et auraient avantage à être reliés aux ports mozambicains et sud-africains. Les ports dans la région de la SADC sont reliés par le réseau régional des grands axes (RTRN) et le réseau interrégional des chemins de fer (IRRN). Ces réseaux ont été incorporés dans le concept des corridors de développement qui reconnaît l'interdépendance dans la région des transports.

Le Corridor de développement de Maputo (MDC) relie le port de Maputo à l'Afrique du Sud et comprend des installations routières, ferroviaires, de postes frontaliers, portuaires et de terminaux. Il est considéré comme une réussite. D'autres projets d'infrastructures associés au MDC ont été identifiés, notamment la modernisation du port de Maputo

Pour l'instant il n'existe aucune loi relative au partenariat public-privé (PPP) au Mozambique. En vertu de la législation en vigueur, rien n'oblige l'autorité concédante ou le concessionnaire à honorer son engagement - une telle disposition devrait être couverte dans chaque accord de concession. En outre, l'un des principes qui sous-tend l'approche « des corridors de développement » est que les ressources du secteur privé devraient être mobilisées autant que possible, surtout lorsque qu'un rendement commercial est attendu.

Les responsabilités de l'autorité portuaire incombent à l'entreprise publique mozambicaine *Ports e Caminhos de Ferros de Mozambique* (CFM). CFM a fait l'objet d'une restructuration dans les années 1990 et a adopté une structure d'actionnaires comprenant le secteur privé qui partagent les risques et les coûts de l'entreprise ainsi que ses bénéfices.

Le Mozambique a été le premier à avoir recours à des dispositions de PPP et la concession du port de Maputo (MPC) a été le premier projet portuaire en Afrique de ce type reposant sur un modèle de PPP. Néanmoins, le Gouvernement mozambicain reste toujours un actionnaire clé de toutes ses concessions.

³ Cette étude s'inspire largement de l'étude de cas n° 5 rédigée par Clara Picanyol pour CABRI à l'occasion de son Dialogue de décembre 2009 intitulé « Assurer l'optimisation des ressources dans les projets d'infrastructure ».

Le contrat de partenariat MPC octroie la concession de financer, réhabiliter, exploiter et moderniser les ports de Maputo et de Matola pour une durée de 15 ans, avec la possibilité de continuer à gérer le port pendant 10 autres années. La valeur en capital du projet était estimée à 70 millions USD.

En 1997, le gouvernement a lancé un processus d'appel d'offres international. Bien que trois consortiums aient passé avec succès le seuil (l'évaluation) technique, c'est celui conduit par la compagnie *Merseyside Docks* qui a obtenu la notation technique la plus élevée. Des négociations impliquant le ministère des Finances ont abouti en 2000 et une clôture financière a abouti en 2003. Lorsque les opérations ont commencé, le consortium contrôlait 51 pour cent des actions. L'accord de concession déterminait certaines exigences qui devaient être satisfaites à des dates fixes ce qui assurait que toutes les parties remplissaient leurs obligations. L'accord a également donné une certaine liberté de manœuvre au concessionnaire pour fixer les tarifs portuaires en fonction du marché, les besoins en investissements et les développements futurs du port.

Au début, le consortium a dû faire face à des défis car les performances de la MPC étaient fortement tributaires du développement d'infrastructures routières et ferroviaires complémentaires, qui ne se sont pas concrétisées. Par conséquent, la MPC n'a pas été en mesure de payer ses charges locatives et n'a pas pu déclarer de dividendes, en raison de la lenteur des progrès réalisés pour achever la remise en état des chemins de fer. Dans le cadre de l'accord de concession, les « frais fixes » ont été reportés pendant une certaine période. En 2006, la MPC a enregistré des pertes.

En raison de ces difficultés, les négociations avec de nouveaux actionnaires ont commencé en décembre 2007 et la période de transition a duré trois mois, lorsque la société *Grindrod* (Afrique du Sud), le groupe *Dubai Ports World* (DPW) et la compagnie *Mozambique Gestores* sont devenus de nouveaux actionnaires. La gestion a continué comme dans le passé.

Le cas :

Cela fait maintenant six ans que la MPDC a commencé ses opérations en 2003. Pendant cette période, après un départ difficile, les actionnaires privés au sein du consortium ont changé. Tandis

que la concession portuaire progresse actuellement comme prévu, le Gouvernement mozambicain est désireux de tirer des enseignements du projet et d'éviter des problèmes à l'avenir.

Vous venez juste d'être nommé conjointement par le ministère des Finances et le ministère des Transports et des Communications pour évaluer la mise en œuvre de la concession. Ces deux ministères aimerez que vous fassiez des recommandations sur la manière dont les problèmes rencontrés dans le projet auraient pu être évités et quelles sont les problèmes clés qui devraient être suivis à l'avenir. Les principales questions ont été les suivantes :

1. Quelles mesures aurait pu prendre le gouvernement pour réduire les risques associés aux difficultés rencontrées au cours des négociations de la clôture financière de l'accord ? Les problèmes que vous voulez peut-être prendre en considération sont les suivants :
 - a. Quelle partie du cycle de projet, à savoir l'identification et l'élaboration, l'appréciation/évaluation, le financement ou la conclusion du contrat, est responsable des problèmes rencontrés ou, est-ce que les problèmes faisaient partie de manière inhérente à de mauvaises mesures de mise en œuvre ? Quelles sont les implications pour des concessions futures ?
 - b. L'approche du gouvernement de choisir un consortium à l'époque où il l'a fait pour les négociations et la conclusion du marché était-elle la bonne ? Comment cela aurait pu être abordé autrement ?
2. Quels sont les principaux facteurs de risque de mise en œuvre et les implications dans la gestion actuelle ? Comment sont-ils atténués ? L'Annexe 1 contient une liste de contrôle des risques impliqués dans les réformes et le développement portuaires pour vous aider lors de votre évaluation. Notez que tous les risques répertoriés ne s'appliquent pas à la mise en œuvre du projet. Vous devez identifier les risques qui s'y appliquent et indiquer à qui ils incombent dans l'arrangement actuel. Comment les risques du gouvernement peuvent être réduits ?

Annexe 1 : LISTE DE CONTRÔLE DES RISQUES⁴

RISQUES PRINCIPAUX POUR UN PROJET PORTUAIRE

I. RISQUE-PAYS

Gouvernement / administration

- Stabilité
- Réputation (négociations, inefficacité administrative)
- Liens établis
- Autorité concédante

=> Risque politique : faible, moyen, élevé

Monnaie

- Recettes en devises ?
- Recettes en monnaie nationale ?
- Stabilité de la monnaie nationale au cours des dernières années
- Convertibilité de la monnaie locale

=> Risque de change : faible, moyen, élevé

Social

- Est-ce que l'opération entraîne une réduction importante du personnel ?
- Dans l'affirmative, est-ce qu'un programme de licenciement est prévu ? Financé ? Par qui ?
- Est-ce que du personnel local doit être engagé ?
- Qualification de la main-d'œuvre locale ?

=> Risque social : faible, moyen, élevé

Fiscalité

- Niveau de connaissances
- Impôt sur le bénéfice ?
- Impôt sur les ventes ?
- Retenue sur dividendes ou transactions intragroupe ?
- Stabilité du système fiscal

=> Risque fiscal : faible, moyen, élevé

II. RISQUE DU TRAFIC

A. MARCHÉ

Activité

- Trafic établi ? : stable ; fluctuations brusques ; croissance régulière
- Nouveau trafic

⁴ Banque mondiale, 2007. Boîte à outils de la réforme portuaire.

Facteur de croissance

- Activité économique générale
- Activités sectorielles/domaines
- Acquisition de parts de marché

Qualité précédente du service

- Non existante
- Mauvaise / moyenne / bonne

=> Préviation de fiabilité : faible, moyenne, élevée

Clients

- Clients principaux identifiés
- Marché « Atomisé » (ou fragmenté)
- Compétition/trafic captif
- Situation actuelle
- Terminal concurrent dans le port ?
- Terminal concurrent dans le pays ?
- Corridors concurrents ?
- Trafic instable ou stable ?
- Situation future
- Garantie contractuelle d'exclusivité ?
- Barrières à l'entrée ?

=> Risque de changes : faible, moyen, élevé

=> Risque de concurrence : faible, moyen, élevé

B. OBLIGATIONS

Obligations du service public

- Techniques
- Capacité minimale
- Normes de performance

Tarifs

- Taux libres
- Prix plafond (plafonnement tarifaire)
- Formules d'indexation
- Exemptions ?

Redevance payable à l'autorité concédante

- Redevance initiale (de départ) ?
- Partie fixe annuelle : montant fixe ; critère de jugement ?
- Partie variable annuelle : montant fixe ; critère de jugement ?
- Subvention de l'autorité concédante
- Investissement
- Partie fixe annuelle : montant fixe ; critère de jugement ?

- Partie variable annuelle ?
- Trafic garanti ? coût + redevance ?

C. GARANTIES

Extra franchise des services portuaires

- Quels sont les services portuaires demandés par les clients ?
- Qui dirige ? (le concessionnaire, l'autorité portuaire publique ou privée, problème potentiel)
- Niveau de service garanti ?
- Niveau de service satisfaisant ?
- Niveaux de prix satisfaisants ?
- Heures de services
- Degré de sensibilité au contrôle :
 - douanier,
 - vétérinaire et phytosanitaire, et,
 - autre

Délai d'attente pour les navires

- Priorités accordées

Transport terrestre

- Quels sont les moyens de transport utilisés pour le trafic ?
- Pour chaque moyen :
 - capacité des opérateurs
 - qualité des services de l'opérateur ou des opérateurs (temps de présence, sécurité, etc.)
 - obstacles au travail de ces opérateurs (réglementaire, politique, etc.)

III. RISQUES DE PROJET

- Montant de l'investissement
- Dragage
- Infrastructures
- Bâtiments
- Installations
- Missions
- Conception
- Construction /installation
- Réhabilitation / réparations
- Entretien (infra, super, dragage)
- Opérations
- Sécurité
- Obligations se rapportant aux investissements
- Spécifications fonctionnelles
- Spécifications techniques

- Spécifications fonctionnelles liées à un seuil (sujet futur)
- Informations fournies et spécifications techniques imposées
- Campagnes d'enquêtes
- Informations contractuelles ?
- Conception préliminaire
- Conception détaillée
- Contrats de travail et de fourniture
- Concessionnaire - employeur
- Approbation de l'autorité concédante nécessaire ?
- Appel d'offres obligatoire ? Seuils ?
- Normes d'entretien imposées ?
- Période de construction/date de réception
- Sous-estimés
- Niveau de sanctions pécuniaires/pénalités
- Opération (exploitation)
- Prestataires de services publics (eau, électricité, etc.)
- Normes en matière de sécurité
- Sous-traitance autorisée/approbation

IV. RISQUES CONTRACTUELS

- Statut de la société du projet
- État ou l'autorité concédante détient une participation minoritaire de blocage ?
- Pourcentage du capital réservé pour les investisseurs nationaux ?
- Contrats avec des tiers
- Quels sont les contrats repris par le concessionnaire ?
- Approbation de l'autorité concédante pour la signature de nouveaux contrats ?

Obligations

- Nature des obligations
- Montant
- Conditions d'option d'achat

Conséquences de modifications réglementaires législatives

- Supportées par l'autorité concédante
- Supportées par le concessionnaire ou non spécifié
- Possibilités de recours

Révision du contrat

- Requête de l'autorité concédante
- Requête du concessionnaire
- Aucune disposition

Force majeure

- Causes

- Procédures

Résiliation anticipée

- Demande de l'autorité concédante : causes ; procédures.
- Demande du concessionnaire : causes ; procédures.

Différends

- Possibilités de revendication
- Droit des contrats
- Clause d'arbitrage (ou clause compromissoire)

V. ASPECTS FINANCIERS

- Délai de franchise
- TRI (taux de rendement interne ou taux interne de rentabilité (TIR)) du projet pendant cette période
- Délai de récupération (ou période de remboursement)

VI. CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'OFFRE

- Présélection
- Évaluation technique
- Évaluation financière