

Assurer l'optimisation des ressources dans
l'infrastructure en Afrique



RAPPORT
2

Le financement des projets
d'infrastructure

Novembre 2010

CABRI 

CONNECT • SHARE • REFORM

À propos de CABRI

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. CABRI a été officiellement lancée le 14 mai 2008 à Maputo, au Mozambique. Le 3 décembre 2009, CABRI est devenue une organisation juridique indépendante reposant sur un système de cotisations.

L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques, qui stimule la croissance économique et renforce la prestation de services, afin d'améliorer le niveau de vie des peuples africains. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques, en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques, surtout d'un point de vue de praticiens ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

À propos du Dialogue sur l'infrastructure

Le Dialogue de CABRI de trois jours sur le financement et la gestion des projets d'infrastructure, a réuni des hauts fonctionnaires des bureaux du budget et des ministères d'infrastructure de 12 pays de CABRI. L'objectif du Dialogue était de permettre aux hauts fonctionnaires de trouver de meilleures façons de planifier et d'évaluer les investissements publics, de discuter d'autres façons pour les gouvernements de financer ces projets et, d'établir des méthodes pour gérer les dépenses desdits projets pendant leur mise en œuvre afin d'optimiser les ressources.

Le Dialogue s'articulait autour de six études de cas qui examinaient le point de décision clé dans les projets d'infrastructure de grande envergure :

- Le partenariat public privé pour les eaux usées en Égypte ;
- Le partenariat public privé pour un hôpital au Lesotho ;
- La concession du port de Maputo au Mozambique ;
- Le projet hydroélectrique en Sierra Leone ;
- Le projet d'assainissement urbain en Guinée ; et,
- Le projet de gaz de Songa en Tanzanie.

Le Dialogue a utilisé les études de cas comme outils d'apprentissage pour appliquer les approches, les concepts, les cadres et les outils présentés dans les exposés principaux, aux situations réelles. Les participants ont analysé ces études de cas et, ont présenté des recommandations pour un mode d'action en vue de résoudre le problème présenté.

Ces études de cas, appuyées par trois exposés principaux, ont surtout mis l'accent sur les domaines suivants :

- La phase avant de passer contrat, avec une importance accordée à l'évaluation ;
- Le financement des projets d'infrastructure, avec l'accent mis sur l'utilisation des partenariats public-privé ; et,
- La gestion de la mise en œuvre des projets du côté de l'État, par le biais du suivi et de l'examen.

Le Dialogue sur l'infrastructure représentait le premier d'une série de trois dialogues sur le financement et la gestion des secteurs de dépenses.



*Assurer l'optimisation des ressources
dans l'infrastructure en Afrique*

Rapport 2

Le financement des projets d'infrastructure

Novembre 2010



Table des matières

Remerciements	2
PARTIE 1	
Le financement de l'infrastructure et les partenariats public-privé en Afrique	3
1. Introduction	4
2. Approches traditionnelles au financement d'infrastructures	5
Financement par l'intermédiaire du budget	5
Financement concessionnel pour les projets publics	6
3. Vue d'ensemble des partenariats public-privé	7
Définition des PPP	8
<i>Différents types de projets de PPP</i>	8
Financement de projets	10
4. Principes essentiels des partenariats public-privé	12
Transfert des risques dans les PPP	12
Optimisation des ressources dans un projet	13
Assurer l'accessibilité	15
Facilités de financement d'infrastructures	16
5. Questions pratiques dans l'exécution du partenariat public-privé	17
Sélectionner des projets appropriés	17
Cadre juridique et réglementaire	18
Processus d'appel d'offres	18
6. Expérience africaine avec les partenariats public-privé	20
Hôpitaux	20
Énergie	20
Ports	20
Chemins de fer	21
Projet de station d'épuration des eaux usées	21
7. Conclusion	22
Références	23
Annexe A : Éléments de base d'une loi sur les PPP	24
A. Définition de la portée et de la nature des PPP	24
B. Spécification des procédures principales de passation de marchés	24
C. Élaboration du contenu des contrats de PPP	24



PARTIE 2

La station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire	26
Contexte	26
<i>Les PPP en Égypte</i>	26
<i>Le secteur financier en Égypte</i>	27
<i>Le cadre juridique</i>	27
<i>Le cadre institutionnel</i>	27
La station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire	28
<i>Le partenariat</i>	28
<i>Élaboration et mise en œuvre de la WWTP</i>	29
Phase I : Mise en place et sélection du projet	29
Phase II : Conseillers et consultants	30
Phase III: Évaluation du risque, analyse de l'OR et CSP	30
Phase IV : Appel d'offres et passation de marchés	30
Phase V : Sélection des soumissionnaires	31
Phase VI : Signature du contrat et clôture financière	32
Phase VII : Suivi de performance de PPP et respect du contrat après l'adjudication	32
Risques de l'inflation et du taux de change	33
<i>Risques du taux de change et de l'inflation</i>	33
<i>Risque d'inflation</i>	33
<i>Risque de taux de change</i>	34
Pièce A : Le rôle du Service central de PPP	35
Pièce B : La structure de partenariat	35
Pièce C : Calendrier pour la passation de marchés publics	36
Exemple de questions d'étude de cas	37



Remerciements

Cette publication s'inspire des exposés principaux et des études de cas élaborés pour être utilisés lors du Dialogue de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), intitulé « Assurer l'optimisation des ressources dans les projets d'infrastructure ». Ces documents ont été commandés par CABRI.

La recherche était conduite par Messieurs Taz Chaponda et Tony Milanese. La recherche quant aux études de cas, a été menée par Mme Clara Picanyol, M. Matthew Smith et Mme Géraldine Baudienville.

L'équipe et CABRI aimeraient remercier les gouvernements d'Égypte, de la Guinée, du Lesotho, du Mozambique, de la Sierra Leone et de la Tanzanie, pour leur ouverture d'esprit, leur soutien au projet et le temps qu'ils y ont consacré. Des remerciements particuliers sont également adressés à Mme Mathuntsane Mohapi et à M. Matthew Dingue, pour la présentation de leur rapport sur les conclusions du Dialogue à l'occasion du 6^e Séminaire Annuel de CABRI. Nous tenons également à remercier le Dr. Mandla Gantsho et M. Tumisang Moleke, pour leur collaboration avec CABRI au Dialogue et au Séminaire Annuel. L'équipe tient aussi à exprimer sa gratitude envers Alta Fölscher, Yacine Bio-Tchane et Hélène Ba, pour leurs conseils, suggestions et commentaires précieux.



Partie 1

Le financement de
l'infrastructure et les partenariats
public-privé en Afrique

Taz Chaponda



1. Introduction

Il existe un dynamisme sans précédent en faveur du développement d'infrastructures à travers le continent africain. Les agences publiques nationales et internationales commencent de plus en plus à travailler ensemble pour financer des projets essentiels. Les sources privées de financement soutiennent les initiatives d'infrastructures publiques car de meilleures infrastructures conduisent à des résultats qui sont favorables pour toutes les parties, en ouvrant les opportunités économiques considérables du continent.

En 2007, la totalité des engagements des membres bilatéraux et multilatéraux du Consortium pour les infrastructures en Afrique (CIA ou ICA) s'est élevée à 12,4 milliards de dollars, soit une augmentation de 61 % par rapport à l'année précédente. Au cours de la même année, la Chine s'est engagée à hauteur de 4,5 milliards de dollars, les pays arabes ont contribué pour un montant de 2,6 milliards de dollars et l'Inde pour un montant de 700 millions de dollars (Synge 2009). Cependant le financement des infrastructures apporté par le secteur privé a atteint les 20 milliards de dollars et a dépassé tous les flux publics, suggérant donc que le secteur privé est en train de devenir l'investisseur principal de l'infrastructure africaine. La base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé au secteur des infrastructures (PPI) indique que de 2000 à 2009, l'investissement total de la participation privée dans des projets s'élevait à 79 milliards de dollars, indiquant l'accélération récente du financement privé.¹

Une autre étude de la Banque mondiale, le Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD²), confirme cette situation : « le financement privé de l'infrastructure en Afrique subsaharienne vient presque de nulle part pour devenir une source de financement comparable en ampleur et en importance à celle de l'APD ». ³ Il est vrai que quelques secteurs (comme les télécommunications, la production d'énergie et les ports) ont profité de façon disproportionnée de l'investissement privé. Malgré la hausse récente de l'investissement pour l'infrastructure, l'insuffisance de financement est encore de 31 milliards de dollars par an, ⁴ Goldman Sachs (en 2008) a estimé la demande totale d'infrastructures à 1 billion de dollars pour un échantillon de 12 pays africains. ⁵

Dans le domaine du financement privé des infrastructures, le modèle de partenariat public-privé (PPP) devient courant. De plus en plus, les pays africains adoptent les PPP comme une forme alternative de passation de marchés pour les biens d'infrastructure et services associés. À partir du milieu des années 1990, l'Afrique du Sud a commencé à faire un sérieux effort pour mettre en œuvre les PPP, tandis que d'autres pays comme Maurice, l'Égypte, le Nigéria, le Botswana et le Rwanda ont suivi au cours des dernières années. Bien que leur approche soit moins structurée que l'approche sud-africaine, certains pays francophones (notamment la Côte d'Ivoire) appliquent les PPP depuis plusieurs décennies. ⁶

Cet exposé étudie différentes manières de financement d'infrastructures en se concentrant en particulier sur les PPP, et traite des principes essentiels communs à de nombreux programmes internationaux, à savoir :

1 Ce chiffre représente 238 nouveaux projets d'infrastructure, ainsi que le développement de projets existant.

2 <http://www.infrastructureafrica.org/aicd/flagship-report>

3 L'Aide publique au développement (APD) se rapporte au financement de l'infrastructure du secteur privé ainsi qu'au financement privé destiné à l'infrastructure publique.

4 L'estimation suppose des améliorations efficaces importantes dans la dépense d'infrastructure, sans lesquelles le déficit est de 93 milliards de dollars.

5 L'Angola, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal, le Soudan, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

6 Le PPP pour le service national de l'eau en Côte d'Ivoire est le projet le plus ancien et le plus vaste du monde en développement. Il a été établi en 1960. Le PPIAF le considère comme un PPP réussi, vieux de 50 ans.



- la réalisation de « l'optimisation des ressources » (OR) pour le secteur public ;
- la réalisation du « transfert optimal des risques » aux parties les mieux placées pour gérer les différents risques ; et,
- la garantie de « l'accessibilité (ou du caractère économiquement abordable) » du projet dans son ensemble dans le cadre de la contrainte budgétaire plus générale.

Ces principes sont considérés comme les fondements de tout bon projet d'infrastructure publique impliquant la participation du secteur privé. Quelques exemples de pays sont discutés, soulignant en particulier les questions de financement pour le projet pilote de la station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire en Égypte qui a été entièrement financé par le secteur privé, et le projet du nouvel hôpital national du Lesotho qui a reçu un apport de financement important via des subventions pour répondre aux préoccupations d'accessibilité.

2. Approches traditionnelles au financement d'infrastructures

Comme noté ci-dessus, les PPP et les autres formes de participation du secteur privé sont en train de gagner en popularité à travers l'Afrique. Néanmoins, les formes traditionnelles de financement des infrastructures continuent à prédominer. Même dans les économies avancées qui utilisent les PPP depuis le début des années 1980, les PPP représentent seulement 10 % du programme total de l'infrastructure publique. Dans un pays comme l'Afrique du Sud qui dispose du marché de PPP le plus avancé en Afrique, les PPP représentent toujours moins de 5% du total. Par conséquent, bien que les formes traditionnelles de passation de marchés et de financement des infrastructures resteront la pratique dominante pendant encore longtemps, les PPP peuvent jouer un rôle stratégique pour les gouvernements qui cherchent à accélérer la fourniture d'infrastructures de manière durable et rentable.

Financement par l'intermédiaire du budget⁷

Traditionnellement, les gouvernements financent le développement de l'infrastructure au moyen de leur budget. Des crédits sont attribués par le Trésor au ministère ou à l'agence qui a la responsabilité de fournir une fonction/un service d'infrastructure spécifique. Par exemple, le ministère du Transport recevra une allocation de fonds pour construire et/ou remettre en état des routes. Lorsqu'un pays a adopté l'élaboration d'un budget pluriannuel, une allocation sera faite au ministère dépensier pour chacune des trois prochaines années de la durée du Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). Normalement, seul le montant de la première année budgétaire est « garanti », du fait que les dotations budgétaires pour les années suivantes peuvent changer suivant une série de facteurs tels que les développements macroéconomiques.

Plusieurs problèmes découlent du financement de projets d'investissement uniquement à partir des ressources publiques. Pour commencer, le ministère des Finances alloue des crédits aux premières années du projet mais il existe un certain niveau d'incertitude quant à la disponibilité de fonds pour les années suivantes. Le développement de projets d'investissement importants peut durer de deux à cinq ans, et pendant ce temps, l'économie peut décliner ou de nouvelles priorités peuvent apparaître, deux situations qui pourraient avoir un impact sur la disponibilité des ressources pour le financement du capital. Une telle incertitude entrave la

⁷ « L'apport de financement » pour le développement de l'infrastructure repose sur des paiements à effectuer pour l'utilisation des services de l'infrastructure, alors que le « financement » de l'infrastructure se rapporte à l'endettement (capitaux empruntés) et aux fonds propres pour la construction et le développement de l'infrastructure.



bonne planification de l'infrastructure puisque les services ministériels montrent de la circonspection à investir trop de temps dans la phase de planification s'ils ne sont pas sûrs d'obtenir des crédits pour leur secteur ou leur projet.

Une autre limite associée à l'apport de financement public traditionnel pour l'infrastructure est qu'il existe une importance excessive accordée à la partie investissement du budget étant donné la période focale du CDMT. Naturellement, les responsables de programmes mettent l'accent sur la période des trois années lorsque le projet sera en phase de développement, de sorte que moins d'efforts soient consacrés à déterminer de manière soigneusement détaillée les coûts de dépenses de fonctionnement pour les cinq à dix années à venir. En conséquence, les institutions publiques ont tendance à sous-provisionner les activités associées à l'entretien des actifs de l'infrastructure, entraînant progressivement la détérioration de ces derniers. La séparation des budgets d'investissements et de dépenses de fonctionnement associés aux biens d'infrastructure est aggravée lorsque les gouvernements ont des budgets d'investissements et de fonctionnement séparés (comme c'est le cas dans de nombreux pays africains).

Un autre point faible est qu'il n'y a pas d'appréciation réelle du coût des affectations lorsque les ressources budgétaires sont utilisées. Bien qu'on ne puisse pas lier en particulier le déficit budgétaire à un projet donné, il est courant pour les gouvernements d'emprunter énormément pour les investissements. Pourtant, les responsables de projets ne réussissent pas à associer les rendements prévus de projets au coût d'emprunt fait par les gouvernements. Quelle que soit la source d'apport de financement, tous les projets devraient comparer le coût d'investissement du projet aux rendements prévus afin de s'assurer que l'investissement ajoute de la valeur, et donc, contribue à la croissance. Le défaut de réaliser systématiquement une telle analyse a eu pour résultat l'établissement de « canards boiteux » qui anéantissent toute valeur économique.

Financement concessionnel pour les projets publics

L'apport de financement aux projets par les partenaires au développement est une source principale de financement pour les pays en développement y compris pour les pays africains. En fait, le budget d'investissement de certains pays, est en majorité financé par les partenaires au développement.⁸ Cet apport de financement se fait sous forme soit de prêts concessionnels, soit de dons au développement. Les dons ont tendance à être destinés aux infrastructures sociales comme les hôpitaux, les écoles et les services liés à l'utilisation de l'eau. L'infrastructure qui soutient directement l'activité économique a tendance à recevoir des prêts en faveur de projets, soit provenant d'agences multilatérales, soit de partenaires bilatéraux. Historiquement, ce type d'aide au développement destiné à l'Afrique, provenait des nations occidentales. Plus récemment, les nations orientales, la Chine en particulier, ont intensifié le niveau d'aide technique et financière destinée aux pays africains. L'aide de la Chine a souvent été liée à sa perspective d'obtenir des droits d'accès aux ressources naturelles.

Récemment, il a été accordé beaucoup d'attention aux avantages et inconvénients de l'aide au développement, avec des critiques poignantes émanant de plusieurs milieux (voir par exemple, Moyo 2009 ; Easterly 2006). Sans rentrer dans le débat plus général entourant l'aide, il est possible pour l'aide aux projets, proprement ciblée et gérée, de conduire à l'accélération de la livraison de projets d'infrastructure. En pratique, le résultat est mitigé suivant le secteur ou le pays examiné. La faiblesse prédominante de l'aide dépendante d'un cadre de financement

⁸ Cela est vrai dans de nombreux pays de l'Afrique australe, y compris au Malawi, en Zambie, en Ouganda et au Rwanda.



pour l'infrastructure est qu'elle ne réussit pas à s'occuper des problèmes systématiques auxquels est confronté le secteur public pour offrir une prestation de services quelque soit la source de financement. Ces problèmes comprennent une capacité faible de mise en œuvre et de gestion, des pratiques de passation de marchés non transparentes, et, une attention inappropriée portée à l'entretien et aux activités d'exploitation après que les actifs aient été mis en service.

Au fil des ans, les partenaires au développement ont reconnu ces faiblesses et ont essayé de trouver des réponses spécifiques. Par exemple l'aide aux projets ne fournira pas uniquement le financement d'un projet mais également l'aide technique et le soutien administratif qui pourront faire partie de l'Unité de gestion de projets (UGP). En outre, les donateurs ont insisté de plus en plus, sur l'utilisation de leurs propres procédures de passation de marchés plutôt que de celles du pays bénéficiaire. De telles mesures aident vraiment à améliorer la planification et l'exécution des projets pendant la phase de construction. Cependant, le projet s'achève invariablement dès que l'actif a été obtenu et remis au ministère dépensier responsable. Il n'est donc pas étonnant que l'actif se trouve confronté à un budget insuffisant pour l'entretien et l'exploitation et, commence à se détériorer comme beaucoup d'autres projets gérés par l'administration publique.

Le financement direct de projets, sous forme soit de dons, soit de prêts concessionnels continuera à jouer un rôle de développement important en Afrique. En plus de l'apport de financement extérieur, les banques régionales de développement peuvent combler l'écart que les banques commerciales ne veulent pas combler en raison des perceptions de risques. La Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA ou BDAA) finance des projets situés en Afrique australe et même au-delà. La DBSA fournit le financement, l'assistance technique des projets ainsi que le soutien nécessaire après leur mise en œuvre pour en assurer le succès. La Banque africaine de développement (BAD ou BAfD) possède également un portefeuille d'infrastructures en expansion à travers le continent. Cependant, d'autres banques régionales (telles que la Banque de développement de l'Afrique de l'est) ont moins bien réussi et ont été en proie à des problèmes de gouvernance. Comme toute autre institution, les attributions et les compétences des banques de développement ont besoin d'être clairement définies. Il est tout aussi important d'avoir une équipe de gestion solide et de limiter l'ingérence politique dans l'apport du financement des projets.

Les partenaires au développement et les agences multilatérales peuvent aussi offrir divers types de garanties pour améliorer les chances des gouvernements d'attirer d'autres sources d'apports de financement. Un bon exemple de cette situation est la garantie de risques politiques qui est mise à disposition par la Banque mondiale, par l'intermédiaire de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI ou MIGA). De tels instruments contribuent à réduire la perception du risque des projets, augmentant ainsi dans son ensemble le caractère banquable du projet et attirant donc, plus de sources commerciales de financement.⁹ De plus en plus, les partenaires au développement cherchent des arrangements de cofinancement avec le secteur privé et les banques de développement, où, les instruments de rehaussement du crédit jouent un rôle capital. De tels modèles hybrides sont possibles dans le cadre des PPP.

3. Vue d'ensemble des partenariats public-privé

De nombreux pays se sont servis des PPP comme une alternative à la passation de marchés publics dans de multiples secteurs. Des PPP ont été utilisés dans des secteurs aussi divers que le transport (routes, chemins de fer, ponts et tunnels), l'éducation (écoles, musées et bibliothèques),

⁹ Les garanties de risque partielles émanant des institutions de financement de développement peuvent également contribuer à accroître le montant de la dette commerciale.



la santé (hôpitaux et cliniques), les ressources hydrauliques (stations d'assainissement, réseaux d'irrigation et canalisations), et l'administration publique (tribunaux, commissariats de police et prisons).

Les PPP semblent particulièrement bien convenir pour fournir l'infrastructure économique, essentiellement pour trois raisons :

- les projets sérieux qui s'occupent de goulots d'étranglements précis dans les secteurs des routes, des chemins de fer, des ports, de l'énergie et d'autres secteurs principaux, ont de fortes chances d'avoir des taux de rendement économique élevés, et donc, de présenter un attrait pour le secteur privé ;
- le secteur privé peut être rendu responsable non seulement de la construction mais aussi de la prestation de services ; et,
- dans la mesure où ces services sont fournis directement aux utilisateurs finals, leur facturation est, à la fois faisable et, en terme d'efficacité, désirable.

Définition des PPP

Les PPP se rapportent aux ententes dans lesquelles le secteur privé fournit les biens (actifs) et les services d'infrastructure qui sont traditionnellement fournis par l'État. Bien qu'il n'existe pas de définition précise d'un PPP, la plupart des définitions comprennent trois caractéristiques principales :

- l'exécution privée et le financement privé de l'investissement public ;
- une importance accordée à la fois à l'investissement et à la prestation de services par le secteur privé ; et,
- le transfert du risque du gouvernement au secteur privé.

Le PPP classique prend la forme d'un projet de conception-construction-financement-exploitation (CCFE), mais des variantes existent. Selon un CCFE, le gouvernement spécifie les services qu'il veut que le secteur privé fournisse, puis le partenaire privé conçoit et construit un bien destiné à cette fin, finance sa construction et par la suite l'exploite et fournit le service qui en découle. Ce modèle contraste avec l'investissement public traditionnel où le gouvernement passe un contrat avec le secteur privé pour construire un actif qui est conçu et financé par le gouvernement.

Différents types de projets de PPP

- *Contrat de services.* Un opérateur privé, sous contrat, exploite un actif appartenant à l'État pour une durée déterminée. La propriété de l'actif reste avec l'organisme public. Par exemple, des services clients spécifiques ou l'exploitation et l'entretien.
- *Contrat de gestion.* Une entité privée s'engage par contrat à gérer une entité publique et gère le marketing ainsi que la prestation de services.
- *Contrat de bail et d'exploitation.* Un opérateur privé s'engage par contrat à louer et assumer toute la gestion et l'exploitation d'une installation appartenant à l'État ainsi que les services connexes pendant une durée déterminée, et, peut investir davantage pour développer et fournir le service.
- *Conception-construction-financement-exploitation (CCFE).* Le secteur privé conçoit, finance et construit une nouvelle installation en vertu d'un bail à long terme, et, exploite l'installation pendant la durée du bail. La nouvelle installation est transférée au secteur public à la fin du bail.

>



- *Construction-exploitation-transfert (CET)*. Une entité privée reçoit une concession pour financer, concevoir, construire et exploiter une installation et pour facturer des redevances pour services rendus, pendant une durée déterminée, après quoi, la propriété est remise au secteur public. Ce modèle a été utilisé dans les contrats de services de télécommunications.
- *Acquisition-construction-exploitation (ACE)*. Le transfert d'un actif public à une entité privée ou paraétatique, en général, en vertu d'un contrat, qui stipule que les actifs doivent être améliorés et exploités pendant une durée déterminée. Le contrôle public est exercé au moyen du contrat au moment du transfert.
- *Construction-possession-exploitation (CPE)*. Le secteur privé finance, construit, possède et exploite une installation ou un service à perpétuité. Les contraintes publiques sont énoncées dans le contrat original et à travers des obligations réglementaires continues.
- *Licence d'exploitation*. Un opérateur privé reçoit une licence ou des droits de construction et d'exploitation d'un service public, généralement pour une durée déterminée. Ce modèle est semblable au contrat d'ACE. Ce modèle est souvent utilisé pour les projets de télécommunications et de TI.
- *Financement uniquement*. Une entité privée, normalement une société de services financiers, apporte directement le financement d'un projet ou bien, utilise divers mécanismes tels que le bail à long terme ou l'émission d'obligations.

Source: Ministère des Finances de Singapour (2004)

Cependant certains PPP excluent des fonctions qui caractérisent les modèles de CCFE. Le plus courant à cet égard, sont les modèles qui, combinent l'investissement public traditionnel et l'exploitation par le secteur privé d'un actif appartenant à l'État. Quelquefois, un tel arrangement prend la forme d'un bail d'exploitation, bien que dans les cas où l'opérateur privé ait certaines responsabilités d'entretien et d'amélioration de l'actif, celui-ci est également décrit comme concession. Normalement, les baux d'exploitation et les arrangements similaires sont considérés comme des PPP.

Le secteur public ne paie que lorsque les services sont fournis, ce qui accentue l'incitation à la performance pour les entrepreneurs privés. Dans le cadre d'un PPP, les paiements de l'État ne commencent que lorsque la partie privée commence à fournir les services. Si la partie privée est en retard, le gouvernement ne paie pas, ce qui signifie que les contribuables ne supportent pas le coût d'un service qui n'est pas fourni. Le mode de paiement est soigneusement lié à la qualité des services qui sont fournis. Si les services ne sont pas fournis à la satisfaction de l'administration publique conformément au contrat de PPP, la partie privée peut aussi être tenue de payer des pénalités. Il est donc de l'intérêt de la partie privée de fournir des services de qualité dans les délais impartis, qui à leur tour profiteront aux utilisateurs finals.

Les PPP obligent le secteur public à se concentrer sur les résultats et les avantages dès le début du processus de planification. Lorsqu'un gouvernement conçoit ce qu'il a besoin de fournir et considère un PPP comme véhicule possible, il doit spécifier les résultats d'un service, et ne pas trop se concentrer sur la manière dont le service va être fourni. Par conséquent, le gouvernement met l'accent sur les niveaux de services, et, l'adjudicataire privé est responsable de concevoir les détails du projet.

Les PPP encouragent l'apport de capitaux du secteur privé dans les actifs publics en créant une structure de projets qui est familière aux prêteurs et qui établit les types de contrôles et d'équilibres que le secteur privé recherche. L'utilisation de capitaux empruntés au secteur privé pour un projet signifie que les prêteurs de fonds appliqueront des mesures rigoureuses



pour s'assurer que le projet soit viable et reste sur la bonne voie. Ces mesures comprennent la vigilance appropriée et le suivi rigoureux du projet ainsi que des mécanismes de contrôle tout au long du projet. De plus, les rendements des dettes et des capitaux propres ne sont garantis que si un projet est terminé avec succès, et, est exploité de manière appropriée. Cela est une incitation pour la partie privée à bien mettre en œuvre et à bien gérer le projet.

Financement de projets

Les PPP interviennent sous différentes formes, signifiant que les contrats de PPP diffèrent sur le plan de la portée, de la durée du projet, du niveau d'implication du secteur privé et du modèle de financement. Cependant pour des projets d'infrastructure de grande envergure qui sont structurés sous la forme d'accords de concession, le modèle « de financement des projets » a été adopté par de nombreux pays. Le financement de projets, un modèle commercial distinct qui a été largement utilisé dans les industries d'extraction de pétrole depuis de nombreuses décennies, est utile dans les PPP, lorsqu'il y a un niveau important de financement par l'emprunt, apporté par des prêteurs privés, qui veulent avoir les premiers droits sur les rentrées de trésorerie du projet, et qui peut être défini comme suit :

« Le financement de projet est le financement d'un projet (ou d'une tentative commerciale) dans lequel les prêteurs, se fiant à l'évaluation de la faisabilité du projet, comptent sur le flux de trésorerie généré par le projet comme source de fonds pour le remboursement de leurs prêts et sur les actifs du projet comme garantie pour le remboursement de ces prêts. »¹⁰

Il devrait être noté que ce qui différencie le financement de projets des autres modèles de financement (tels que le financement des sociétés) est la dépendance vis-à-vis du flux de trésorerie à venir du projet et vis-à-vis de sa capacité démontrable de générer suffisamment de trésorerie pour couvrir la dette. Afin de démontrer la viabilité du projet, des études de faisabilité détaillées sont réalisées pour convaincre les financiers que le projet pourra réaliser de bons résultats selon divers scénarios défavorables.

Une fois que la viabilité technique, économique et financière du projet a été testée, les prêteurs du projet « réserveront » les flux de trésorerie à venir, signifiant qu'ils auront les premiers droits sur les rentrées de fonds du projet avant les autres porteurs du projet. Parce que le projet a une durée de vie limitée, les flux de trésorerie doivent pouvoir couvrir confortablement le principal et les intérêts de l'emprunt. L'aspect important du modèle de financement de projets réside dans le fait que les prêteurs disposent d'un recours limité aux porteurs du projet. En contre partie, ils ont un accès direct aux flux de trésorerie du projet et à ses actifs.

Une manière courante de garantir les flux de trésorerie du projet consiste à créer une société séparée qui est destinée au nouveau projet. Cette société est dénommée une société à finalité spécifique (SFS). La SFS est une personne morale qui est différente des porteurs du projet, des prêteurs, des entrepreneurs et des sous-traitants. Toutes les parties concernées impliquées dans la fourniture du projet auront des relations contractuelles directes avec la SFS.

La Figure 1 montre la structure classique d'un projet de PPP sous forme stylisée. L'avantage de ce modèle pour le secteur public est qu'il existe un point d'interaction avec le secteur privé, qui est la SFS. Les dispositions financières complexes sont en grande partie entre la SFS et ses prêteurs/porteurs et les paiements du secteur public sont débloqués par l'intermédiaire de ce point. De la même façon, du côté des activités, plusieurs niveaux d'entrepreneurs principaux

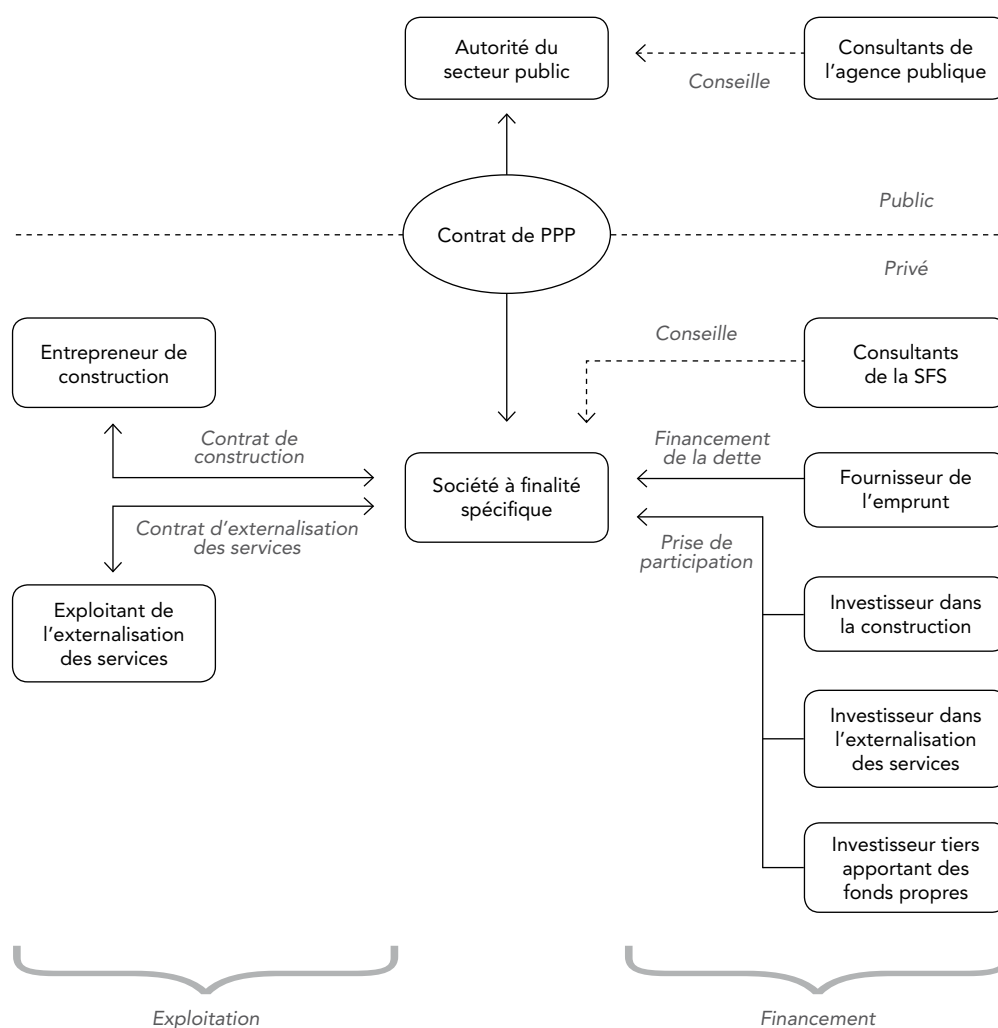
¹⁰ Une introduction au financement de projets. Manuel de formation par la Banque de développement de l'Afrique australe



et de leurs sous-traitants existent, mais le secteur public n'a pas à traiter directement avec eux. Le contrat de PPP sert d'outil principal pour la gestion des rapports entre le consortium privé et le gouvernement.

Un autre aspect important du financement de projets, qui est indispensable au modèle de PPP, est la manière dont le risque du projet est identifié et géré. Toute chose qui pourrait compromettre la viabilité du projet (et donc le remboursement de l'emprunt), est considérée comme étant un facteur de risque dans le financement du projet. Dans le cadre de l'étude de faisabilité, beaucoup de temps est consacré à l'élaboration de la matrice de risques du projet qui identifie tous les facteurs de risques importants, calcule la probabilité de leur survenance, et puis attribue chaque élément de risque à la partie qui est la plus apte à réduire ce risque. Cette démarche réduit les chances d'échec du projet et rend le projet plus attrayant auprès des investisseurs. La répartition appropriée des risques complexes sous-tend la création de valeurs qui peuvent être partagées entre les différentes parties par le biais d'un processus négocié.

Figure 1: Structure classique de PPP de financement d'un projet





4. Principes essentiels des partenariats public-privé

Transfert des risques dans les PPP

L'analyse et la réduction des risques sont au centre de la proposition de valeur des PPP. On estime que les PPP offrent une OR supérieure par rapport à la passation traditionnelle de marchés parce que le secteur privé possède les compétences et les systèmes pour mieux gérer les risques complexes du développement et de l'exécution des projets. Dans de nombreux pays, le secteur public a montré une faible capacité de gérer des risques complexes, en particulier dans les projets de grande envergure. Ces grands projets complexes sont bien appropriés à la passation de marchés de PPP parce que la gestion et les compétences techniques du secteur privé aident à mieux gérer les risques, ce qui résulte en de moindres coûts pour le gouvernement. La difficulté pour le gouvernement est de savoir quels risques transférer au secteur privé et à quel prix.

Tableau 1 : Types de risques touchant les PPP

Catégorie du risque	Description
Risque de développement/ de planification	Celui-ci se rapporte au risque émanant de la planification ou de la préparation des projets de PPP. L'institution ou la partie privée peut investir des montants considérables pour développer un projet (par l'intermédiaire du paiement pour plusieurs études de définition du champ d'application, de faisabilité et de structuration) mais supporte le risque que le projet ne soit pas faisable.
Risque financier	Celui-ci comprend la non disponibilité ou l'insuffisance de financements privés, le projet s'avérant ne pas être financièrement viable, ou des changements dans les paramètres financiers qui modifieront le prix offert avant la clôture financière. Il comprend également le risque de l'appréciation/ de la dépréciation du taux de change, les changements des taux d'intérêt et des taux d'imposition, qui pourraient substantiellement avoir un impact sur les coûts et les recettes.
Risque de force majeure	Celui-ci se rapporte au risque des événements échappant au contrôle des deux parties (catastrophes naturelles ou dues à l'homme) qui pourraient avoir un effet catastrophique sur la capacité des deux parties de remplir leurs obligations en vertu du contrat.
Risque du marché/ de la demande du volume	Celui-ci comprend le risque impliquant que la demande ou le prix d'un service diffèrera des prévisions initiales (par exemple en raison d'une baisse du besoin du service ou, de concurrents entrant sur le marché), ce qui aura donc un impact sur les recettes provenant du projet.
Risque législatif et politique	La possibilité d'actions gouvernementales qui ont un effet négatif sur le retour prévu ou, le service, ou résultent d'une manière ou d'une autre, en un surcroît de coûts pour la partie privée. Il comprend également les risques qui résultent de guerres, de troubles civils, du terrorisme, de restrictions de transfert de devises, d'une rupture de contrat, d'expropriation ou de nationalisation des biens de la partie privée.
Risque du projet	Celui-ci se rapporte aux incertitudes par rapport à la conception, à la construction, à l'achèvement et à l'exploitation (autrement dit, les activités entreprises au cours de la mise en œuvre du projet de PPP), ainsi qu'au financement du projet, qui résultent en des conséquences négatives, pour ce qui est des coûts et/ou de la prestation de services. Ces risques peuvent être divisés en risques de mise en route (tels que le dépassement du coût d'investissement, des délais d'achèvement), ainsi qu'en risques continus (tels que la performance d'exploitation, les coûts de fonctionnement et les coûts du cycle de vie).
Risque réglementaire	Les risques réglementaires résultent de l'absence d'un système réglementaire convenablement élaboré, qui, par exemple assurerait, l'indépendance réglementaire vis-à-vis du gouvernement, la réglementation pour la participation du secteur privé à l'infrastructure et, la révision appropriée périodique des tarifs. Celui-ci peut résulter en des incertitudes considérables pour les prêteurs et les investisseurs dans les projets de PPP.

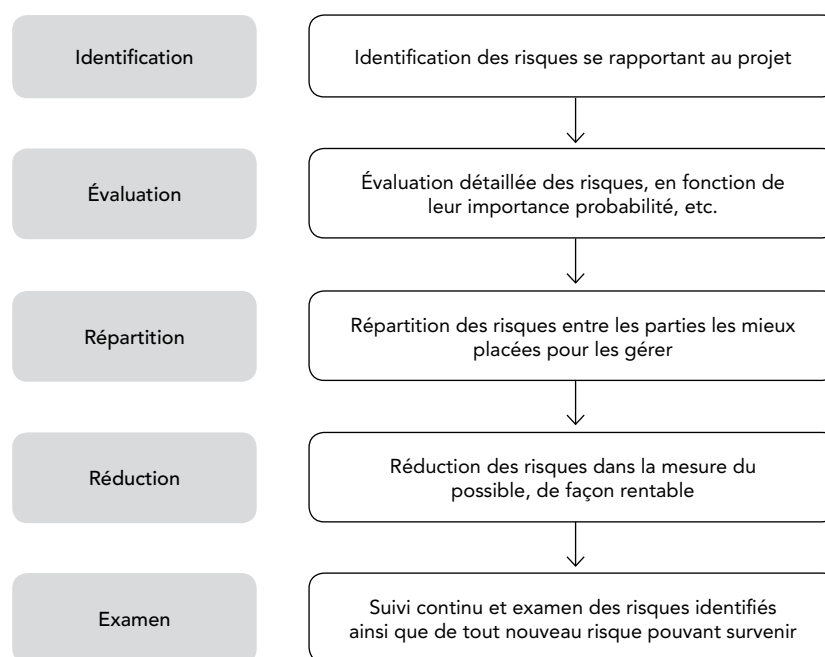
Source : Ministère des Finances et de la Planification économique du Rwanda (2009)



Provenant de l'approche de financement de projets, les PPP soulignent la nécessité d'attribuer chaque risque à la partie la plus apte à gérer ce risque. Habituellement, par exemple, le risque réglementaire est mieux géré par le partenaire public dans un projet, puisque c'est l'administration publique qui est chargée d'établir et d'appliquer la réglementation. En revanche, le risque financier pourrait être mieux géré par une institution financière spécialisée qui a établi des instruments appropriés de gestion de risques liés à la structure de financement de projets.

La Figure 2 présente le processus suivi pour identifier le risque et le répartir entre les divers partenaires d'un projet. Le principe essentiel est d'apprécier les incidences en termes de risque à l'origine de chaque catégorie de risque et de comprendre quelle partie gèrerait ce risque au coût le plus bas. Cela implique le fait que les différentes parties ont une « motivation » différente pour un facteur de risque particulier. Par exemple, une société de construction expérimentée déterminera le prix « du risque de construction » de manière très différente d'un investisseur financier, parce que le premier a un réservoir important d'expertise dans la gestion de ce type de risque.

Figure 2 : Gestion des risques et processus d'examen



Source : Secrétariat du Commonwealth (2009)

En appliquant de manière précise et rigoureuse ce processus, la totalité des coûts de projets devrait être minimisée et la difficulté serait de savoir comment partager les économies de coûts ainsi réalisées. Les économies de coûts les plus importantes peuvent être réalisées pendant la phase « d'exploitation et d'entretien » d'un projet plutôt que pendant sa phase initiale de construction. Par conséquent, l'engagement d'un bon opérateur pour s'occuper de l'actif est capital, tandis que la signature de contrats d'entretien sensés assure le maintien en bon état de l'actif.

Optimisation des ressources dans un projet

Un projet de PPP produira une OR s'il résulte en un bénéfice net pour l'institution publique, sur le plan de la qualité, de la quantité, du transfert de coûts et de risques pendant le cycle de



vie du projet. Cela est obtenu au moyen de la réalisation de l'efficacité et de l'efficacité du secteur privé, ainsi que de la répartition appropriée des risques. L'OR potentielle d'un projet particulier guidera la décision de l'entreprendre ou non.

En général, les PPP peuvent engendrer l'OR de plusieurs façons, y compris :

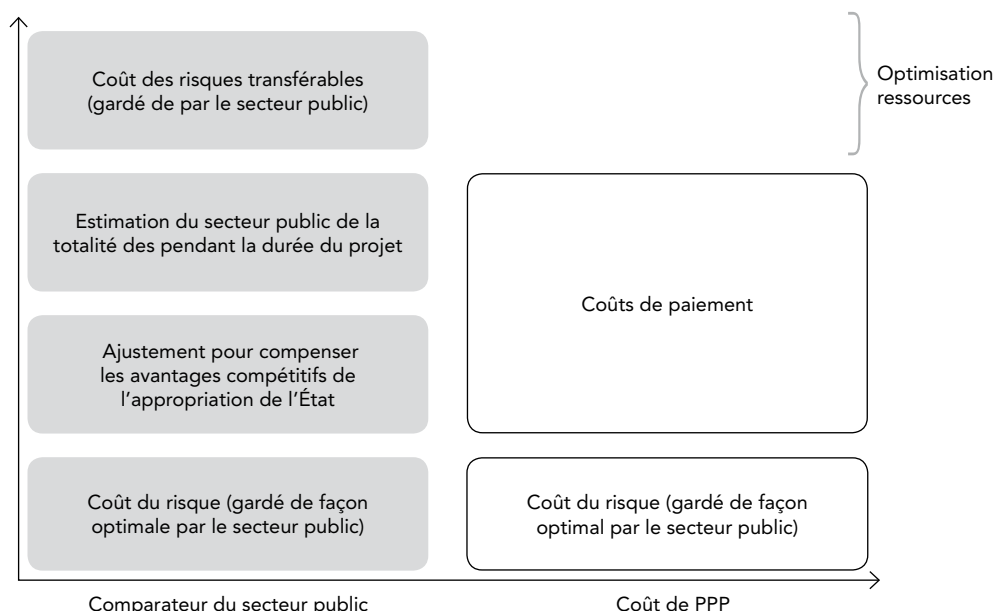
- *Des coûts réduits.* La réduction des coûts est réalisée grâce à l'innovation du secteur privé en conception ; aux rendements provenant de la conception, de la construction et de l'exploitation intégrées d'infrastructures ainsi qu'à un meilleur entretien.
- *Une répartition efficace des risques.* Un transfert performant des risques au secteur privé permet de produire des bénéfices de rendement pendant la durée du contrat.
- *Une mise en œuvre plus rapide.* Le transfert des risques de conception et de construction, accompagné du principe qu'aucun paiement n'interviendra avant que la prestation de services ne commence, motiveront énormément le secteur privé à fournir les projets selon de courts calendriers de construction.
- *Une meilleure qualité du service.* Elle découle d'une meilleure intégration des services accompagnée d'actifs d'appui, de meilleures économies d'échelle, de l'introduction d'une nouvelle technologie, de l'innovation en conception, et des incitations à la performance ainsi que des pénalités incorporées dans un contrat de PPP.
- *Une production de recettes supplémentaires.* Elle est réalisée par l'exploitation plus intensive des actifs (par exemple, l'utilisation partagée des installations ou la vente de l'exc dent d'actifs).

Pendant la phase de planification du projet, l'institution contractante réalise une étude de faisabilité pour évaluer l'OR potentielle en comparant le Comparateur du secteur public (PSC)   la meilleure estimation de coûts de ce que le secteur privé pourrait fournir au titre d'un PPP.¹¹ Le test réel d'OR n'est évalué que lorsque les offres du secteur privé sont soumises et examinées pendant la phase de passation de marchés.

L'institution devrait fournir une indication préliminaire sur le type d'OR que le projet a de fortes chances de produire si elle devait être procurée par le biais d'un PPP. Le calcul implique de comparer le coût total pour procurer les services par l'intermédiaire du service public au coût prévu de PPP. L'estimation des coûts de PPP fournit un point de référence critique pour évaluer les offres de PPP pendant la passation réelle de marchés.

Différents secteurs donneront des OR potentielles différentes. Cependant, étant donné que les calculs effectués au cours de la planification sont des estimations, il est important pour l'écart d'OR indiqué à la Figure 3 d'être significatif, probablement au moins 10% du total des coûts estimés au titre du PSC.

¹¹ Le PSC est un concept théorique qui estime combien cela coûterait au secteur public de fournir le service requis s'il devait procéder à la passation de marchés conventionnelle. Le concept est de plus en plus ignoré en tant qu'outil pratique, mais il sert de point de référence utile pour les décideurs.

**Figure 3** : Une illustration de l'optimisation des ressources

Source : Secrétariat du Commonwealth (2009)

Assurer l'accessibilité

Avec le transfert de risque et l'OR, le concept « d'accessibilité » (ou caractère économiquement abordable) est essentiel au modèle de PPP. L'idée est de s'assurer que tout projet de PPP dans la phase de planification soit conçu pour rester dans les limites d'accessibilité de l'État. Il y a donc deux aspects à examiner. Premièrement, il faut considérer si le budget existant (ou l'affectation budgétaire prévue) du ministère est suffisant pour financer les engagements annuels résultant du PPP. Deuxièmement, une perspective macroéconomique plus générale doit être employée, qui cherche à s'assurer que les taux d'endettement nationaux ou infranationaux ne soient pas compromis par les arrangements financiers proposés.

Lorsqu'un projet pluriannuel qui a le potentiel de produire des recettes tierces est considéré, et aussi lorsqu'il y a une possibilité d'accéder au financement de la dette, la question de ce qui est vraiment « accessible » devient plus complexe parce que les gouvernements peuvent emprunter et empruntent pour les investissements de capitaux. En fait, tandis que l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement est normalement critiqué, l'emprunt pour les dépenses d'investissement qui produira des rapports positifs (supérieurs au coût d'investissement) devrait être encouragé. Le défi associé au financement de la dette est qu'il introduit un engagement futur de rembourser le capital plus l'intérêt pendant la durée de la dette. S'ils ne sont pas bien gérés, de tels remboursements pourraient évincer d'autres projets.

Lorsque le principe d'accessibilité est considéré, il conviendra tout d'abord de considérer la répartition exacte du budget de l'institution. Selon l'élaboration du budget au moyen du CDMT, on peut déterminer l'apport de financement qui a déjà été mis de côté pour le projet, au moins pour les deux prochaines années. Cette affectation devrait être comparée au « remboursement unitaire » prévu pour le nouveau projet.¹² Si le remboursement unitaire est vraiment plus

¹² Le remboursement unitaire est le montant annuel payé par le gouvernement à la partie privée pendant la durée de vie d'un projet de PPP qui est financé au moyen du budget de l'État. Il est également désigné comme le « paiement de services » annuel, et comprend les coûts des intrants (facteurs de production).



important que l'affectation budgétaire, l'institution doit, soit trouver des fonds supplémentaires provenant d'autres programmes, soit revoir la conception du projet en vue de réduire les spécifications. Cependant, l'examen de l'affectation budgétaire pourrait induire en erreur parce que l'affectation budgétaire pourrait ne pas tenir entièrement compte de toutes les dépenses de fonctionnement, telles que l'entretien par exemple.

Le fait que de nombreux services du secteur public à travers l'Afrique soient insuffisamment financés signifie que les prévisions budgétaires elles-mêmes peuvent sous-estimer les vraies exigences des coûts. Une bonne façon de déterminer le coût exact du projet est de définir les normes de prestation de services minimales acceptables dans un secteur particulier. Habituellement, ces normes de services sont définies par la législation. Ayant déterminé les normes minimales, il faut déterminer le coût que doit supporter le secteur public pour fournir ce niveau de services et celui-ci devient le PSC que le secteur privé doit battre. Toutefois, il est important que le secteur privé reçoive exactement les mêmes normes de prestation de services à fournir et non une spécification d'extrants plus onéreuse.

Dans certains cas, surtout dans les petits pays à faibles ressources, le budget national n'est peut-être pas suffisant, même pour soutenir les normes minimales de services comme spécifiées par la législation. En fait, de nombreuses installations du secteur public comme les hôpitaux et les écoles sont réduites et mal entretenues. Donc, le projet si correctement spécifié, serait « inabordable » au titre des affectations budgétaires actuelles. C'est à ce moment-là que les financements extérieurs sous forme de prêts concessionnels ou de dons sont utiles, pour réduire le coût que devra supporter le secteur public, et au bout du compte les utilisateurs.¹³ L'introduction d'un financement apporté par des donateurs dans les structures de PPP devient de plus en plus courante dans les pays en développement, surtout dans les secteurs où les pauvres sont les grands bénéficiaires du service final ou lorsque les services sont considérés indispensables (par exemple, les services de santé ou en eau et, l'assainissement). Ci-dessous, nous examinons certaines des facilités de financement apportées par les donateurs pour des projets d'infrastructure.

Facilités de financement d'infrastructures

Comme susmentionné, une contrainte à laquelle doit faire face de nombreux pays en développement est l'accessibilité limitée pour les services d'infrastructure dont le besoin se fait fortement sentir, rendant les projets d'infrastructure non viables. Deux types de subvention peuvent être fournis aux porteurs de projets, soit par les donateurs, soit par le gouvernement lui-même. Ceux-ci sont des subventions reçues d'avance en capital, ou des subventions de fonctionnement pendant la durée de vie du projet :

- *les subventions reçues en capital*, ou les subventions pour l'apport en financement des coûts d'investissement de l'infrastructure, sont normalement données en une seule fois, mais parfois en de multiples paiements pour réduire les coûts de l'apport en capital pour les porteurs ; et,
- *les subventions de fonctionnement*, ou l'apport en financement pour le subventionnement de l'utilisation des services d'infrastructure, consistent souvent en une série de paiements pour soutenir les frais de fonctionnement, et, sont utilisées pour financer les biens publics ou d'intérêt social lorsqu'il est, soit difficile, soit inapproprié, de facturer aux utilisateurs la totalité des coûts de la prestation de services.

¹³ Étant donné la nature à long terme de ces projets, la composante « financement » est normalement très importante, si la dette provient purement de prêteurs commerciaux. Les dons apportés par des donateurs et les prêts concessionnels réduisent donc le coût de financement.



Le soutien des donateurs pour le financement d'infrastructures peut être fourni indirectement par l'intermédiaire d'appui budgétaire et autre, que ce soit des dons ou des prêts concessionnels. Plusieurs banques de développement multilatérales y compris la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la DBSA, fournissent un tel appui aux projets d'infrastructure à travers l'Afrique.

De plus, des facilités de donateurs visant le financement d'infrastructures comprennent les facilités d'aide basée sur les résultats (ABR), telles que le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (PMABR) et la facilité d'aide technique du Groupe de développement des infrastructures privées (PIDG). L'ABR est une stratégie qui utilise explicitement les subventions basées sur la performance pour soutenir la prestation des services de base, lorsque les préoccupations politiques justifieraient le financement public pour compléter ou remplacer les redevances pour services rendus. Les facilités d'ABR aident à financer les projets économiquement désirables mais commercialement non bancaables, quand le prix payé pour le service d'infrastructure se trouve en dessous des coûts ou quand les risques sont trop élevés pour que le secteur privé puisse les supporter.

L'hôpital de référence de PPP du Lesotho est un bon exemple ; ici, le PMABR a fourni 6,25 millions de dollars américains en apport de financement reçu sous forme de dons pour rendre le projet plus accessible, compte tenu des objectifs sociaux du gouvernement. Le projet comportait plusieurs éléments, y compris la construction d'un nouvel hôpital en tant que projet de PPP dans le district de Maseru (le secteur de l'hôpital) et qu'hôpital principal de référence de la nation pour les services secondaires (et tertiaires limités). À part soutenir la conception, la construction et l'exploitation de cet hôpital, le projet soutient également deux cliniques de filtrage.

L'objectif principal du projet de PPP du Nouvel hôpital du Lesotho est d'assister le nouvel hôpital de référence à augmenter l'accès, la valeur de dépenses pour les services de soins, et à utiliser l'expertise du secteur privé comme effet de levier pour l'exploitation et la gestion des installations médicales. Le PMABR fournira à l'opérateur un don, qui servira à financer les cliniques de filtrage avant l'ouverture de l'hôpital et le versement du premier paiement unitaire. La subvention permettra d'examiner plus de patients à un niveau de services plus élevé aux cliniques de filtrage, et, d'examiner plus de patients au nouvel hôpital, également à un niveau de services plus élevé.

Le financier principal, la DBSA, financera 85 % des besoins en apport de financement au moyen de l'emprunt. Les 15 % restants seront financés au moyen de capitaux propres. En ce qui concerne les membres nationaux du consortium, l'essentiel de la prise de participation est rendu possible par des prêts aux actionnaires de la DBSA et de la société Netcare Ltd. Le titre de participation des membres du consortium basés au Lesotho augmentera progressivement grâce à l'achat d'actions de Netcare Ltd.

5. Questions pratiques dans l'exécution du partenariat public-privé

Sélectionner des projets appropriés

L'un des premiers défis auxquels un praticien se trouvera confronté est le choix d'un projet qui convienne à la passation de marchés de PPP. En fait, commencer avec le « mauvais » projet pourrait sérieusement entraver les perspectives d'un nouveau programme de PPP parce que le projet risque d'obtenir un résultat mitigé, ce qui renforcerait l'argument des sceptiques dans le pays concerné. Il est plus sage de commencer avec un projet qui a les caractéristiques



inhérentes de projets réussis trouvés ailleurs. D'après l'expérience internationale, un bon projet pour la passation de marchés de PPP devrait :

- voir des limites clairement définies et des performances mesurables en termes de résultats (extrants) ;
- être important et de valeur afin d'intéresser les entrepreneurs du secteur privé ;
- avoir un élément important de services ou de contenu d'exploitation ;
- pouvoir proposer au secteur privé une répartition rentable des risques ;
- permettre d'innover ;
- pouvoir proposer la production d'un revenu tiers supplémentaire ; et,
- impliquer des actifs et des services dont le coût peut être déterminé sur « toute la durée de vie ».

Malgré des preuves écrasantes soutenant ces aspects pour établir une passation de marchés de PPP réussis, les gouvernements qui débutent sur leur programme de PPP commettent encore l'erreur d'essayer d'appliquer le modèle de PPP à pratiquement tous les projets en chantier. Les PPP ne sont pas la panacée pour le développement d'infrastructures. En fait, de nombreux projets au cours de la phase de planification pour de nouveaux programmes ne feront pas l'affaire. Soit ils ne sont pas assez importants, soit ils ont des possibilités de transfert de risques insuffisantes, soit ils n'attirent pas suffisamment de demandes pour soutenir les frais de fonctionnement élevés qui accompagnent la gestion d'un PPP.

Cadre juridique et réglementaire

L'une des réformes importantes que les pays doivent entreprendre au cours de la phase préliminaire de leur programme de PPP est l'adoption d'un cadre juridique administrant la passation de marchés de PPP. En raison de la nature à long terme des contrats de PPP, les intérêts tant du secteur public que du secteur privé doivent être protégés par la loi. L'une des approches qui peut être suivie est de compter uniquement sur le contrat de PPP qui est conclu entre les deux parties. Toutefois, les investisseurs se montreront plus confiants s'ils peuvent investir dans un pays qui dispose de fondements juridiques solides en matière de PPP, sous forme, soit d'une loi s'y rapportant, soit d'une réglementation qui est publiée aux termes de la loi du pays relative à la passation de marchés (voir Annexe A).

Le cadre juridique doit clairement définir quels arrangements sont considérés comme étant un PPP dans ce pays, ainsi qu'identifier « les règles du jeu » en termes des phases de passation de marchés, des organismes de réglementation et des conditions requises pour pouvoir participer au processus d'appel d'offres. En plus d'une loi relative au PPP, certains pays ont publié des dispositions normalisées formulant des clauses juridiques communes pour traiter de différents scénarios qui pourraient survenir au titre d'un projet de PPP conventionnel. Les dispositions normalisées aident à réduire la durée des négociations d'un marché puisque la position du gouvernement, en ce qui concerne certains risques courants, est connue d'avance.

Processus d'appel d'offres

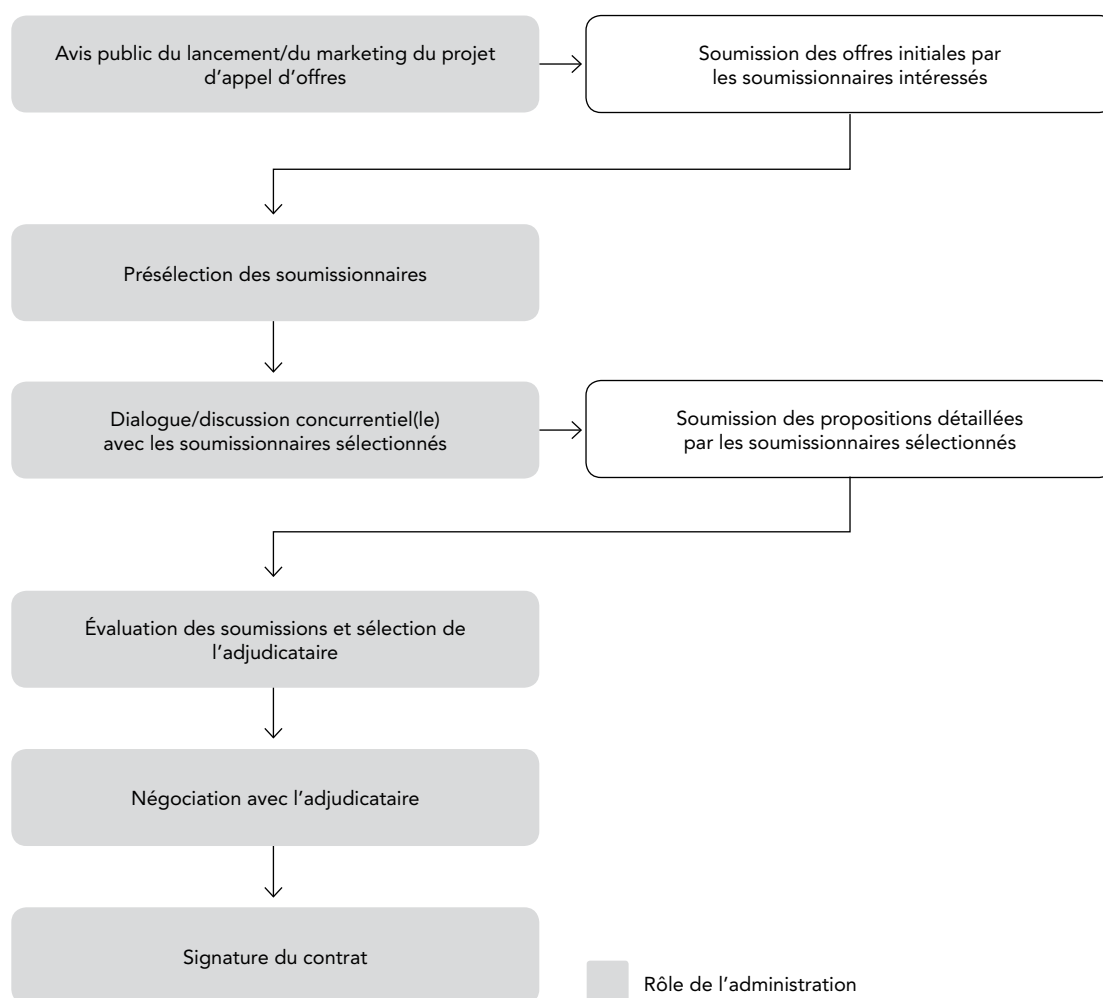
L'OR a de fortes chances d'être réalisée quand le processus d'appel d'offres est compétitif, transparent et juste pour tous les soumissionnaires. Cela peut paraître étonnant, mais de nombreux nouveaux venus compromettent ce principe essentiel en raison de leur détermination d'accélérer le processus de passation de marchés. En ce qui concerne un investissement à long terme, il ne semble pas très logique de vouloir essayer d'économiser quelques mois d'avance uniquement pour se rendre compte quelques années plus tard que le projet se trouve



en difficultés. Les PPP prennent du temps à structurer, négocier et livrer. Ce fait est souvent en opposition à l'horizon à court terme des directeurs politiques qui peuvent être motivés par le cycle électoral, mettant ainsi les bureaucrates devant un dilemme réel.

Une manifestation extrême de cette pratique est « l'appel d'offres non sollicité » où un seul développeur ou investisseur approche l'autorité contractante avec un projet de PPP en vue de fournir des services publics. Il existe des situations où un appel d'offres non sollicité pourrait convenir, comme quand le développeur du projet dispose d'une solution ou d'une technologie unique, et serait donc le partenaire naturel pour le gouvernement. En d'autres termes, il n'existerait aucun concurrent sérieux pour la prestation de services, et certainement pas un prix plus compétitif. Toutefois, le gouvernement pourrait ne pas être capable de déterminer si c'est le cas sans réaliser un test de marché formel dans lequel d'autres soumissionnaires sont invités à prouver de quoi ils sont capables sans entraver la propriété intellectuelle de l'auteur de l'offre originale. En général, les pays qui viennent juste de lancer leurs programmes de PPP sont découragés de choisir « un approvisionnement unique » parce que la compétition est le meilleur déterminant possible de valeur.

Figure 4 : Processus d'appel d'offres concurrentiel





6. Expérience africaine avec les partenariats public-privé

Cette partie commence avec une enquête générale de l'expérience de PPP à travers le continent africain, et dans différents secteurs en vue de montrer la vaste application du modèle de PPP.

Hôpitaux

Le gouvernement d'Afrique du Sud a conclu avec succès cinq PPP dans le secteur de la santé. Tous les projets d'hôpitaux ont été menés au niveau provincial et un projet, à savoir le PPP pour l'Institut d'État de vaccins a été conclu au niveau national. Les PPP relatifs aux hôpitaux varient en taille, de projets très importants et complexes comme l'hôpital central Inkhosi Albert Luthuli (IALH) à des projets plus petits comme le projet de dialyse rénale du Limpopo. L'IALH est un hôpital central et tertiaire ultramoderne qui comprend sur place un village résidentiel. En ce qui concerne le projet de dialyse rénale, il a été demandé au secteur privé de concevoir, construire, moderniser et exploiter l'unité de dialyse rénale à l'hôpital de Polokwane, pour traiter 80 patients par mois pendant une durée de dix ans. Pour le dernier projet, le financement a été fourni à 100 % par le secteur privé au moyen de prêts d'actionnaires, tandis que l'IALH a été financé par le biais d'un modèle classique de financement de projets.

Énergie

Au Botswana, le gouvernement est en train de passer un marché avec un producteur d'énergie indépendant (PEI) sur les bassins houillers de Mmamabula. Le projet est un projet important intégré d'une mine de charbon et d'une centrale électrique en deux phases. La première phase développera une mine de charbon qui devrait fournir environ 8 millions de tonnes par an de charbon. Cette phase établira également une centrale électrique produisant jusqu'à 2 500MW grâce à l'utilisation d'une technologie supercritique et de la désulfuration des gaz de fumées. L'électricité produite par la centrale sera vendue à la compagnie Eskom d'Afrique du Sud et à la compagnie d'électricité du Botswana en vertu d'accords d'achat d'énergie (AAE) à long terme. Le projet achevé, comprendra la remise en état de routes, un raccordement ferroviaire réservé à ce projet, des lignes de transport à haute tension, des logements résidentiels, des installations de distribution d'eau et d'épuration, des installations médicales et un aéroport. La réalisation de l'étude de faisabilité de ce projet a coûté environ 80 millions d'US\$ et plus de 10 prestataires de services spécialisés y ont contribué. La première phase du projet coûtera plus de 9 milliards d'US\$. Les porteurs du projet ont négocié au Botswana un cadre réglementaire favorable, y compris divers amendements à la législation existante, pour faciliter le PPP qui finance ce projet.

Ports

Plusieurs pays africains, y compris le Nigeria ont passé un marché avec des opérateurs du secteur privé pour gérer certains aspects de leurs activités portuaires. Jusqu'à ces derniers temps, les ports du Nigeria étaient en proie à une inefficacité importante due à une centralisation excessive, à une situation de sureffectifs et à une corruption généralisée. Qui plus est, le regroupement à la fois des fonctions de réglementation et d'exploitation au sein de l'autorité nigérienne des ports (NPA) l'incitait à augmenter les tarifs plutôt qu'à améliorer l'efficacité. En 2004, les autorités portuaires ont commencé à encourager la participation du secteur privé. Depuis, 24 accords de concession ont été signés avec des parties privées, pour la gestion des ports. Ces concessions ont augmenté la productivité des ports et réduit les tarifs de fret. Les tarifs ont baissé de 50 % pour les conteneurs et de 25 % pour les marchandises en vrac. La



plupart des opérateurs privés ont entrepris de nouveaux investissements conformément à leurs accords. Cependant, le cadre juridique et institutionnel envisagé n'a pas été mis en place, ce qui limite l'efficacité de la réforme.

Chemins de fer

Les concessions de chemin de fer à travers l'Afrique ont été caractérisées par des difficultés, telles que celles observées sur la ligne de chemin de fer de Nacala au Mozambique. La ligne de chemin de fer de Nacala relie le port de Nacala aux réseaux ferroviaires du nord du Mozambique et du Malawi. Le partenaire étranger dans un PPP pour la réhabilitation et l'exploitation de la ligne de chemin de fer de Nacala a obtenu un crédit de l'*Overseas Private Investment Corporation* (Agence de promotion des investissements privés à l'étranger ou OPIC) sous garantie par le gouvernement du Mozambique, et devait gérer la ligne de chemin de fer. Toutefois, l'investissement n'a pas été fait comme prévu et, il a été estimé que, le partenaire privé n'avait pas géré de manière efficace la ligne de chemin de fer. Le volume de trafic a baissé et le concessionnaire a commencé à accumuler des arriérés sur la redevance de concession payable à la compagnie étatique des ports et des chemins de fer. Une analyse indépendante des problèmes résultant de ce PPP, a conclu que la passation non concurrentielle du marché a permis à un opérateur sous-qualifié d'obtenir le contrat de PPP. En plus des risques fiscaux associés à la garantie de l'État, les actifs d'infrastructure des chemins de fer n'ont pas été réhabilités comme anticipés, créant des coûts futurs pour le gouvernement.

Projet de station d'épuration des eaux usées

Le Projet de la station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire est le premier projet pilote de PPP en Égypte. Le projet de passation de ce marché a été effectué par le ministère du logement, des services publics et du développement urbain par l'intermédiaire de la nouvelle Autorité des communautés urbaines. L'objectif est de traiter les eaux usées domestiques des villes du Nouveau Caire, de Madinaty et d'El Mostakbal, produisant une eau traitée de façon secondaire et des boues à réutiliser dans les régions agricoles.

Le prestataire de services (Orasqualia) concevra, financera, construira, possèdera, exploitera et entretiendra la station d'épuration. Le nouvel actif sera transféré au gouvernement après une période de 20 ans. Orasqualia fournira les services, les fonds de roulement et le financement à long terme. En raison des considérations d'ordre social, la redevance pour services rendus que le prestataire de services peut facturer n'est pas suffisante pour soutenir les dépenses en capital et de fonctionnement nécessaires. Afin de combler la différence, le gouvernement égyptien complètera les redevances pour services rendus avec une subvention d'exploitation. Le secteur privé recevra la subvention en plus des recettes qu'il produit des redevances d'utilisation (fixées par l'organisme de réglementation) et du bénéfice réalisé en vendant les boues sur le marché.

Lors de la planification du projet, il est important de prendre en considération la manière dont il faut traiter du risque des devises étrangères. Souvent, ce problème survient, du fait que les porteurs africains veulent profiter de la structure du taux d'intérêt plus bas des économies développées, en particulier, suite à la crise financière de 2008. Les autorités égyptiennes ont choisi d'éviter le risque des devises étrangères en demandant aux porteurs de tirer uniquement la dette en devise nationale. Quand les titres de dettes extérieures sont autorisés, une stratégie de protection adéquate doit être convenue par les parties en vue de minimiser l'impact des mouvements défavorables des devises étrangères qui pourraient réduire les flux de trésorerie des projets (la Partie 2 fournit une étude de cas détaillée du projet).



7. Conclusion

De plus en plus de pays africains établissent des programmes en vue d'encourager les PPP comme forme alternative de passation de marchés pour des projets d'infrastructure de grande envergure, en particulier dans les domaines du transport, de l'énergie, de la santé et de l'eau. Cette démarche est un développement opportun, car les PPP ont le potentiel d'améliorer la qualité et la cohérence des services d'infrastructure. Comme dans d'autres régions du monde, les gouvernements africains en général, ne sont pas experts en l'art de gérer la passation de marchés de gros projets complexes d'investissement. Dans un cas pareil, il est logique de considérer la participation du secteur privé pour assumer des risques spécifiques qu'il peut mieux gérer.

Dans ce document, les principes essentiels de transfert de risques et d'OR sont exposés comme étant les deux facettes du même problème. Là où le secteur privé peut mieux gérer les risques de projets particuliers par rapport au secteur public, l'optimisation peut être produite pour le projet prévu dans son ensemble. Les PPP devrait pouvoir obtenir les mêmes résultats ou services à moindre coût par rapport à la solution traditionnelle du secteur public, à savoir le PSC. Bien qu'il y ait eu de nombreux débats quant à l'utilité du PSC, il reste un outil précieux pour établir un point de référence analytique contre lequel les offres du secteur privé peuvent être comparées.

Cependant, même lorsque le transfert optimal de risques et l'OR ont été nettement démontrés, le projet devrait rester « accessible » au secteur public dans son ensemble. En fait, l'accessibilité peut à juste titre, être considérée comme un préalable pour la passation de marchés de PPP. Les proposants de PPP souvent commettent l'erreur de pousser une solution de PPP sans considérer les implications générales pour le budget sectoriel, et en fait, pour le budget global de l'État. Quand la contrainte budgétaire a force obligatoire, l'introduction d'une charge importante rigide sur le budget réduit la liberté fiscale et peut engendrer le mécontentement d'autres gestionnaires de projets et de secteurs, du fait que leur budget respectif est soumis à une certaine pression. L'introduction d'un financement au moyen de prêts concessionnels, comme observé dans le cas du projet de l'hôpital du Lesotho, peut contribuer à atténuer les tensions, tout en encourageant des services de qualité supérieure par le biais de la passation de marchés de PPP.

La station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire donne un autre bon exemple d'une situation où les objectifs sociaux ont exigé une source de financement supplémentaire pour compléter les redevances d'utilisation. Toutes seules, les redevances pour services rendus ne couvrent pas la totalité du coût économique de recouvrement sans une augmentation brusque des redevances, action qui ne pourrait pas être politiquement ou socialement acceptable. Puisque le gouvernement veut accélérer la prestation de services, il a décidé d'introduire une aide au fonctionnement que l'opérateur recevra en plus des redevances pour services rendus et des recettes produites par la vente d'un sous-produit provenant du processus de traitement.

Les principes et les pratiques de PPP se généralisent à l'échelon mondial. En fait, le modèle de financement de projets qui sert de cadre pour les projets à grande échelle existe depuis les années 1950. Le défi à relever pour les pays africains est d'identifier des sources supplémentaires d'apport de financement pour rendre les PPP accessibles et durables. Le financement apporté par le secteur privé continuera de soutenir des projets de PPP bien structurés, mais étant donné certains petits budgets nationaux, l'accessibilité reste un obstacle. Des modèles hybrides de financement qui englobent le financement privé et l'apport de fonds au moyen de dons (provenant de partenaires au développement ou du gouvernement) semblent offrir une solution réalisable comme nous l'avons vue dans le cas du nouvel hôpital de référence de PPP au Lesotho.



Références

- Easterly W (2006) *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York, Penguin Press. Traduit en français sous le titre « Le Fardeau de l'homme blanc : l'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres ».
- Goldman Sachs (2008) « *Un petit sacrifice à faire : financer la facture des infrastructures de l'Afrique* » (*A Small Price to Pay: Financing Africa's Infrastructure Bill*). Cahiers de l'économie mondiale (Global Economics Paper) N° 174.
- Ministère des Finances et de la Planification économique du Rwanda (2009) « *Manuel de partenariats public-privé* » (*Public Private Partnership Handbook*).
- Ministère des Finances de Singapour (2004) « *Manuel de partenariats public-privé* » (*Public Private Partnership Handbook*). Première version.
- <http://app.mof.gov.sg/data/cmsresource/PPP/Public%20Private%20Partnership%20Handbook%20.pdf>
- Moyo Dambisa (2009) *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. (traduit en français sous le titre *La mort de l'aide au développement: pourquoi elle ne fonctionne pas et comment une meilleure solution est possible pour l'Afrique*) New York: Farrar, Straus et Giroux.
- Secrétariat du Commonwealth (2009) « *Le recueil des meilleures pratiques concernant les partenariats public-privé* » (*The Compendium of Best Practices in Public Private Partnerships*).
- Synge R (2009) « *Infrastructure : soutenir l'élan de modernisation* » (*Infrastructure: Sustaining the momentum for modernisation*) dans le rapport sur l'Afrique. N° 14.



Annexe A : Éléments de base d'une loi sur les PPP¹⁴

Les aspects principaux d'un bon cadre législatif pour les PPP ont été étayés (documentés) par un groupe multilatéral d'experts conduit par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le groupe a constaté que la législation concernant les PPP devrait : (a) établir les paramètres de l'autorité étatique pour conclure des contrats de PPP ; (b) identifier les institutions qui sont autorisées à mettre en œuvre des PPP ; et (c) fournir des instructions sur la négociation et la mise en œuvre des contrats de PPP. Des directives spécifiques pour une loi-cadre appropriée relative aux PPP sont exposées brièvement ci-dessous.

A. Définition de la portée et de la nature des PPP

La loi-cadre devrait définir et distinguer les concepts essentiels impliqués dans la mise en œuvre des PPP, tels que les termes « concession » et « infrastructure ».

B. Spécification des procédures principales de passation de marchés

Le cadre législatif devrait établir des procédures claires pour (a) le processus de présélection en vue d'identifier les entreprises admises à soumissionner ; (b) demander aux entreprises admises à soumissionner des propositions détaillées du projet ; (c) établir une liste de procédures spéciales en ce qui concerne les projets complexes ; (d) évaluer les critères d'appréciation des offres ; et pour (e) sélectionner et attribuer le contrat de PPP.

C. Élaboration du contenu des contrats de PPP

Une bonne loi-cadre concernant les PPP devrait spécifier le contenu nécessaire d'un contrat de PPP acceptable. Cela comprend l'identification :

- de la nature du travail à effectuer et de l'actif à construire ;
- de la durée du contrat ;
- du degré d'exclusivité dans la prestation de services ;
- des dates d'achèvement de l'actif ;
- des paiements prévus par le gouvernement et/ou le partenaire privé et les provisions pour imprévu ;
- des exigences en matière de protection de l'environnement ;
- des droits du gouvernement de suivre les performances réalisées ;
- des conditions de résiliation du contrat ou de la prise de contrôle temporaire par l'État de l'actif afin d'assurer la continuité du service ;
- des clauses de force majeure ;
- du processus de règlement des différends ; et,
- de la protection financière du partenaire privé en cas de changements dans la législation.

¹⁴ Cette annexe provient du Fonds monétaire international (FMI) qui porte un intérêt considérable à faire en sorte que le pays qui démarre un programme de PPP ait des contrôles appropriés pour gérer les risques fiscaux et en particulier le passif éventuel.



Partie 2

La station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire

Clara Picanyol¹⁵

¹⁵ L'auteur souhaite exprimer sa plus vive reconnaissance envers Mme. Rania G. Zayed, Directeur du Service central de PPP et conseillère auprès du ministre des Finances, et son équipe, pour leur disponibilité pendant toute la durée de la mission, et pour leurs contributions inestimables à une version précédente de l'étude de cas.



En 2006, le gouvernement de l'Égypte (GdE) a adopté une nouvelle politique à long terme pour mener des partenariats avec le secteur privé en vue d'élargir et d'augmenter les investissements d'infrastructure du pays. Le projet de la station d'épuration des eaux usées (WWTP) du Nouveau Caire est l'un des projets pilotes clés de partenariat public-privé (PPP). Le projet géré par le ministère du Logement, des Services Publics et du Développement Urbain (MHUUD) par l'intermédiaire de la nouvelle Autorité des communautés urbaines (NUCA), vise au traitement des eaux usées domestiques des villes du Nouveau Caire, de Madinaty et d'El Mostakbal, produisant une eau traitée de façon secondaire et des boues à réutiliser en agriculture dans la région. Ce projet, entrepris avec le soutien du Service central de PPP du ministère des Finances, servira aussi de modèle de transaction de PPP dans le secteur des services urbains, qui pourra ensuite être reproduit pour d'autres projets impliquant le secteur des eaux usées.

Contexte

Il est estimé que l'Égypte devrait affecter entre 5,5 % et 7 % de son PIB annuel pour couvrir ses besoins d'infrastructures, afin de maintenir à l'avenir ses perspectives de croissance à environ 7 à 8 %. Cela inclut les nouveaux investissements et l'entretien qui représentent un montant annuel de 13 milliards d'US\$.

La crise financière a exercé une pression supplémentaire sur les finances publiques et, a nécessité la recherche d'autres sources de financements des projets d'infrastructure de grande envergure. Les développeurs privés seront plus sélectifs, demandant des PPP de meilleure qualité, plus bancables et le partage des risques. L'infrastructure en tant que catégorie de biens, sera préférée par de nombreux investisseurs, comparée à d'autres investissements. Les PPP, fournissent une nouvelle source de capitaux d'investissement pour les projets d'infrastructure requis, afin de combler l'écart financier entre les besoins du secteur et les contraintes de capacité de financement du secteur public.¹⁶

Les PPP en Égypte

L'aspect fondamental du cadre politique des PPP de l'Égypte, est l'utilisation des contrats axés sur la performance, en vertu desquels, le secteur privé fournit des services publics pendant la durée du contrat et, est payé par le secteur public, l'utilisateur, ou un hybride des deux. Bien que les résultats soient spécifiés par le ministère dépensier, la manière dont le partenaire du secteur privé réalise ces résultats, est de sa seule responsabilité. En vertu d'un contrat type de PPP, le gouvernement garde le contrôle stratégique sur le service, acquiert l'infrastructure (qui retourne en général au secteur public à la fin du contrat), et attribue le risque du projet et de performance, aux parties qui sont les plus aptes à gérer ou à réduire ces risques.

L'entrepreneur privé investira en fonction des fonds, de la technologie, de l'expertise, du calendrier, etc. afin que les risques (y compris les risques de financement), soient transférés au secteur privé. Les paiements sont effectués en échange de la performance réalisée.

Au départ, la politique de PPP en Égypte s'est concentrée sur quatre secteurs : les écoles, la santé, les services publics (ou commodités) et le transport. Un projet pilote a été identifié dans chacun de ces secteurs. Toutefois, ils n'ont pas tous réussis. En fait, le projet pilote sur les écoles a été annulé à mi-parcours du processus de passation du marché, afin d'être soumissionné de nouveau dans des conditions différentes, du fait qu'il n'y avait qu'un seul soumissionnaire. Le projet de la WWTP du Nouveau Caire jusqu'ici, a été le seul appel d'offres qui a été attribué.

¹⁶ Cela vaut la peine de noter que le secteur des services publics en Égypte, était géré par le secteur privé avant la révolution de 1952. Il a ensuite été nationalisé, et est actuellement, en ses phases initiales de libéralisation partielle.



Le projet pilote dans le secteur de la santé est à un stade avancé, et il devrait recevoir les soumissions techniques et financières d'ici mai 2010, tandis que les projets pilotes concernant le secteur du transport sont actuellement sous vérification préalable.

Le secteur financier en Égypte

Le secteur financier égyptien est très développé et dispose d'une capacité suffisante de prêt pour financer des projets d'infrastructure de grande envergure, mais il existe une limite quant au degré de financement de projets multiples de PPP, qu'elle peut faire en même temps. L'Égypte compte trois banques nationales disposant de fonds publics, et jusqu'à 15 banques commerciales privées. Le secteur financier international a également les moyens de financer ces projets. Toutefois, il se peut que les banques nationales disposent d'une capacité de prêt plus réduite, ce qui limite leur capacité de financer des projets multiples de PPP.

Bien que le secteur privé puisse souhaiter emprunter en devises étrangères afin d'obtenir de meilleures conditions, l'expérience de l'Égypte depuis plusieurs années, a montré combien les fluctuations des devises peuvent coûter au secteur public. Entre 2001 et 2003, le taux de change s'est déprécié de 3,85 EGP/1 US\$ à 6,15 EGP/1 US\$, alors qu'il existait divers projets ayant des emprunts libellés en devises étrangères. Il n'existe aucun instrument pour protéger la livre égyptienne sur une période de plus d'un an.

Le cadre juridique

Le GdE réalise l'importance d'établir un cadre juridique approprié pour assurer un mécanisme équilibré des fonctions et des obligations entre les diverses parties d'un contrat de PPP, afin d'assurer la mise en œuvre réussie du projet, et d'affecter les risques à la partie la plus apte à les gérer (SC de PPP, 2009).

En Égypte, les projets de PPP sont actuellement passés en vertu de la Loi 89 de 1998 (Loi relative à l'organisation des appels d'offres et des soumissions pour la passation des marchés publics). Afin de surmonter les obstacles juridiques et les vices de forme qui se produisent aux termes de la législation actuelle se rapportant au droit des concessions ou de la passation des marchés publics, le GdE a préparé un projet de loi relatif au PPP. Cette loi garantira que la sélection des investisseurs sera faite de manière transparente, équitable et compétitive ; elle déterminera également le champ d'application des projets de partenariat et le rôle des divers organismes de l'État (le Service central de PPP, par exemple, ne se trouve pas avec les autorités chargées des appels d'offres mais au ministère des finances). Qui plus est, la loi accordera aussi au ministre des Finances le droit de délivrer les règlements d'applications pour ce qui est de la Loi relative au PPP, dans un délai de trois mois suivant sa promulgation.

Le cadre institutionnel

Le visage public du cadre institutionnel se rapportant aux PPP en Égypte, est représenté par le Service central de PPP¹⁷ (Pièce A), qui sert de centre de soutien et d'expertise de PPP, identifie les projets pilotes avec les ministères chargés d'engager les dépenses, établit des directives nationales de mise en œuvre, normalise les contrats de PPP, fournit un soutien technique/consultatif aux ministères dépensiers responsables de l'infrastructure et, suit la mise en œuvre des projets de PPP. En un mot, il sert de gardien des projets de PPP en Égypte, et fournit la garantie du gouvernement par l'intermédiaire du ministère des Finances. Cet engagement est indiqué dans la répartition du budget du ministère dépensier concerné, dans une ligne budgétaire séparée affectant les fonds au projet spécifique.

17 Voir l'Annexe C pour de plus amples détails sur le rôle du Service central de PPP.



Actuellement, le Service central de PPP est composé de 14 personnes, y compris 11 experts et 3 agents administratifs. Ils mettent en commun des formations d'ingénierie, de droit, du secteur des finances et d'économie, ainsi que du secteur des services sociaux. Le Chef du Service est un ancien banquier d'affaires, possédant une grande expérience dans le domaine du financement de projets et du secteur bancaire. Le personnel du Service se trouve en dehors de la structure salariale de la fonction publique, et reçoit des salaires équivalents à ceux du secteur privé. Toutefois, leur salaire n'est pas basé sur la performance et n'a pas de partie variable ou de prime, suivant les réussites de la politique de PPP. Le service a la capacité technique d'évaluer de manière critique les recommandations fournies par leurs conseillers (y compris des conseillers en transaction, juridiques et techniques). Cela a permis au Service de prendre le travail de leurs conseillers, si les services sous-traités ne réussissaient pas à donner satisfaction comme prévu.

Le Service central de PPP est en train d'établir le cadre institutionnel nécessaire pour le PPP, y compris des manuels et des directives en matière de PPP, des facilités de développement et de préparation de projets de PPP, la réglementation relative aux contrats de services à long terme et à la passation des marchés de PPP, les garanties de bonne exécution financières et la capacité de suivi de l'exécution du contrat de PPP. Le secteur privé a perçu ce Service comme étant une équipe du secteur public bien organisée.

La station d'épuration des eaux usées du Nouveau Caire

Le partenariat

Le projet de la WWTP du Nouveau Caire est structuré au moyen d'une société à finalité spécifique (SFS) (Pièce B), constituée par le consortium gagnant, Orasqualia, qui concevra, financera, construira, possèdera, exploitera et entretiendra la station, puis la transfèrera au gouvernement à la fin de la durée du contrat (20 ans). Orasqualia a été constituée by *Orascom Construction Industries* et *Aqualia*, qui fourniront les services, les fonds de roulement et le financement à long terme, et qui recevront le revenu net ou couvriront la perte nette. Le secteur privé possèdera l'actif du projet pendant la durée du contrat, alors que le secteur public ne fournira que la planification sectorielle et la réglementation des services.

Le consortium Orasqualia financera le projet dans son intégralité, avec un investissement de fonds propres de 30% et des fonds empruntés à hauteur de 70%, tandis que ses sociétés membres auront le contrat de construction et d'entretien. Au total, quatre banques seront les bailleurs de fonds du projet. À la date d'expiration ou à une date de cessation prématurée, Orasqualia sera aussi chargé du transfert de propriété à la NUCA, d'une nouvelle WWTP domestique, ayant une capacité de 250 000 m³/jour pour traiter les eaux usées domestiques de la ville du Nouveau Caire.

Le MHUUD, est chargé de s'occuper des besoins résidentiels et commerciaux, y compris de la prestation des commodités. Au sein du MHUUD, la NUCA est responsable de la nouvelle zone urbaine, identifiant au départ, les besoins en traitement des eaux usées, tout en élaborant, le plan stratégique de la zone.

Cependant, la NUCA a délégué la responsabilité de lancer l'appel d'offres et de gérer les contrats de stations d'épuration à l'Autorité de construction pour l'eau potable et les eaux usées (CAPW). Cette délégation était due à des contraintes de capacité au sein de la NUCA, et à la connaissance institutionnelle et à l'expertise de la CAPW, découlant de la fourniture de telles installations dans les zones sous son mandat. La CAPW possède une grande expérience



en ce qui concerne les exigences pour ce type de projets, et aurait dirigé le processus au sein du MHUUD, si le projet avait suivi la procédure traditionnelle de passation de marchés publics.

Bien souvent, les ministères dépensiers éprouvent un sentiment de gêne vis-à-vis des politiques de PPP, car ils se retrouvent en train de jouer un rôle secondaire dans le processus de passation des marchés. Bien que le Service central de PPP, ait apporté un soutien continu et une assistance technique pendant le processus de négociation, les ministères dépensiers restent les meneurs et propriétaires du projet.

Le consortium Orasqualia a un contrat de partenariat avec la NUCA, au titre duquel, le premier garantit la construction, l'exploitation et l'entretien de la WWTP, tandis que la dernière garantit les paiements pour l'eau traitée (effluent) et également le débit d'eau à traiter (affluent).

Le gouvernement spécifie les critères de qualité de l'eau traitée que le prestataire du service doit livrer, s'engageant à acheter la totalité de l'eau traitée qui satisfait ces critères (pourvu que la quantité se trouve entre un minimum et un maximum par jour convenus).

Étant donné que le gouvernement prend le risque de la demande, il veut éviter la surcapacité et le besoin conséquent de payer l'eau traitée inutile. La capacité de la WWTP du Nouveau Caire, a donc été calculée le plus précisément possible, et de manière prudente. Afin de le faire, il a fallu estimer l'accroissement démographique dans la zone désignée. Cette estimation a été réalisée en entreprenant un sondage et, en tenant compte de l'expérience des autres zones urbaines existantes. Des consultants recrutés sur place et au niveau international ont pris part au projet.

La CAPW a estimé que pour satisfaire la demande dans la zone, jusqu'à 1 million de m³ seraient nécessaires. Cependant, du fait que l'accroissement démographique n'était pas connu, et afin de réduire le risque de cette incertitude, il a été convenu que la capacité serait construite en plusieurs phases et commencerait avec une capacité de 250 000 m³ pour la WWTP du Nouveau Caire. Les autres stations nécessaires pour satisfaire à la demande prévue dans les phases futures, sont déjà indiquées pour être développées.

Le gouvernement garantit l'approvisionnement en eau à traiter, et cette eau doit également se conformer à des critères spécifiques de qualité. Si le gouvernement ne réussit pas à fournir l'eau selon les critères convenus, il doit payer une pénalité et indemniser Orasqualia pour le coût supplémentaire du traitement de l'eau.

Si le débit entrant minimal ne peut pas être fourni à un moment donné quelconque, le gouvernement peut utiliser l'eau d'effluent d'une station existante qui est exploitée partiellement. Afin de pouvoir le faire, le gouvernement est en train de construire une conduite pour acheminer l'eau de la vieille station à la nouvelle.

Élaboration et mise en œuvre de la WWTP

Phase I : Mise en place et sélection du projet

Le MHUUD a élaboré un plan pour la nouvelle zone urbaine du Caire, comprenant les besoins commerciaux, résidentiels et en services (y compris la demande d'une adduction d'eau supplémentaire) de l'extension de la ville. La WWTP du Nouveau Caire, était parmi les projets proposés pour répondre à ces besoins. Le coût du projet s'élevait à 2,6 milliards de livres égyptiennes (L.E) et aurait représenté un poids budgétaire, si la passation traditionnelle des marchés avait été utilisée.



En 2007, le projet de la WWTP du Nouveau Caire a été retenu parmi d'autres pour devenir un projet pilote de PPP. Au milieu de l'année 2007, un an et demi avant de lancer l'appel d'offres du projet, le gouvernement a partagé un projet de contrat avec les parties intéressées du secteur privé et les investisseurs potentiels. Cette interaction a continué durant toute la procédure d'appel d'offres avec tous les soumissionnaires pré-qualifiés. Le gouvernement a répondu à la rétroaction avec des modifications proposées qu'il jugeait favorables au projet.

Phase II : Conseillers et consultants

Le Service central de PPP a nommé divers conseillers en vue d'aider à faciliter la procédure. La Société financière internationale (SFI) a été engagée par contrat comme conseiller principal de transaction, Parsons Brinckerhoff a été engagé comme conseiller technique et, Gide Loyrette Nouel comme conseiller juridique. Avec leur concours, le Service central de PPP a analysé la faisabilité du projet en tant que PPP et a élaboré la structure de transaction proposée et la façon d'aborder la répartition du risque par le MHUUD.

Phase III: Évaluation du risque, analyse de l'OR et CSP

Le Service central de PPP a comparé l'option de PPP à la passation normale des marchés. Cette comparaison est effectuée au moyen du Comparateur du secteur public (CSP ou PSC) et a servi à évaluer l'optimisation des ressources (OR), qui a confirmé qu'un projet de PPP produirait une meilleure OR que la passation comparable des marchés.

Un mémorandum d'information a été élaboré et un modèle fictif a été utilisé pour comparer l'accord de PPP au CSP. Cette comparaison a indiqué que l'OR était très élevée, aussi bien pour la construction, que pour l'exploitation et l'entretien du projet. Le fait qu'il n'existe pas d'étude de faisabilité diminue de manière significative l'exactitude des estimations, mais il a été soutenu que le modèle fictif a clairement montré les gains d'efficacité. Des études et des analyses parallèles du projet ont été effectuées, qui ont certes fait gagner du temps mais ont aussi laissé quelques incertitudes quant à la mesure exacte de l'OR.

Le modèle fictif a été développé en utilisant des estimations prudentes. Comme le gouvernement ne sera que le seul acheteur du service, il a dû gérer le risque de la demande. Un bref exposé des mesures prises à cet égard, a été souligné dans la partie ci-dessus.

Le secteur privé a estimé que le gouvernement mettait le risque sur la partie qui était la mieux placée pour le gérer.¹⁸ Le gouvernement a analysé l'offre, la demande, l'inflation et d'autres risques, en considérant s'il existait des mesures sous le contrôle de l'entrepreneur, qui pouvaient réduire ces risques. En retirant ces risques du contrôle du secteur privé, le gouvernement a augmenté la compétition.

Phase IV : Appel d'offres et passation de marchés

Le MHUUD, en coopération avec le Service central de PPP, a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) en 2008, pour lequel il y a eu plus de 50 réponses. Cette étape a maintenant été remplacée par un exercice « d'essai de marché » qui invite les soumissionnaires à l'échelon national et international, à répondre à des questionnaires.

La demande de qualifications (DQ) a été lancée au cours du premier trimestre 2008, et les candidats avaient 60 jours pour y répondre. Dix soumissionnaires ont été présélectionnés.

¹⁸ Comme exprimé par les représentants de l'entrepreneur.



L'appel d'offres (AO) a été lancé en décembre 2008 (Pièce C), permettant aux soumissionnaires présélectionnés d'acquérir les données nécessaires et tous les documents se rapportant à l'appel d'offres.¹⁹ Au départ il a été demandé aux soumissionnaires de soumettre par écrit leurs questions se rapportant au projet, sachant qu'en plus des réunions en tête-à-tête, les réponses seraient distribuées à tous les soumissionnaires.

Environ 900 questions de soumissionnaires ont été reçues. Le Conseiller de transaction a fourni un projet de réponses ; cependant, le Service central de PPP a examiné ces réponses et les a développées afin de s'assurer que toutes les questions aient été expliquées. L'aptitude du Service central de PPP à examiner les questions et les réponses était indispensable, afin de répondre avec assurance aux soumissionnaires.

Sur les dix soumissionnaires présélectionnés, seuls 7 ont acheté le dossier d'AO. Sur ces sept, seuls cinq ont déposé leur soumission avant la date limite.

Phase V : Sélection des soumissionnaires

Vu la variation limitée de la conception technique, les critères d'évaluation de *l'offre technique*, n'ont pas utilisé un système de notation, et il n'existait que deux résultats possibles : la réussite ou l'échec. Les soumissionnaires devaient satisfaire à neuf critères d'évaluation, groupés en quatre catégories : le plan d'ensemble, le procédé de traitement, le calendrier de construction et le programme d'exploitation.

Le dossier d'appel d'offres a clairement spécifié qu'aucun soumissionnaire ne pouvait retirer son offre que ce soit avant ou après le délai de rigueur de soumission des offres. Le soumissionnaire pouvait modifier son offre avant le délai de rigueur de soumission des offres, en soumettant une enveloppe supplémentaire, mais aucun amendement ne sera accepté après la date limite.

Les pressions politiques limitent souvent le pouvoir du Comité d'évaluation, et peuvent parfois compromettre la crédibilité de l'équipe de PPP. Toutefois, le soutien politique apporté au projet de la WWTP du Nouveau Caire, a joué un rôle important pour éviter toute tentative destinée à accorder un traitement de faveur à un soumissionnaire particulier quel qu'il soit, indiquant l'engagement à se conformer aux règles et aux procédures et la volonté de réaliser la procédure de manière juste et transparente.

Quand les offres techniques ont été ouvertes, l'un des soumissionnaires a été disqualifié pour avoir conçu la station sur un site différent.

Avec le système d'évaluation de réussite ou d'échec (tout ou rien), *l'offre financière* la moins disante, remportera le projet. Par conséquent, sur les soumissionnaires qui ont passé avec succès l'évaluation de l'offre technique, l'adjudicataire retenu sera celui dont l'offre financière a résulté en la valeur actuelle nette la plus basse des coûts rajustés par an pour le traitement des eaux usées et des coûts rajustés par an pour l'écoulement, sera l'adjudicataire retenu.

Il a été demandé aux soumissionnaires de présenter une offre financière, qui comprenait les coûts annuels de capacité, les coûts d'exploitations fixes annuels et les coûts d'exploitation variables annuels, pour la durée du contrat. La somme de ces trois catégories de frais, aura pour résultat le coût annuel pour l'épuration des eaux usées. La valeur du contrat sera calculée, en tenant compte des coûts annuels de la troisième année (année 3) à la vingtième année (année 20).

¹⁹ Du fait que c'était un projet pilote, la préparation du dossier d'appel d'offres a duré six mois. Ce dossier est maintenant standardisé.



En outre, les soumissionnaires devaient fournir le montant de la consommation maximale d'électricité, puisqu'il était estimé représenter une grande partie des coûts d'exploitation, suivant la technologie utilisée, et affectera le prix de manière considérable.²⁰ En même temps, cela constituerait un indicateur de technologie. Plutôt que d'utiliser un système de notation pour l'offre technique, le Service central de PPP, a considéré la consommation d'électricité comme la seule différence majeure dans l'exploitation de la station, pourvu que le prestataire de services satisfasse aux spécifications de qualité de l'eau traitée.

Le Comité d'évaluation a calculé les coûts maximaux acceptables, et, si aucun soumissionnaire ne réussissait à fournir le service en dessous des coûts maximaux, le PPP ne pouvait pas continuer.

Sur les quatre soumissionnaires qui ont satisfait à l'évaluation de l'offre technique, l'un d'entre eux était beaucoup plus cher que les autres, parce qu'il utilisait une technologie différente. Deux des soumissionnaires présentaient des coûts similaires, qui étaient proches de ceux calculés par le Service central de PPP. Le quatrième était légèrement moins cher que ces deux derniers. Étant donné qu'il n'y avait pas de système de notation pour les offres techniques, les différences relatives entre les offres financières n'avaient pas d'importance, pourvu qu'il y en ait une qui soit à un meilleur prix que toutes les autres.

Le consortium Orasqualia a été annoncé comme l'adjudicataire retenu du projet, du fait qu'il était le moins disant des quatre offres techniques sélectionnées. L'offre financière ne comprenait pas le modèle financier. Cela a été vérifié ultérieurement par un auditeur qui s'est assuré que les frais annuels présentés correspondaient au modèle utilisé.

Phase VI : Signature du contrat et clôture financière

Le contrat a été signé le 29 juin 2009, entre la NUCA et le consortium Orasqualia pour le développement de la WWTP du Nouveau Caire. Puis, le projet est entré en phase de conditions suspensives, et la date prévue pour la clôture financière, a été fixée au 29 décembre 2009. Au cours de cette période, Orasqualia, le Service central de PPP et les autres parties associées, se sont réunies tous les mois, pour traiter à temps des problèmes quels qu'ils soient.

À la différence de l'expérience d'autres projets de PPP, il n'y avait eu que quelques modifications mineures à apporter, avant la finalisation du contrat. Cette situation est attribuée aux efforts accomplis, pour s'occuper avec les soumissionnaires intéressés, des problèmes survenant tout au long de la procédure de passation des marchés.

Phase VII : Suivi de performance de PPP et respect du contrat après l'adjudication

La durée du projet est de 20 ans, dont deux ans pour la construction et 18 ans pour l'exploitation. La construction devrait démarrer le 1^{er} janvier 2010, et l'exploitation, le 1^{er} janvier 2012. Un plan de suivi du contrat de PPP et un comité de contrôle de performances seront employés, pour effectuer le suivi des performances au cours de la construction et de l'exploitation. À la fin du contrat de 20 ans, le prestataire de services remettra la WWTP à la NUCA, en bon état d'exploitation, tel que stipulé dans le contrat, et ce, à titre gracieux.

²⁰ Certains des membres du personnel impliqués dans les négociations, ont estimé que l'électricité représentait 30% du coût total.



Risques de l'inflation et du taux de change

Bien qu'il ne soit peut-être pas évident de voir comment certaines des questions clés soulignées ont joué un rôle dans la décision prise sur les risques d'inflation et de taux de change, elles ont toutes contribué à la crédibilité du projet, et ont placé le gouvernement en position de force, pour établir les règles et attirer les investisseurs nécessaires.

Risques du taux de change et de l'inflation

Il y avait deux variables qui affectaient les offres financières de manière significative en raison de leur nature risquée : les prévisions d'inflation et de change.

Inflation : Les frais d'exploitation seraient soumis à l'indexation sur l'inflation et, par conséquent, les soumissionnaires pourraient incorporer les ajustements en fonction de l'inflation dans les calculs des coûts futurs et supporter ce risque. À l'inverse, le gouvernement pourrait spécifier l'indice d'inflation et convenir de l'ajuster de manière rétroactive selon les besoins, et donc, supporter ce risque.

Taux de change : Les taux de change pourraient jouer un rôle majeur dans le financement du projet, si la dette était acquise en devises, ou, si la construction, l'exploitation et l'entretien du projet nécessitaient une quantité importante de biens et services importés. Cela serait vrai, en particulier pour les soumissionnaires internationaux, et aussi pour les soumissionnaires qui souhaiteraient emprunter en devises.

Les décisions ont été prises au plus haut niveau du gouvernement, avant le début du cycle du projet, et s'appliquent à tous les projets actuellement examinés en Égypte. À cet égard, elles n'ont pas été considérées comme présentant un défi dans ce cas ; mais plutôt, comme des décisions qui doivent être prises, dans chaque projet dans tous les pays, et, qui risquent d'avoir des résultats différents suivant le contexte spécifique.

Les décisions suivantes ont été prises :

- L'indice d'inflation annuelle sera déterminé par le GdE et ajusté annuellement, de manière rétroactive, conformément à l'indice des prix à la consommation (IPC) ; et
- Les prestataires de services supporteront le risque de change et tous les paiements seront effectués en monnaie nationale.

Dans certains pays, cette situation pourrait résulter en un sentiment de gêne chez le secteur privé, et à la baisse de sa participation dans les projets de PPP. Cependant, dans le contexte égyptien, cela n'a pas représenté un défi pour la WWTP du Nouveau Caire.

Le raisonnement qui a motivé ces décisions et leurs implications sont examinés ci-dessous :

Risque d'inflation

Le gouvernement a décidé que les soumissionnaires ne devraient pas incorporer leurs propres prévisions d'inflation dans leurs prix et, leur a donné à la place, un taux d'inflation basée sur l'IPC, et leur a garanti qu'il serait actualisé annuellement et de manière rétroactive. Cela signifiait que les soumissionnaires n'encouraient aucun risque d'inflation, et que les écarts entre l'indice prévu par le gouvernement et l'indice réel affecteraient les flux de trésorerie, mais pas les bénéfices réels.



On pourrait soutenir que si les soumissionnaires devaient inclure leurs propres prévisions d'inflation dans leurs frais, le gouvernement n'aurait pas besoin de compenser pour tous les écarts avec les prévisions, et pourrait passer ce risque aux soumissionnaires. Inutile de dire que cela inclurait des frais, puisque le risque serait comptabilisé dans le prix, mais le gouvernement pourrait choisir « d'acheter » ce risque.

De la même façon que pour le risque lié à la demande, comme le gouvernement était mieux placé pour gérer le risque d'inflation, il l'a assumé et a évité qu'il soit inclus dans les frais.

Risque de taux de change

La décision sur le taux de change était conforme à un ensemble de politiques établi par le gouvernement, avant que tout projet ne soit considéré. Elle s'applique à tous les projets de PPP en Égypte, et ne devrait pas être réexaminée avant longtemps.

Chercher le financement sur le marché international, pourrait permettre aux soumissionnaires de trouver de meilleures conditions de financement du projet. Toutefois, le gouvernement ne garantirait pas toute dette libellée en devise, et une décision a été prise, indiquant que tous les paiements seraient effectués en monnaie nationale.

Bien que cette situation puisse causer une certaine gêne parmi le secteur privé, le GdE a encore été capable d'attirer suffisamment d'intérêt et de clôturer un contrat réussi de PPP, et compte bien continuer à le faire avec les projets en cours. D'après les prévisions du Service central de PPP, cela ne semble pas être un obstacle pour l'instant, et plus important encore, les risques associés à l'inversion de la politique sont considérés trop élevés.

En Égypte, vous ne pouvez vous protéger contre le risque de change de la livre égyptienne que pour une durée d'un an. Par conséquent, ni le secteur public, ni le secteur privé ne pourraient se protéger contre ce risque, et cela aurait augmenté considérablement le coût de l'offre.

En d'autres temps, les marchés internationaux auraient peut-être trouvés des produits innovants, tenant compte de résultats plus favorables. Toutefois, dans le climat actuel, suite à la crise financière, ces produits ne risquent pas d'être développés.

Dans le passé, le GdE a été confronté à des défis se rapportant aux fluctuations du taux de change, tandis qu'il affectait des accords en place. La livre égyptienne a été dévaluée de 3,85 EGP/1 US\$ en janvier 2001 à 6,15 EGP/1 US\$ en octobre 2003 (Kamar, 2003).²¹ Le remboursement de la dette est devenu très cher et a radicalement changé les frais financiers prévus.

La décision à cette époque n'était pas de savoir qui était le mieux placé pour supporter le risque. Dans le cas du taux de change, la décision était de savoir si cela valait la peine de courir ce risque, s'il existait une solution sans risque tant pour le secteur public que pour le secteur privé. Certains pourraient soutenir que c'était une solution de second ordre, puisqu'elle limitait le marché de prêt, mais la réalité a montré que la concurrence était encore forte, et les conditions satisfaisantes pour toutes les parties.

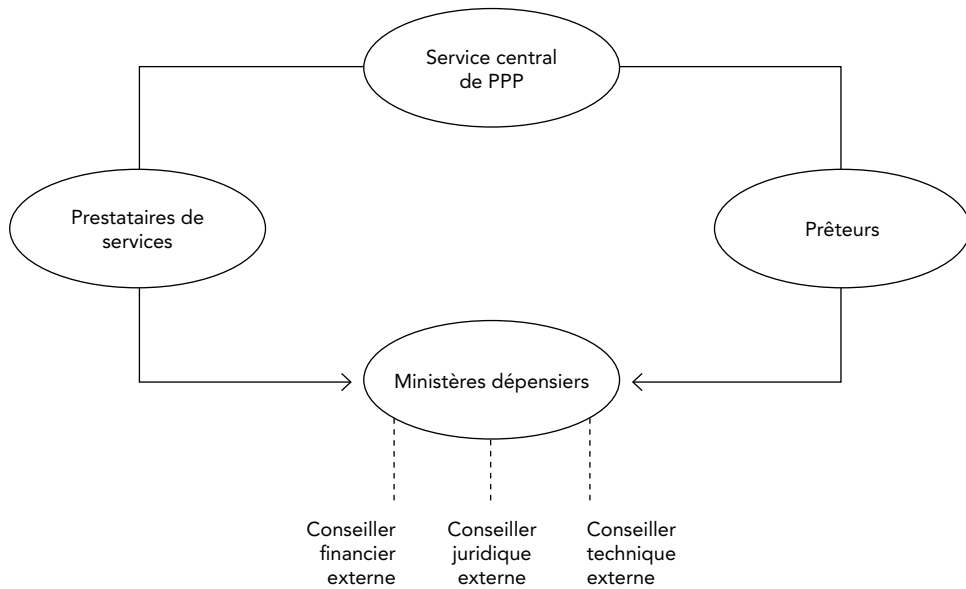
La décision de l'Égypte n'a été possible que, grâce à la capacité du secteur financier du pays et au cadre juridique et institutionnel existant, qui ont contribué au climat favorable qui a

21 Voir Kamar B & Bakardzhieva D (2003), Trilemme économique et gestion de taux de change en Égypte (*Economic Trilemma and Exchange Rate Management in Egypt*). Exposé présenté lors de la 10e Conférence annuelle du Forum de recherche économique des pays arabes, de l'Iran et de la Turquie- du 16 au 18 décembre 2003 - Disponible à : www.erf.org.eg/CMS/getFile.php?id=638



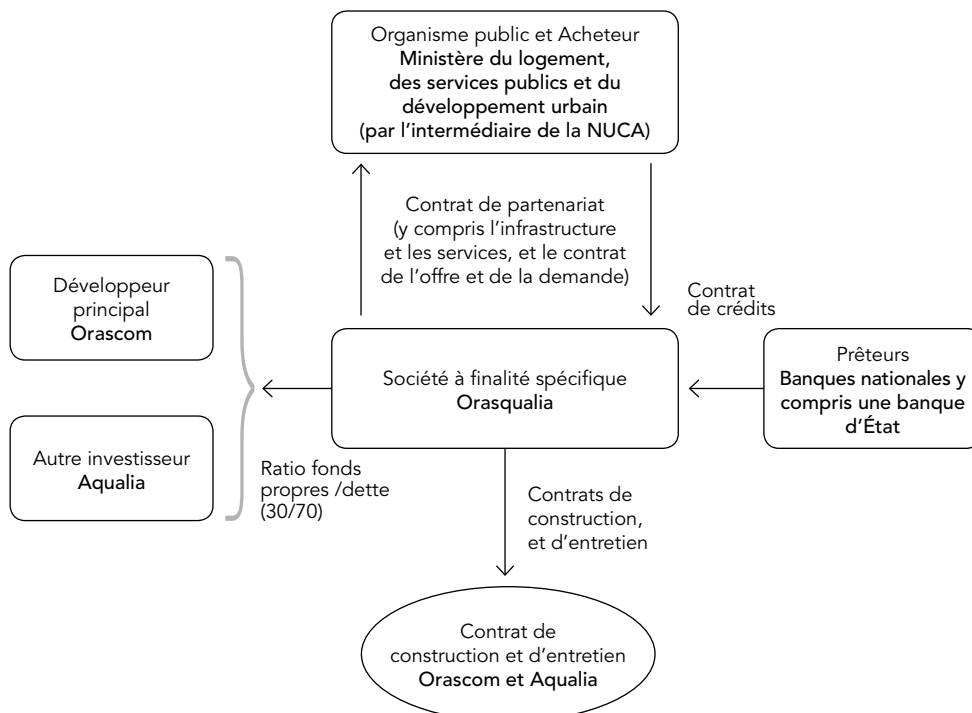
continué d'attirer le secteur privé. Le projet était bancable en monnaie nationale, et la politique peut contribuer au développement du secteur financier national, qui produirait à long terme des bénéfices plus importants.

Pièce A : Le rôle du Service central de PPP



Source : Le programme national de PPP, Service central de PPP, Juin 2009

Pièce B : La structure de partenariat



Source : Auteur, basée sur la structure de l'IFP de Conception – Financement – Construction – Entretien et Transfert du Service central de PPP en Égypte



Pièce C: Calendrier pour la passation de marchés publics

Activité	Date
Délivrance de l'appel d'offres y compris du dossier d'appel d'offres, du projet de contrat et des annexes	1 ^{er} décembre 2008
Réunions individuelles avec les soumissionnaires concernant les dossiers d'appel d'offres.	26 au 28 janvier 2009
Délivrance des documents d'appel d'offres modifiés	15 février 2009
Date limite de dépôt des plis des offres et date d'ouverture des plis des offres techniques	31 mars 2009
Avis des résultats sur l'évaluation des offres techniques et annonce de la date de la séance d'ouverture des plis des offres financières	28 avril 2009
Séance d'ouverture des plis des offres financières	7 mai 2009
Annonce de l'adjudicataire retenu pour le projet	11 mai 2009
Avis d'attribution du marché pour le projet	18 mai 2009
Soumission de la garantie de performance (de bonne fin) et signature du contrat	Juin 2009
Clôture financière	Décembre 2009

Source : « Dossier d'appel d'offres modifié pour la disponibilité et l'exploitation d'une WWTP au Nouveau Caire par le biais du partenariat public-privé », La République arabe d'Égypte, 15 février 2009



Exemple de questions d'étude de cas

Veillez préparer un bref exposé sur les conseils que vous donnerez au ministre des Finances, qui vous a demandé d'évaluer l'utilisation en Égypte des PPP, en examinant le projet de PPP de la WWTP du Nouveau Caire. Vos conseils devraient aborder les questions clés suivantes :

- Pourquoi l'utilisation des PPP convient à l'Égypte ? Existe-t-il des facteurs quelconques, qui, s'ils changeaient, conduiraient l'Égypte à repenser son engagement vis-à-vis des partenariats avec le secteur privé, en vue d'accroître l'investissement d'infrastructure ?
- Le ministre, devrait-il continuer à gérer les projets, au moyen d'une modification apportée à la législation ? Pourquoi ?
- De quelle manière le risque est-il réparti, entre le gouvernement et le consortium, dans le projet de la WWTP ? Est-ce que cela est approprié ? Le risque dans d'autres secteurs/d'autres projets, serait-il réparti de la même façon ?
- La répartition des risques de taux de change et d'inflation constitue un problème pour tous les PPP. Le ministre aimerait votre avis, quant à la manière de gérer ces risques dans ce projet, et dans les PPP en général. Veuillez examiner la question et faire des recommandations.
- L'Égypte peut-elle utiliser le processus de ce projet comme modèle pour des projets à venir ? Fondez votre réponse en fonction d'une des considérations suivantes :
 - Qu'est-ce que l'Égypte a fait de bien, qui devrait être reproduit pour d'autres projets ?
 - Existe-t-il des décisions quelconques prises par le gouvernement, que vous auriez abordées différemment ?
 - Existe-t-il des failles dans le processus ?

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Elle contient des documents de recherche présentés à l'occasion du Dialogue sur l'infrastructure de CABRI en décembre 2009, qui ont été par la suite édités. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un ministère/organisme quel qu'il soit, auquel les auteurs sont affiliés.

Pour tous renseignements sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou, pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
e-mail : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Révision faite par Laurie Rose-Innes
Conçu et mise en pages par Compress.dsl

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Programme II d'amélioration de la gestion financière (FMIP II) qui est financé par l'Union européenne et la GTZ. Le contenu de cette publication n'engage que la responsabilité de CABRI et, ne peut aucunement être considéré comme représentant les opinions de la GTZ ou de l'Union européenne.



