

LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

La gestion d'un contrat de PPP commence durant la phase de démarrage du cycle du projet PPP avec la conception de solutions appropriées et la gestion des contributions des conseillers. Elle se poursuit avec la sélection des investisseurs puis la mise en œuvre du projet. Après l'excitation de la clôture financière, le vrai travail commence. C'est un moment critique, que les décideurs négligent souvent à leur détriment.

Principaux messages à l'intention des décideurs

- *Mettez en place une solide équipe pour représenter le concédant.*
Le projet ne peut se gérer par lui-même ; le fait de ne pas mettre en place une équipe suffisamment compétente — et dotée des ressources financières nécessaires — pour gérer la mise en œuvre du projet (après la clôture financière) peut faire échouer même les meilleurs projets.
- *Préparez l'avenir.* Décidez dès le départ comment le projet évoluera : le report des décisions rend celles-ci plus coûteuses et plus litigieuses. La décision de procéder à des changements doit être prise à l'avance, car il peut être coûteux en temps et en argent de la prendre à des stades ultérieurs du processus, pendant la mise en œuvre.
- *Soyez souples et préparez-vous à résoudre des conflits.* Comme aucun contrat ne peut prévoir toutes les éventualités, préparez-vous à relever les défis en privilégiant la collaboration : un PPP doit être géré comme un partenariat.

Après l'appel d'offres, les pouvoirs publics doivent gérer la phase de développement, et amener le projet au stade de la prestation de services, ce qui implique les mesures suivantes :

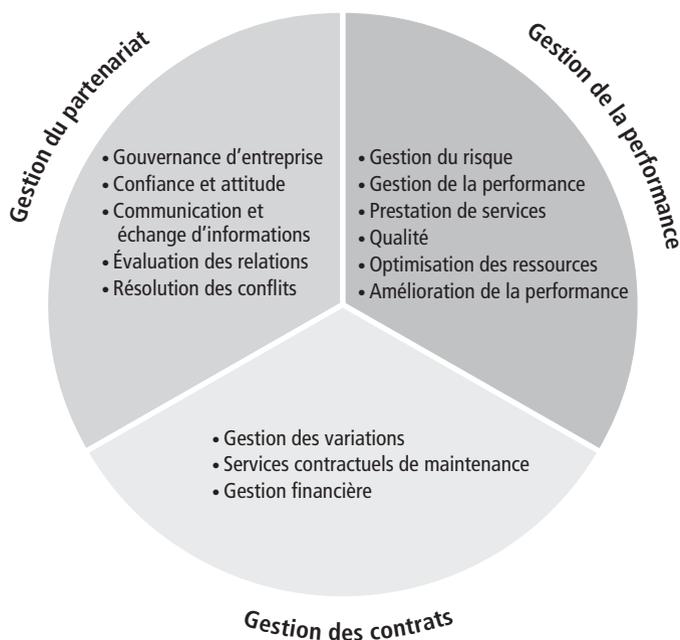
- créer l'équipe de gestion du secteur public ;
- approuver les dispositions relatives à la construction, la conception et la conception détaillée ;
- mettre en place des mécanismes de suivi des résultats ;
- prendre les mesures nécessaires au transfert des actifs, des propriétés et de la main-d'œuvre ;
- effectuer un suivi et apporter une assistance en ce qui concerne les demandes d'approbation et de permis déposées par la société du projet ;
- suivre et gérer le versement de subventions (y compris les déclencheurs de paiement) et les engagements des administrations publiques ;
- approuver l'achèvement de la construction et le début de l'exploitation ;
- établir un mécanisme d'examen périodique des besoins de l'utilisateur final.

La phase de développement s'achève lorsque les principales dépenses d'investissement ont été réalisées et approuvées. Elle est suivie de la phase de livraison (construction et exploitation) durant laquelle les pouvoirs publics :

- définissent des protocoles internes pour gérer le projet et assurer un suivi visant à déterminer si la société du projet et le concédant respectent leurs obligations ;
- organisent régulièrement des réunions pour examiner le projet ;
- procèdent à des audits sur les paiements, les performances et les résultats et rendent compte des résultats aux organismes compétents ;
- contrôlent la viabilité financière du projet, notamment la gestion financière des paiements effectués et à effectuer, les charges encourues, les charges futures potentielles, et s'assure que le projet dispose de financements suffisants ;
- encouragent l'anticipation, l'identification et la résolution des conflits à un stade précoce.

Le graphique 6.1 décrit quelques aspects essentiels de la gestion des contrats.

Graphique 6.1 : Fonctions de gestion



Source : www.ppp.gov.za

Les pouvoirs publics doivent prendre en considération les dispositions examinées ci-dessous avant de passer des marchés, afin de s'assurer qu'elles sont en place, qu'elles sont établies par contrat et/ou par la loi et qu'elles sont correctement financées dès le début de la mise en œuvre du projet.

6.1 Manuel opérationnel

La mise en œuvre d'un PPP est un processus complexe, essentiel à la réussite du projet. Le manuel opérationnel donne des orientations sur tous les aspects de ce processus, y compris la documentation type, le calendrier du processus et d'autres formes d'aide pratique à l'appui de la mise en œuvre du projet. L'État peut demander aux conseillers qu'il a choisis de l'aider à passer les marchés relatifs au projet et à jouer son rôle dans la gestion du projet. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent demander aux conseillers de fournir les éléments suivants :

- un manuel de projet contenant un résumé des documents, du calendrier d'exécution des mesures, etc. ;

- une matrice des risques et un plan de gestion des risques traitant chaque risque et décrivant la façon de l'attribuer, le suivre, l'atténuer et le gérer. Il convient d'attribuer sans équivoque la responsabilité de chaque risque dans la matrice de risque et d'élaborer une stratégie d'atténuation claire.

6.2 Équipe de gestion

Les pouvoirs publics devront constituer une équipe de projet disposant des compétences nécessaires, concentrée sur la transaction (les principales tâches de gestion ne correspondent probablement pas à des emplois à temps partiel) et possédant une bonne connaissance des contrats du projet. L'équipe devra comprendre des spécialistes financiers, juridiques et techniques ayant accès à des conseillers extérieurs. Surtout, le chef d'équipe doit inspirer confiance aux fonctionnaires concernés et aux marchés privés, en particulier aux investisseurs potentiels. Les pouvoirs publics doivent affecter à l'équipe les ressources budgétaires et les financements dont elle a besoin pour assumer ses fonctions. Il ne faut pas que la recherche de financements détourne l'équipe de ses fonctions essentielles ou entrave son accès aux ressources extérieures, notamment aux conseillers spécialisés.

La gestion d'un projet de PPP n'est pas une fonction de gestion classique du secteur public. Les personnes chargées de la formation de l'équipe du projet et de la gestion des fonctions budgétaires et des fonctions de dotation en personnel doivent donc bien comprendre la nature du projet de PPP, ainsi que les demandes dont fera l'objet l'équipe du projet. Aussi, le chef d'équipe doit-il occuper un poste suffisamment élevé dans la hiérarchie pour permettre à l'équipe de jouer son rôle et d'obtenir un soutien et des informations de la part d'autres départements ou organismes de l'administration publique ; il convient aussi de définir clairement la répartition des responsabilités en matière de prise de décisions.

6.3 Réglementation

Les pouvoirs publics peuvent se faire aider par des tiers dans leurs fonctions de suivi et de gestion. Par exemple, il est possible de nommer un expert indépendant en vertu du contrat et de lui confier le soin de vérifier si les parties satisfont à leurs obligations contractuelles (cet expert est parfois désigné sous le nom de « responsable de la réglementation » (*regulator*), ce qui peut prêter à confusion⁶²). Par ailleurs, l'organisme responsable de la réglementation du secteur concerné (par exemple, l'organisme de réglementation du secteur de l'eau) assure de toute façon le suivi des résultats de la société du projet et peut accepter de contrôler, d'une manière générale, la confor-

62. Tremolet, Shukla et Venton, « Contracting Out Utility Regulatory Functions » (Banque mondiale 2004).

mité des parties à leurs obligations légales, qui peuvent très bien coïncider avec leurs obligations au titre des contrats pertinents. La difficulté de cette démarche tient à ce que l'organisme de réglementation doit agir conformément à son mandat, en usant du pouvoir d'appréciation accordé habituellement à ce type d'organisme. Souvent, ce pouvoir d'appréciation ne peut être limité: le responsable de la réglementation doit d'abord remplir son mandat juridique et considérer son rôle contractuel comme une fonction secondaire. Les parties doivent gérer le risque selon lequel les obligations appliquées par l'organisme de réglementation du secteur pourraient ne pas être conformes aux obligations contractuelles des parties. Les exigences de l'organisme de réglementation changeront probablement au fil du temps et le concédant devra sans doute endosser le risque créé par ces modifications.

6.4 Refinancement

Après l'achèvement de la construction, une fois que le risque lié à la construction du projet a sensiblement diminué, la société du projet cherche généralement à refinancer la dette du projet à un moindre coût et à de meilleures conditions, compte tenu de la diminution de la prime de risque. Dans les pays développés, les marchés des capitaux servent souvent d'instrument de refinancement après l'achèvement du projet, car les créanciers obligataires préfèrent ne pas assumer le risque d'achèvement du projet, mais peuvent souvent offrir des créances à des taux d'intérêt fixes assorties d'échéances plus longues et de marges plus basses que les banques commerciales.

Ce mécanisme de refinancement peut accroître sensiblement le rendement des fonds propres, la marge d'endettement excédentaire étant libérée, avec l'effet de levier que cela suppose. Tout en souhaitant inciter la société du projet à améliorer son ingénierie financière, en particulier grâce au refinancement, le concédant s'attachera à partager (moitié-moitié, par exemple) les gains tirés du refinancement de la société du projet et peut ou non souhaiter disposer du droit de demander un refinancement lorsque cela est souhaitable. L'équipe du concédant chargée de la gestion du projet doit disposer des ressources et des compétences nécessaires pour gérer les questions de refinancement.

Le refinancement peut être une mesure cruciale : par exemple, lorsque le projet n'a accès qu'à des créances à court ou moyen terme (disons 5 à 7 ans) et que les recettes du projet ne permettent pas de rembourser la dette durant cette période, la société du projet peut prendre les dispositions nécessaires pour rembourser une grande partie du principal de la dette grâce à un remboursement in fine à l'échéance de la dette. Il faudra financer ce remboursement in fine et gérer le risque de l'impossibilité de réaliser cette opération, par exemple grâce à l'apport de créances conditionnelles ou d'engagements conditionnels de participation de la part des actionnaires, de l'État ou d'une tierce partie telle qu'une banque, une OML ou une OBL.

6.5 Renégociations

Les projets de PPP sont propices à des renégociations récurrentes : ils donnent lieu à des montages commerciaux et financiers complexes à long terme dans des secteurs fortement réglementés ; ils sont influencés par des considérations politiques importantes ; ils sont vulnérables à l'évolution de la situation et sont souvent entourés d'incertitude (s'agissant, par exemple, de l'état des actifs existants ou du manque de données commerciales et d'informations sur la situation sur le terrain). Selon des données récentes, environ 75 % des contrats de PPP du secteur des transports et 87 % des contrats de PPP du secteur de l'eau et de l'assainissement sont renégociés à un moment ou un autre⁶³.

La renégociation est souvent perçue comme un échec, le signe d'un défaut fondamental du projet ou du PPP en général. Cette perception peut découler tout particulièrement de la mauvaise gestion ou mise en œuvre du processus de renégociation, qui :

- peut avoir pour effet de réduire les flux de recettes et les normes de services (les ménages les plus pauvres sont ceux qui risquent le plus d'être affectés par la réduction des services et l'augmentation des coûts) ;
- manque souvent de transparence et paraît particulièrement vulnérable à la corruption ;
- peut susciter l'opposition du public et des pouvoirs publics à la participation du secteur privé à d'autres projets ou d'autres secteurs, ce qui réduit la gamme d'outils dont l'État dispose pour améliorer et transformer les services d'infrastructure.

Toutefois, il faut s'abstenir de généraliser cette notion d'échec. Il ne fait aucun doute que la renégociation est un exercice difficile, mais il est fréquent que des accords à long terme (qu'il s'agisse de contrats de PPP, d'associations ou de partenariats commerciaux) soient confrontés à des changements ou à des conflits et nécessitent des ajustements en fonction de l'apparition de nouvelles informations ou de nouvelles circonstances. La renégociation est un élément normal de la plupart des projets et peut être une bonne occasion d'ajuster les modalités d'un projet pour tenir compte des exigences de ce projet (et des besoins du public) et des circonstances auxquelles les par-

63. Straub, Laffont et Guasch, « Infrastructure Concessions in Latin America: government-led renegotiations », 2005. Bases de données des PPP (chiffres préliminaires) : d'après des données en date de 2003, 34 % des contrats (selon les montants investis) du secteur de l'eau étaient considérés comme étant en difficulté et 12 % ont été annulés ; dans le secteur des transports, 15 % des contrats étaient en difficulté et 9 % ont été annulés, tandis que dans le secteur de l'énergie 12 % étaient en difficulté et 3 % ont été annulés. Voir le site <http://worldbank.org>.

ties sont effectivement confrontées — dans l'intérêt des parties et des bénéficiaires du projet. Elle permet aux parties de s'adapter à des événements et des changements inattendus. Dans la mesure où il serait préférable de résilier le contrat de PPP, le processus de renégociation peut faciliter le processus de transition et contribuer à réduire le coût de la résiliation et les tensions qu'elle suscite. Il convient donc de concevoir les projets de PPP de manière à traiter les changements et les conflits rapidement et efficacement et à permettre des renégociations équilibrées et conformes à l'esprit du projet⁶⁴.

Principaux messages à l'intention des décideurs

- *La renégociation est une opportunité* : elle peut donner aux parties et à l'ensemble des intéressés la possibilité d'améliorer les modalités du PPP et de protéger les plus vulnérables.
- *Anticipez les besoins*. Il convient de mettre en place des mécanismes permettant de traiter les conflits le plus tôt possible. Au début du processus, les options sont variées, le coût relatif est faible et la probabilité d'une solution immédiate et à valeur ajoutée est plus élevée.
- *La facilitation peut aider*. Des processus souples sont conçus pour permettre l'utilisation et le développement de relations comme base de la recherche de solutions satisfaisantes pour toutes les parties et peuvent donner de meilleurs résultats que des processus plus formels.

6.6 Expiration, résiliation et transfert

Après la livraison, que le projet se termine à un stade précoce ou expire dans les délais prévus, les pouvoirs publics devront gérer la phase de sortie. Ainsi, l'équipe gouvernementale devra-t-elle :

- évaluer les options de sortie ;
- gérer la fin ou le transfert du projet, y compris la mise à jour des stratégies de sortie pour permettre la gestion d'une annulation inattendue ou permettre aux pouvoirs publics de bien appréhender leur position dans le projet ;
- examiner les conditions du contrat de PPP relatives à l'annulation et à l'expiration du projet pour conseiller les pouvoirs publics sur la façon de

64. Delmon et Phillips, « Renegotiation of Private Participation in Infrastructure and the World Bank » (Banque mondiale, 2007).

- procéder en cas de défaut de paiement ou vers la fin du projet ;
- identifier les actifs pertinents et autres éléments à transférer, et les évaluer ;
 - trouver une autre société de projet ; et
 - assurer le suivi du transfert des actifs, du personnel et des activités en général à l'État ou à une entité désignée.