

## CRISES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES

La crise économique et financière des années 2008/09 a eu d'importantes répercussions sur les PPP à travers le monde. Les investissements dans le domaine des PPP ont baissé de 48 % au second semestre 2008 par rapport au premier semestre de la même année. Au premier semestre 2009, les investissements sont revenus au niveau du premier semestre 2008 grâce, en grande partie, à la mise en œuvre de projets hautement prioritaires dans un petit nombre de pays. S'il est vrai qu'un redressement a eu lieu en termes de volume, on assiste aussi à une évidente « course vers les projets de qualité » : les projets qui ont le plus de chances d'aboutir sont ceux qui reposent sur de solides bases économiques et financières et qui bénéficient du soutien de promoteurs ayant une solide assise financière, ainsi que de l'appui de l'État ; les investissements étaient en hausse dans le secteur de l'énergie, stables dans celui des télécoms et en baisse dans les secteurs des transports et de l'eau. Les projets actuels se caractérisent par des ratios dette/fonds propres plus faibles, des coûts de financement plus élevés et des structures plus prudentes. Les financements se sont concentrés de plus en plus sur les banques publiques locales, ainsi que sur les organisations multilatérales et bilatérales<sup>74</sup>.

La crise a certes été très intense et d'ampleur mondiale, mais il est utile d'examiner les effets des crises régionales passées. La crise mexicaine de 1994/95, la crise asiatique de 1996/97 et la crise argentine de 2001, pour ne citer qu'elles, ont eu de sérieuses répercussions sur l'infrastructure. On note surtout :

74. « Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects – Update 4 (09/28/09) », base de données PPI de la Banque mondiale, <http://ppi.worldbank.org/>.

- la difficulté d’obtenir des créances et des fonds propres, et l’augmentation de leur coût ;
- la baisse de la demande de services d’infrastructure (en particulier de la part des utilisateurs industriels) ;
- la diminution de la capacité à payer et donc la moindre propension des autorités politiques à augmenter les tarifs ;
- la réallocation des ressources budgétaires publiques au détriment de la préparation des projets ; et
- la moindre propension des promoteurs internationaux à prendre des risques dans les pays en développement.

Ces difficultés tendent à avoir les effets suivants :

- le retard ou l’annulation de projets de PPP qui sont encore en cours de préparation ;
- la difficulté d’obtenir des financements, ou même l’échec de projets de PPP qui ont été attribués, mais qui n’ont pas encore atteint le stade de la clôture financière ;
- l’incapacité de projets de PPP existants à obtenir un refinancement ou à se restructurer face à d’éventuels défis ;
- l’augmentation de la vulnérabilité des acheteurs de la production en raison de l’incapacité à fixer les tarifs à niveau du recouvrement des coûts alors que les coûts de financement augmentent ; et
- l’incapacité des pouvoirs publics à développer de nouveaux projets, ce qui provoque des retards importants dans les listes de projets de PPP ; certaines régions d’Amérique latine et d’Asie de l’Est ont connu une « décennie perdue » de croissance lente en raison des retards de leurs programmes d’infrastructures.

La réduction des investissements d’infrastructure qui en résulte ralentit la croissance économique et la mise en œuvre des stratégies de développement nationales, y compris les efforts déployés pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire<sup>75</sup>.

---

75. Les objectifs de développement pour le Millénaire sont les huit objectifs que 192 pays membres de l’Organisation des Nations Unies et au moins 23 organisations internationales sont convenus d’atteindre d’ici 2015. Ces objectifs sont les suivants : réduire l’extrême pauvreté et la faim, assurer l’éducation primaire pour tous, promouvoir l’égalité des sexes et l’autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d’autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

### Principaux messages à l'intention des décideurs

- *La crise ne change rien aux principes fondamentaux des PPP, et les PPP sont suffisamment souples pour s'adapter à la situation du marché. Soyez prêts à réexaminer chaque aspect du PPP, afin de trouver la meilleure solution possible. Par exemple, étalez ou réduisez les investissements en fonction des financements disponibles et de la baisse de la demande, et envisagez de remplacer certains financements privés souhaités par des financements publics (s'ils sont disponibles) jusqu'à ce que l'évolution du marché rende le financement privé plus attrayant.*
- *Continuez à préparer des projets de PPP durant la période où les financements privés ne sont peut-être pas disponibles, afin d'éviter des retards importants à l'avenir. De même, il convient, dans la mesure du possible, de poursuivre les réformes sectorielles visant à encourager les PPP. Maintenez le rythme !*

Le présent chapitre examine les principaux enseignements tirés des crises financières et économiques passées et les observations faites au sujet de la crise de 2008/09, ainsi que les répercussions sur les PPP (section 8.1) ; le chapitre explique aussi ce que les pouvoirs publics peuvent faire, lorsqu'ils sont confrontés à une crise financière ou économique, pour protéger les projets de PPP existants et continuer d'en préparer de nouveaux (section 8.2).

## 8.1 Répercussions des crises

Chaque crise est différente, et les répercussions de la crise économique et financière de 2008/09 semble changer en permanence à mesure que l'on découvre de nouvelles faiblesses systémiques. Toutefois, au vu des crises passées et compte tenu de ce que l'on sait de la crise 2008/09, il est possible d'établir ce qui suit.

### 8.1.1 Profil de la demande

Toutes les crises importantes ont un effet négatif sur la confiance des consommateurs, et donc sur les programmes d'investissement des entreprises et les allocations budgétaires (aussi bien au niveau des ménages que des organisations) en matière de services d'infrastructure. Les prévisions en matière de la demande sont un élément essentiel de la viabilité prévue du projet ; si la demande tombe en dessous du niveau projeté, les fondements du projet sont donc menacés. Lorsque le projet assume le risque de la demande, il peut en résulter une diminution des paiements effectués au profit des prêteurs et

investisseurs privés. Si c'est l'État qui endosse le risque de la demande, il risque de devoir verser à la société du projet des frais ou des redevances supplémentaires bien supérieurs à la valeur perçue de la production nécessaire. Ces tensions fondamentales qui s'exercent sur le projet peuvent conduire les investisseurs à réduire leurs investissements, à compresser leurs coûts d'une autre manière ou à abandonner le projet. Ces tensions peuvent aussi amener le concédant à annuler le projet ou à réduire son exposition aux risques. Une répartition déséquilibrée des risques, surtout du risque de la demande, face à une crise peut rendre un projet excessivement vulnérable.

La baisse de la demande et l'augmentation des coûts de financement peuvent entraîner une hausse des tarifs. C'est un cercle vicieux : la hausse des tarifs peut aggraver la baisse de la demande, dans une mesure qui dépendra de l'élasticité de celle-ci. Elle peut aussi poser des problèmes de moyens, en particulier parmi les consommateurs les plus pauvres. Si les tarifs ne sont pas augmentés, le prestataire de services publics sera soumis à des pressions financières accrues, qui risquent d'affaiblir sa situation de crédit, ce qui pourrait alourdir le coût de sa dette. En outre, lorsque les recettes diminuent, les travaux d'entretien sont souvent les premiers à pâtir des réductions de dépenses. Or, un manque de maintenance aura des répercussions exponentielles sur les besoins d'investissement futurs (nécessaires au remplacement des actifs). Les économies réalisées aujourd'hui au détriment de travaux d'entretien se paieront très cher à l'avenir.

### *8.1.2 Disponibilité et coût du capital (dettes et fonds propres)*

En ce qui concerne les projets qui n'ont pas encore atteint le stade de la clôture financière, il peut être extrêmement difficile ou simplement trop coûteux de recourir à de nouveaux emprunts ou à de nouvelles prises de participation (en monnaie nationale et/ou étrangère). S'il est vrai que l'impossibilité absolue d'accéder aux investissements est généralement de courte durée, une forte augmentation du coût de l'argent (dette et fonds propres) peut compromettre la viabilité financière du projet et l'optimisation des ressources du point de vue de l'État. Cette augmentation du coût de l'argent résulte i) de la contraction des liquidités, l'accroissement du coût de l'argent reflétant la réduction des fonds disponibles, et ii) de la perception d'une aggravation des risques et donc d'une augmentation du risque de crédit, qui incite les prêteurs et les investisseurs à exiger des marges plus élevées pour couvrir ce risque.

L'augmentation du coût de la dette (due à la contraction des liquidités et à l'aggravation du risque de crédit) est accentuée par le surcroît de temps et d'argent qu'il faut pour atteindre la clôture financière. Le marché des prêts syndiqués sera probablement perturbé. Pour ses prêts, le projet dépendra donc d'une seule banque ou d'un petit groupe de banques et sera à la merci des exigences des membres du groupe, jusqu'aux plus petits, et soumis aux

contraintes — en temps et en complexité — propres à la gestion d'un groupe de banques. Le problème se posera particulièrement dans le cas des grands projets, car le groupe de banques sera de plus grande taille. En outre, il se peut que les échéances des emprunts diminuent en période de crise, ce qui complique la viabilité financière des projets à moins d'un relèvement des tarifs ou d'une intervention de l'État par le biais de subventions.

D'autres outils des marchés financiers — par exemple les produits dérivés servant à atténuer les risques de change ou de taux d'intérêt —, qui jouaient un rôle important en matière de prêts dans le passé, peuvent avoir disparu ou perdu de leur efficacité. Les difficultés récentes des compagnies d'assurances monobranche ont considérablement affecté le marché du financement obligataire des projets. Les assureurs monobranche jouaient trois grands rôles au profit des créanciers obligataires : i) l'évaluation des projets, moteur du processus de diligence raisonnable, ii) le renforcement de crédit, qui a pour effet d'améliorer les notations, donc de permettre la participation de certains investisseurs institutionnels et de maintenir le coût de la dette à un niveau raisonnable, et iii) un rôle administratif, à savoir le contrôle des approbations et dérogations nécessaires durant certaines phases du projet que les créanciers obligataires peuvent difficilement fournir à titre individuel. La perte de ces fonctions a eu une influence critique sur le financement obligataire des projets.

De même, les promoteurs de projets, supposés fournir une grande partie de l'énergie nécessaire à la préparation du projet et à la coordination des prêteurs, peuvent être confrontés à l'affaiblissement de leur bilan et à la diminution des financements qu'ils peuvent consacrer à l'élaboration du projet. L'accroissement des pressions sur les résultats financiers du promoteur contribuera aussi à éliminer la concurrence en provenance de nouveaux entrants ou sociétés qui considèrent les PPP seulement comme des possibilités de développement. Seulement les entreprises sérieuses pourront survivre.

En conséquence, les pouvoirs publics assisteront à une réduction du nombre de soumissionnaires activement intéressés par leurs projets et, dans les cas où des offres seront reçues, les prix refléteront l'augmentation du coût de la dette et des fonds propres due à la perception d'une aggravation du risque financier. En outre, il est moins probable que les offres bénéficient de financements entièrement engagés longtemps avant la clôture financière, ce qui crée un aléa moral : les prêteurs pourraient profiter de l'allègement des pressions concurrentielles pour demander de meilleures conditions ou rémunérations pour leurs apports de fonds. Il pourrait en résulter un renforcement de la « course vers la qualité », car les investisseurs privés ne s'intéresseraient qu'aux projets les plus attrayants et la concurrence entre eux serait limitée.

### *8.1.3 Disponibilité des instruments de couverture et autres mécanismes financiers*

Afin de faciliter la gestion de divers risques financiers, en particulier de risques de change et de taux d'intérêt, les sociétés de projets s'efforceront d'utiliser des mécanismes de couverture et autres instruments financiers (voir le chapitre 3 pour un examen plus approfondi de ces mécanismes). En période de crise, les sociétés de projets ont plus de peine à accéder à ces mécanismes, et les instruments disponibles sont assortis d'échéances plus courtes et de prix plus élevés. Les compagnies d'assurances monobranche en offrent un bon exemple. Alors qu'elles constituaient à une époque un élément fondamental du marché obligataire, notamment en Europe, elles se sont quasiment toutes retirées du marché des PPP. Ce phénomène a privé les PPP d'une source essentielle de financement à long terme, en particulier à des fins de refinancement.

### *8.1.4 Disponibilité des fonds publics*

Dans le cas de nombreux projets de PPP, le soutien de l'État, qu'il soit par mécanisme financier direct ou conditionnel, est essentiel à la viabilité du projet. En période de crise financière ou économique, l'État peut voir ses recettes fiscales diminuer et peut réaffecter ses ressources budgétaires à certaines dépenses prioritaires, ce qui réduit l'aide qu'il peut apporter aux projets de PPP. Les ressources publiques utilisées pour financer l'élaboration des projets et continuer d'alimenter en projets les programmes de PPP sont tout aussi importantes. La réduction du montant des financements publics consacrés à la préparation des projets peut se traduire par l'élaboration de projets plus faibles et plus vulnérables et un risque accru de coûteux échecs.

### *8.1.5 Disponibilité des contributions des donateurs*

La diminution des recettes fiscales dans le monde aura aussi une incidence directe sur la disponibilité des financements fournis par les donateurs aux pays pauvres. Dans les pays où les pouvoirs publics luttent pour soutenir leur propre économie, l'attention accordée aux problèmes des autres nations diminuera probablement. On discerne déjà une orientation indiscutablement nationaliste dans les programmes de relance économique élaborés par les pays riches. La réduction de la disponibilité des financements concessionnels aura un impact direct sur l'infrastructure en général, mais plus précisément sur les projets de PPP, car le coût élevé de leur préparation est souvent subventionné par les contributions des donateurs.

## **8.2 Qu'est-il possible de faire ?**

Le premier conseil que l'on peut donner est le suivant : ne pas paniquer. Les marchés finissent par revenir à la normale, et les crises financières et économiques ne changent rien aux principes fondamentaux des PPP. Elles

modifient seulement la façon dont les PPP doivent être structurés pour répondre aux besoins des États et tenir compte de la réalité des marchés financiers. Nous étudions ci-dessous les mesures qui peuvent être prises pour soutenir les PPP en période difficile. Nous examinons les mécanismes qui peuvent être utilisés à l'appui de projets existants et/ou de nouveaux projets qui n'ont pas encore achevé l'étape de l'appel d'offres. Naturellement, ces mesures doivent être adaptées en fonction de la situation propre à chaque pays, du projet lui-même et de la détermination des pouvoirs publics.

### *8.2.1 Soutien aux recettes et réductions de coûts*

Pour répondre au risque de réduction de la demande et d'augmentation du coût du financement, les pouvoirs publics souhaiteront éventuellement soutenir une partie du flux de recettes du projet, en particulier lorsqu'il n'est plus possible de relever les tarifs pour des raisons politiques ou des questions de moyens du consommateur. Par exemple, il est possible d'utiliser les subventions pour alléger le fardeau tarifaire des consommateurs à certaines échelles de la société ou ralentir le rythme de l'accroissement des tarifs (voir section 3.3). Les pouvoirs publics souhaiteront peut-être relever les tarifs pour faciliter le recouvrement des coûts et donc renforcer la viabilité à long terme du service public. Les financements publics peuvent contribuer à atténuer l'impact de la hausse des tarifs sur les personnes les moins à même d'y faire face, par exemple par le biais de subventions aux services publics visant à compenser la réduction des tarifs en faveur des consommateurs à faible revenu ou grâce à des subventions versées directement aux consommateurs pour compenser la hausse des coûts. Les mesures de soutien tarifaire doivent être ciblées avec précision et accompagnées de mesures d'incitation adéquates pour obtenir une plus grande efficacité et satisfaire aux impératifs de performance. Un soutien tarifaire mal ciblé peut entretenir l'inefficacité et détourner les mesures d'incitation de la prestation de services. Le prolongement de la période du projet peut aussi ajouter de la valeur et réduire les tarifs, mais plus la période restante du projet est longue, moins la valeur créée par son prolongement est élevée en raison de la valeur-temps de l'argent — la valeur ajoutée dans un avenir lointain est moindre que la valeur créée aujourd'hui.

Parallèlement, il est possible de diminuer les coûts, notamment en réduisant la taille des installations ou l'ampleur des rénovations, ou en étalant les investissements du projet (en fonction, notamment, de la baisse de la demande). Toutefois, la réduction des coûts ne doit pas se faire au détriment des travaux d'entretien, ni entraîner une dégradation des exigences de performance majeures ou aggraver le déficit d'investissement à long terme. Des mesures de soutien conditionnel supplémentaires, telles que des garanties de l'État ou des IFI, peuvent aussi contribuer à réduire les coûts de financement ou fournir une sécurité en ce qui concerne le risque de paiement relatif à l'acheteur de la production.

### *8.2.2 Remplacer la dette et les fonds propres privés par des ressources publiques*

Lorsque l'accès aux investissements privés est difficile ou trop coûteux et que l'État a accès aux emprunts ou à d'autres formes de financement, les pouvoirs publics devraient envisager de remplacer les investissements privés par des financements publics (subventions, emprunts, fonds propres ou autres instruments). Un projet ainsi financé par des fonds publics peut être refinancé plus tard à l'aide de fonds privés lorsque la situation des marchés financiers s'est améliorée ; le projet de PPP devrait être structuré dès le début en conséquence. Par exemple, le Royaume-Uni a créé au sein du ministère des finances une unité de financement des infrastructures (Infrastructure Finance Unit) chargée de prêter directement aux projets. La France, de son côté, a choisi de fournir des garanties pour encourager la participation des prêteurs privés.

Toutefois, il convient de noter que dans les projets de PPP financés par le secteur privé, le concédant compte sur la présence des prêteurs pour assurer le suivi des flux financiers et sur l'investissement en fonds propres des actionnaires pour s'assurer de leur engagement à moyen et long terme en faveur du projet. Dans la mesure où l'État fournit des créances ou des garanties, le prêteur pourrait être moins incité à évaluer soigneusement le projet. Le concédant doit donc jouer un rôle encore plus proactif dans l'élaboration du projet lorsque les prêteurs ne sont pas impliqués dès le début dans la mise en place de mécanismes de protection des flux financiers. Le ministère britannique des finances a formé une équipe de spécialistes — l'unité de financement des infrastructures — chargée d'assumer une partie de cette fonction d'évaluation des projets. L'équipe s'efforce aussi de cofinancer des projets aux côtés de banques commerciales chaque fois que cela est possible, afin de tirer parti des fonctions d'évaluation des banques. Pour que les incitations de la société du projet coïncident avec les prestations de services, il faudra structurer le projet de PPP en conséquence, par exemple en distribuant les profits au fil du temps ou en obtenant des actionnaires des garanties sur la prestation de services à long terme. La structure d'un PPP peut-être préservée en recourant à un système de passation de marchés basé sur la performance ou la production et en demandant aux actionnaires d'investir une quantité de fonds propres suffisante pour que les incitations de la société du projet soient adéquatement ciblées.

Lorsqu'il fournit un appui de ce type, l'État doit établir une politique claire, en particulier sur les questions suivantes :

- l'ampleur du soutien qu'il convient de fournir, par exemple en proportion du coût total du projet ;

- les droits de créancier et autres droits que l'État exigera ;
- les termes auxquels l'État établira sa position ultérieurement ;
- la façon d'éviter une mainmise politique sur le mécanisme de soutien, y compris les projets auxquels l'État fournit un appui, le montant de l'aide fournie et les termes auxquels le soutien est fourni ; et
- dans le cas où le soutien est fourni par une entité publique, comment établir une capitalisation, une sélection et une fonction de crédit efficaces dans l'entité publique.

### *8.2.3 Créances et fonds propres d'origine locale*

Les investissements privés internationaux ont ralenti de façon significative, mais certains marchés financiers locaux ont été moins sévèrement affectés. Il est possible d'utiliser les liquidités de ces marchés à l'appui de projets de PPP, ce qui permet également d'accroître les opportunités à long terme sur ces marchés. Lorsque les marchés financiers locaux disposent de la sophistication et de la liquidité requises pour contribuer au financement de projets de PPP, mais sont dépourvus de l'assortiment d'actifs et de passifs nécessaire aux dettes à long terme, ou manquent de savoir-faire en matière de financement de projets de PPP par l'emprunt, un autre mécanisme efficace à la disposition de l'État est le recours à un intermédiaire financier. L'intermédiaire rassemble les compétences et l'assortiment d'actifs et de passifs nécessaires à l'émission d'emprunts de financement de projets en monnaie nationale et mobilise des fonds supplémentaires en monnaie nationale auprès des banques ou marchés des capitaux locaux en éliminant les risques du projet dans la mesure nécessaire pour permettre à ces entités locales de participer (voir section 3.3).

### *8.2.4 Autres sources de créances et de fonds propres*

Lorsque les sources privées de financement ne suffisent pas à couvrir les besoins des projets de PPP, les OML et les OBL peuvent fournir un appui supplémentaire ou contribuer à mobiliser d'autres sources de financement (par exemple des financements provenant de marchés financiers locaux lorsque les opérateurs locaux n'ont pas l'expérience des PPP, mais à travers lesquels les OML et les OBL peuvent mobiliser efficacement les liquidités disponibles). Comme on l'a vu plus haut, il est probable que les financements concessionnels provenant des donateurs diminueront durant la période de crise, mais certaines OML pourraient avoir les moyens de mobiliser un surcroît de capacités face à la crise. Il se peut aussi que les fonds souverains fournissent une source supplémentaire de financement en faveur des PPP, en particulier sur une base de cofinancement afin d'exploiter l'effet de levier de l'expérience d'autres prêteurs, tels que les OML, en matière de PPP.

### 8.2.5 Prolongement des échéances

Lorsque les prêteurs privés ne sont pas en mesure de fournir les créances à long terme qui ont généralement la faveur des projets de PPP, il est possible de combiner l'aide publique et le soutien des promoteurs pour éliminer le risque de refinancement que les prêteurs ne sont pas disposés à endosser. Par exemple, le prêteur pourrait accepter de fournir un mécanisme appelé « soft mini-perm », assorti d'une échéance à court terme (5 à 7 ans), au-delà de laquelle la marge augmente sensiblement, ce qui incite fortement la société du projet à refinancer. Une structure similaire — appelée « hard mini-perm » — peut être utilisée lorsque le refinancement est obligatoire. Dans les deux cas, il importe de répartir clairement les risques liés à l'accroissement du coût de la dette, y compris les mécanismes (par exemple un engagement conditionnel de participation) permettant de gérer ces risques. En outre, les parties s'attacheront à répartir clairement la participation aux gains du refinancement.

### 8.2.6 Ajuster les conditions de la concurrence

Certains ont l'impression que les conditions habituellement appliquées aux projets de PPP ont atteint des niveaux inacceptables peu avant la crise. Quoiqu'il en soit, il est de toute évidence plus facile de mobiliser les financements privés à l'appui de projets de PPP si les conditions de la concurrence sont assouplies au profit du secteur privé. Par exemple, le concédant pourrait réduire le niveau des engagements financiers requis lors des offres. Pour le concédant, cette formule accroît le risque que les prêteurs soulèvent des questions supplémentaires après la phase d'appel d'offres, mais elle accroît le temps dont dispose la société du projet pour rassembler des emprunts. Lorsque c'est le cas, le concédant peut insister pour que la société du projet n'impose pas de contraintes d'exclusivité ou d'autres restrictions à ses prêteurs, et leur laisse la liberté de financer le consortium remportant le marché, quel qu'il soit. De même, le concédant peut organiser un processus concurrentiel en matière de financement, qui, une fois le soumissionnaire pressenti (*preferred bidder*) choisi, est mis en œuvre pour sélectionner les prêteurs qui proposent les meilleures conditions. Le concédant peut aussi souhaiter conserver certains droits sur l'établissement du carnet d'ordres de la société du projet, en s'efforçant d'intensifier les pressions concurrentielles, ou du moins superviser le processus de mobilisation du financement de la société du projet. Il peut être très difficile de définir l'influence que le concédant aura sur l'établissement du carnet d'ordres.

Le concédant peut souhaiter réduire les risques pris en charge par la société du projet afin d'accroître l'attrait du projet et contrer la perception d'une aggravation des risques du projet qui influera sur le marché en période de crise. En offrant de meilleures conditions, le concédant peut contribuer à améliorer la notation du projet. Les actionnaires sont eux aussi très con-

cernés, s'agissant par exemple de l'utilisation d'un ratio endettement/fonds propres plus faible et d'un accroissement du soutien des promoteurs du projet. S'il bénéficie d'une cote de crédit suffisamment élevée, le projet peut attirer des financements en émissions obligataires non garanties.

### *8.2.7 Accroissement du soutien conditionnel*

En période de crise, lorsque les risques sont perçus au plus haut, les pouvoirs publics peuvent décider de fournir un soutien conditionnel supplémentaire pour réduire le risque de crédit du projet ou d'autres risques spécifiquement liés au projet. Cette démarche a été adoptée, par exemple, par les autorités françaises et portugaises. Les caractéristiques des garanties en matière de soutien aux engagements conditionnels sont très souples, ce qui permet aux autorités d'identifier les préoccupations particulières des investisseurs et prêteurs potentiels et d'ajuster les caractéristiques de leur soutien selon l'évolution de l'impact de la crise. Toutefois, le soutien aux engagements conditionnels est aussi très complexe et la probabilité est grande que ce type de soutien engendre des obligations substantielles pour les administrations publiques, souvent sans qu'elles en soient conscientes. Les services publics de gestion de la dette ne disposent pas forcément du personnel nécessaire pour évaluer, suivre et gérer ces obligations.

### *8.2.8 Financement de l'élaboration des projets*

La participation du concédant au financement de l'élaboration du projet peut avoir un impact très important sur les projets qui font l'objet de passations de marchés et sur ceux qui sont en réserve, à court et à moyen terme. Les autorités publiques s'attacheront à préserver ce financement (en particulier face à la réduction des subventions des donateurs) soit directement, grâce aux allocations budgétaires, soit par le biais de mécanismes d'élaboration de projets ou d'autres mécanismes visant à créer des dispositifs renouvelables aptes à réduire en partie l'impact sur les ressources budgétaires publiques. Ce soutien à une préparation élargie des projets apparaît d'autant plus important que les investisseurs privés concentreront leur attention sur les projets de qualité lorsque les marchés commenceront à se redresser. Les investissements privés se dirigeront en priorité vers les projets les mieux préparés. L'incapacité des pouvoirs publics à investir aujourd'hui dans la préparation de projets se traduira par une compétitivité réduite et moins d'intérêt de la part des investisseurs lorsque les marchés se redresseront.

### *8.2.9 Résolution des conflits*

Enfin, s'agissant des projets qui ont atteint le stade de la clôture financière, les pouvoirs publics doivent intensifier le suivi des projets et renforcer leur vigilance afin de déceler d'éventuels problèmes dans les flux de recettes, des besoins d'emprunt supplémentaires et d'autres signes annonciateurs de pro-

blèmes. En identifiant les difficultés d'un projet de PPP à un stade précoce, il est possible d'éviter ou d'atténuer de nombreux problèmes et de réduire les répercussions de la crise. Les autorités publiques doivent affecter un financement suffisant et un personnel expérimenté au suivi des projets et prendre rapidement les mesures qui s'imposent. Comme on l'a vu au chapitre 6, la renégociation peut être l'occasion d'améliorer le projet ; les périodes de crises économiques et financières peuvent créer de nombreuses opportunités de ce type.