



Partenariats
Public
Privé

Les principes fondamentaux des Partenariats Public-Privé

1

Qu'est-ce qu'un PPP ?

Il n'existe pas de définition universellement reconnue du concept de Partenariat Public-Privé.

En pratique, le concept de PPP recouvre les contrats administratifs par l'intermédiaire desquels une entité publique confie à un partenaire privé tout ou partie de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et de la maintenance d'infrastructures publiques et / ou de services associés.

2

Quels sont les différents types de PPP ?

On peut distinguer deux grandes familles de PPP caractérisés à la fois par le périmètre des missions et le mode de rémunération du co-contractant :

- ▶ Les concessions et contrats assimilés comme les contrats de gestion, de régie intéressée et d'affermage, d'une part ;
- ▶ Les PPP à paiement public, d'autre part.

3

Que sont les concessions et contrats assimilés ?

- ▶ **Le contrat de gestion** consiste à déléguer à un tiers la gestion et l'exploitation des activités techniques et commerciales d'un service public, pour une

durée généralement de 3 à 5 ans. Le plus souvent, le délégataire fournit le capital nécessaire au fonctionnement quotidien du service, mais ne finance pas les dépenses d'investissement. Le délégataire reste responsable des risques techniques et commerciaux en contrepartie desquels l'Autorité publique rémunère le gestionnaire.

- ▶ **L'affermage** ou la **régie intéressée** est un contrat où un opérateur privé est chargé d'exploiter un service public pour le compte de l'Autorité publique, pour une durée en moyenne de 5 à 15 ans. Le risque financier lié à l'exploitation et la maintenance du service est à la charge de l'opérateur privé. En contrepartie, il perçoit auprès des usagers l'intégralité des recettes et conserve une part supposée couvrir ses coûts d'exploitation et de maintenance. Le fermier reverse ensuite à l'Autorité délégante la part supposée couvrir les coûts qu'elle finance, à savoir les dépenses d'investissement et le plus souvent de gros entretien / renouvellement (GER).
- ▶ **La concession** porte sur l'exécution de travaux et/ ou l'exploitation des infrastructures de service public (ex : fourniture d'eau potable, production d'électricité, collecte et traitement des ordures ménagères), ou d'intérêt général (ex : exploitation d'un terminal à conteneurs ou construction d'un complexe sportif) pour une durée généralement de 20 à 30 ans, et parfois jusqu'à 50 ans. Le concessionnaire exploite le service public, à ses risques et périls avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers.

4

Qu'est-ce qui différencie un PPP à paiement public d'une concession ?

Comme les concessions de travaux et de services, un PPP à paiement public porte sur une mission globale de service publique ou d'intérêt général. Le contrat peut également avoir pour objet des prestations de services qui y concourent.

A la différence de la concession, la rémunération du partenaire privé, dans le cadre d'un PPP à paiement public, fait l'objet d'un paiement par la personne publique sous forme de loyers réguliers pendant toute la durée du contrat, laquelle est liée aux objectifs de performances.

5

Quels sont les coûts associés à un PPP ?

Selon le type de PPP, les coûts d'un projet PPP peuvent comprendre :

- ▶ Les coûts d'investissement initiaux, associés à la conception, la construction et le préfinancement des ouvrages ;
- ▶ Les coûts d'entretien et de maintenance ;
- ▶ Les coûts d'exploitation et de fourniture de service ;

6

Comment est financé le projet ?

Dans le cadre d'un PPP comprenant des travaux, les coûts d'investissement du projet sont généralement préfinancés par des fonds privés (fonds propres des sociétés actionnaires, dettes bancaires, obligations) auxquels peut s'adjoindre un concours public sous forme de subventions ou de garanties. Plusieurs rémunérations sont possibles selon le type de PPP.

Pour une concession de travaux : le coût global du projet, comprenant les coûts d'investissement relatifs aux ouvrages, ainsi que, le cas échéant, les coûts d'exploitation et de maintenance, sont compensés par le droit d'exploiter les ouvrages et donc, par exemple, de percevoir des redevances sur les usagers.

Dans le cas d'un PPP à paiement public, l'Autorité publique rembourse, sous forme de loyers réguliers, les frais engagés par la société privée en investissement et en exploitation/ maintenance, sous réserve de l'atteinte d'objectifs de performance.

Quel est le rôle de l'Autorité publique ?

L'Autorité publique reste responsable de la fourniture des services publics vis-à-vis des citoyens. Dans le cas d'un Partenariat Public-Privé, l'Autorité publique joue un rôle essentiel tout au long du projet, en particulier, elle :

- ▶ Identifie les besoins de services publics ou d'intérêt général et définit les objectifs du projet ;
- ▶ Coordonne les études préalables et prépare le processus d'appel d'offres ;
- ▶ Etablit les termes du contrat et négocie avec le partenaire privé ;
- ▶ Met en place un cadre de performance incitatif ;
- ▶ Suit, contrôle et sanctionne la performance du partenaire privé, tant en phase de construction qu'en phase d'exploitation ;
- ▶ Rend compte aux autorités de tutelle.

Quels sont les principaux avantages des PPP ?

- ▶ Bénéficiaire du savoir-faire et de la capacité d'innovation du secteur privé et attirer les investisseurs institutionnels ou commerciaux

- ▶ Capacité à développer et maintenir les infrastructures de base durables ;
- ▶ Accès aux gains opérationnels d'efficacité dans le cadre d'un contrat global ;
- ▶ Coût connu sur toute la durée du projet : utilisation prévisible et planifiée sur le long terme des budgets publics ;
- ▶ Transfert et répartition des risques à la partie la plus à même de les gérer au meilleur coût ;
- ▶ Cadre et mécanisme incitatif de performance du service public ;
- ▶ Garantie du respect du calendrier de la réalisation du projet ;
- ▶ Le gouvernement est libéré de la contrainte de gérer quotidiennement les infrastructures et se recentre sur le service aux citoyens et sur ses missions régaliennes.

Les PPP ne sont pas :

- ▶ Une simple externalisation des services publics ;
- ▶ Un contrat de construction clé-en-main (EPC) ;
- ▶ Une privatisation des actifs de l'Etat ;
- ▶ Une déresponsabilisation ou perte de souveraineté de l'Etat.

Quelles sont les conditions de succès d'un PPP ?

- ▶ Un fort engagement politique de la part du secteur public ;
- ▶ La capacité du secteur public à gérer des projets complexes et à mettre en place des équipes de gestion et de suivi de projet ;
- ▶ La qualité de préparation des projets de partenariat (études de faisabilité technique, juridique, financière, évaluation préalable, évaluation des risques, soutenabilité budgétaire) ;
- ▶ Une structure adaptée aux conditions spécifiques du projet ;
- ▶ La qualité des contrats avec le souci de l'équilibre entre les parties et de la pérennité des relations ainsi que de la convergence des attentes des citoyens, du secteur public et du secteur privé ;
- ▶ La stabilité du cadre contractuel et du cadre juridique et fiscal ;
- ▶ La transparence dans le processus de mise en concurrence et de sélection du partenaire privé ;
- ▶ La rigueur dans le suivi et le contrôle de l'exécution des engagements des deux parties.

Pourquoi réaliser une évaluation préalable ?

L'évaluation préalable doit être obligatoire pour s'assurer que le PPP est le type de contrat le plus approprié pour réaliser le projet. Il s'agit de réaliser une étude comparative tenant compte notamment :

- ▶ De la satisfaction des besoins des usagers ;
- ▶ De la complexité du marché ;
- ▶ Du coût global du projet pendant la durée du contrat ;
- ▶ Des bénéfices du projet ;
- ▶ Du niveau de partage des risques ;
- ▶ Du niveau de performances du service rendu ;
- ▶ Du type de contrat PPP envisageable (concession ou contrat à paiement public).

Analyse comparative entre une Maîtrise d’Ouvrage Publique et un PPP

Un PPP peut être préféré à une Maîtrise d’Ouvrage Publique si les avantages issus du transfert de risque au partenaire privé, combinés à l’efficacité et à la qualité des services fournis font plus que compenser les coûts supplémentaires (en particulier les coûts de montage et de financement).

Une analyse comparative qualitative et quantitative est menée par l’Autorité Publique. Elle est précédée d’une analyse socio-économique du projet.

L’analyse quantitative est réalisée en parallèle ou à l’issue de l’analyse **qualitative**, qui pose les questions suivantes :

- ▶ Certains risques peuvent-ils être mieux maîtrisés par le secteur privé ?
- ▶ Le projet peut-il bénéficier de l’innovation du secteur privé ?
- ▶ La complexité du Projet et / ou sa taille sont-elles telles que les ressources (techniques, humaines, financières) du secteur public ne suffisent pas ?
- ▶ Le projet peut-il attirer les capitaux privés, et si oui dans quelles conditions (analyse de « banquabilité ») ?
- ▶ Le potentiel de recettes annexes requiert-il l’intervention du secteur privé ?
- ▶ Le projet pourrait-il bénéficier d’une gestion intégrée confiée au secteur privé ?

L’analyse **quantitative** est un outil d’aide à la décision pour la personne publique, donnant une comparaison en termes de coûts actualisés entre PPP et Maîtrise d’Ouvrage Publique.

- ▶ Elle est réalisée à l’aide d’un modèle financier, qui établit des projections de revenus et de coûts, pondérés d’un coût du risque différent selon que les risques sont à la charge du partenaire privé ou de la personne publique ;
- ▶ Les coûts nets du projet pour la personne publique sont actualisés au taux d’endettement public marginal, et comparés pour chaque structure analysée (Maîtrise d’Ouvrage Publique, et différentes formes de PPP) ;
- ▶ Le modèle est un outil d’analyse de faisabilité financière du projet, au regard de l’analyse de banquabilité et des engagements financiers nécessaires de l’Etat.

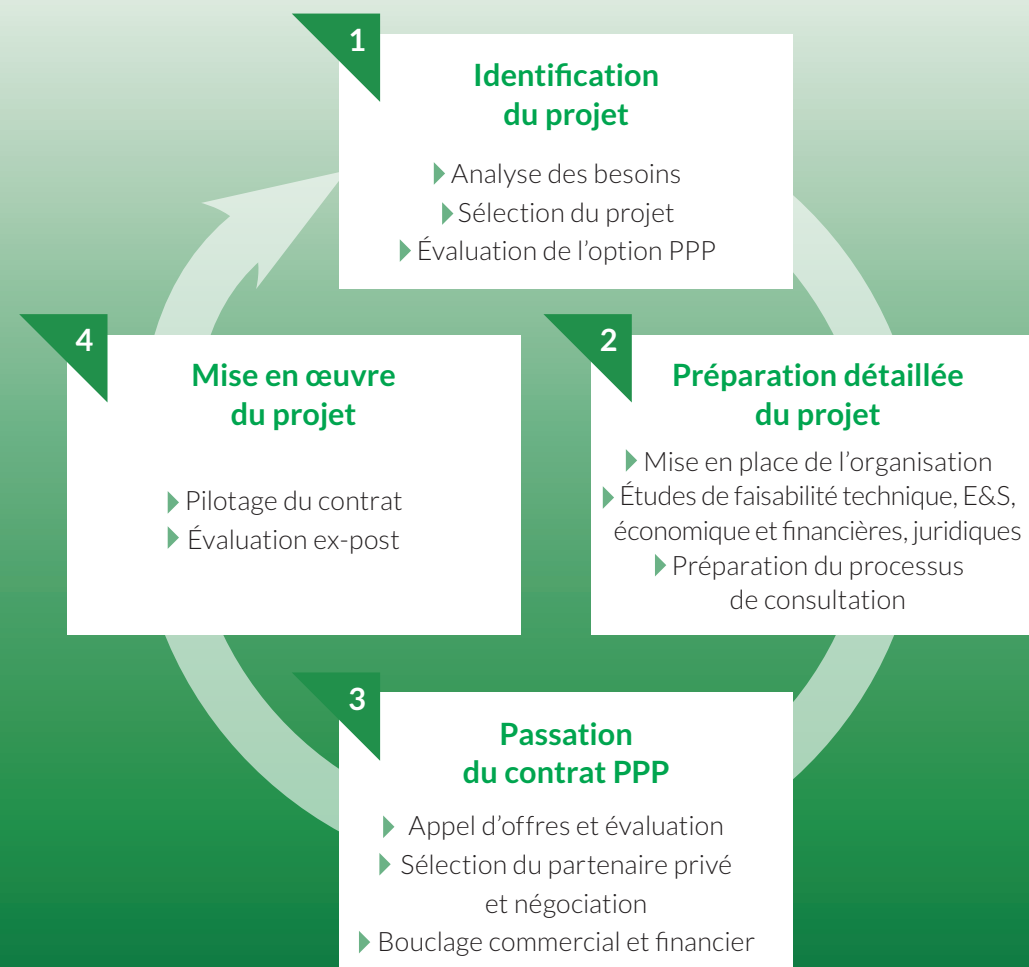
Modèle simplifié d'allocation des risques entre l'Autorité publique et le partenaire privé selon le type de contrat PPP

Risques	Contrat de gestion	Affermage / Régie intéressée	Concession	PPP à paiement public
Investissement initial (conception / construction)	Public	Public	Privé	Privé
Financement	Public	Public	Privé	Privé
Risque commercial	Public	Privé	Privé	Public
Exploitation	Privé	Privé	Privé	Privé
Entretien et maintenance	Privé	Privé	Privé	Privé
Renouvellement des actifs	Public	Public	Privé	Privé
Durée de contrat	3-5 ans	5-15 ans	20-50 ans	25-99 ans

Païement par les usagers



Les principales étapes d'un projet en PPP



Combien de temps pour la mise en œuvre d'un PPP ?

Les Partenariats Public Privé sont en général des contrats transversaux comprenant la conception, la construction et l'exploitation de l'infrastructure. Il s'agit donc de contrats complexes à négocier et à mettre en œuvre.

Aussi, le temps de préparation d'un projet en PPP (études préalable, étude de faisabilité, appel d'offres, négociation du contrat) ne doit pas être sous-estimé par l'Autorité publique. Il est donc impératif que l'Autorité publique définisse clairement ses exigences et besoins au préalable afin de faciliter les étapes suivantes et s'associe les expertises adéquates (internes ou externes) pour mener à bien le processus.

Il convient également de bien délimiter le processus d'attribution du marché dans le temps afin d'assurer une mise en œuvre rapide et économique du projet. L'expérience montre que les délais de livraison des ouvrages réalisés en PPP sont en général bien respectés par le partenaire privé du fait des mécanismes incitatifs mis en œuvre (pénalisation en cas de retard, paiements à la livraison).

Par ailleurs, les projets nécessitant d'importants montants d'investissement sont souvent, dans un cadre de Maîtrise d'ouvrage Publique, découpés par portions d'ouvrages et échelonnés sur plusieurs années et multipliant les phases d'appels d'offres. Ce phénomène est très largement atténué dans un cadre d'un PPP.

Chronogramme indicatif d'un projet en PPP

Le chronogramme suivant détaille de manière théorique les étapes d'un projet PPP de l'identification du projet jusqu'au terme du du contrat PPP, en passant par les études, la consultation publique, la signature du contrat et la phase de construction / exploitation des infrastructures. Le chronogramme ne prend pas en compte les aléas qui pourraient survenir et impacter les délais du projet.

Une fois que l'option du PPP d'un projet a été validée par une étude préalable, l'Autorité publique prépare et développe le projet pendant une période pouvant aller jusqu'à 18 mois, jusqu'à la signature du contrat PPP avec le partenaire privé.

Quels sont les projets types pouvant être réalisés en PPP ?

- ▶ **Energie:** concession de la centrale éolienne de Tarfay au Maroc avec un contrat de vente/achat d'électricité entre le développeur privé et l'opérateur public l'ONEE ;
- ▶ **Transports:** concession de l'autoroute à péage Dakar-Damniadio ;
- ▶ **Infrastructures portuaires:** Concession d'un terminal à conteneurs et exploitation commerciale ;
- ▶ **Eau / assainissement:** Concession d'une usine de traitement et du réseau des eaux usées de la ville d'Amman en Jordanie ;
- ▶ **Environnement:** gestion et traitement des déchets ménagers d'une ville ;
- ▶ **Education:** Construction et maintenance de plusieurs écoles secondaires ;

- ▶ **Santé:** construction et maintenance d'un centre hospitalier universitaire ;
- ▶ **Culture et sport:** construction et maintenance d'un stade de haut niveau ;
- ▶ **Infrastructures administratives:** construction et maintenance du tribunal de grande instance ;
- ▶ **Stationnement municipal:** Concession d'un parc de stationnement payant ;
- ▶ **Eclairage:** Réhabilitation et maintenance de l'éclairage public ;
- ▶ **Justice:** construction et maintenance d'un centre pénitentiaire

Chronogramme d'un PPP

PPP comprenant la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance	Préparer et développer un projet PPP																										Phase de conception - construction		Phase d'exploitation						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	2 à 5 ans	20 à 50 ans							
1. Identifier un projet PPP																																			
Evaluer le besoin et l'opportunité du projet																																			
<i>Evaluer la demande des citoyens</i>																																			
<i>Identifier un projet qui réponde à ce besoin</i>																																			
<i>Rédiger une note de concept du projet</i>																																			
Intégrer le projet dans une vision stratégique																																			
<i>Vérifier si ce projet s'intègre dans une vision planifiée du secteur</i>																																			
Constituer une équipe projet																																			
<i>Mettre en place une équipe dédiée au projet dotée d'une expertise technique, financière, juridique, etc.</i>																																			
Définir le projet																																			
<i>Rédiger les termes de référence pour recruter les consultants</i>																																			
<i>Lancer les études de pré faisabilité technique, E&S, économique, financière</i>																																			
Etudier l'option PPP																																			
<i>Analyse coûts / bénéfices du projet en PPP ou autres modes contractuels</i>																																			
<i>Soutenabilité financière et budgétaire</i>																																			
<i>Banquabilité du projet</i>																																			
<i>Répartition des risques</i>																																			
2. Préparer un projet PPP																																			
Organiser les étapes du projet PPP																																			
<i>S'assurer des ressources humaines et financières pour préparer et développer le projet</i>																																			
<i>Etablir le calendrier du projet</i>																																			
Lancer les études de faisabilité et recruter les consultants																																			
<i>Rédiger les termes de référence pour recruter les consultants</i>																																			
<i>Lancer les études de faisabilité technique, E&S, économique, financière, etc.</i>																																			
Valider le projet PPP																																			
Faire approuver le projet PPP par les autorités compétentes, notamment le Ministère en charge du budget sur l'engagement financier public à long terme du projet																																			
3. Consulter et passer un marché PPP																																			
Préparer les documents de consultation																																			
<i>Préparer les documents de consultation et les documents contractuels</i>																																			
<i>Se préparer aux négociations avec le privé</i>																																			
Lancer la consultation publique																																			
<i>Lancer l'avis de manifestation d'intérêt</i>																																			
<i>Evaluer l'intérêt du marché</i>																																			
<i>Finaliser les documents et lancer l'appel d'offres public</i>																																			
Evaluer les offres, négocier et attribuer le contrat PPP																																			
<i>Evaluer les offres</i>																																			
<i>Négocier le contrat avec le candidat présenti</i>																																			
<i>Attribuer le contrat</i>																																			
<i>Finaliser le bouclage financier et commercial du projet</i>																																			
4. Exécuter le projet PPP																																			
Suivre et contrôler les performances du partenaire privé																																			
<i>Appliquer les pénalités si besoin</i>																																			
Gérer le contrat, y compris les modifications du contrat																																			
Garantir le service public aux citoyens																																			
<i>Anticiper la fin du contrat</i>																																			
<i>Préparer le fin du contrat</i>																																			
<i>Préparer le futur mode de gestion de l'infrastructure</i>																																			
Lancer l'évaluation du projet																																			

Produit réalisé par

Mott MacDonald
33 Avenue de la République
75011 Paris - France
T +33 (0)1 83 79 00 90 (Sbd)
W www.mottmac.com/france



Pour:

Comité Technique d'Appui au Développement
des Partenariats Public-Privé en Mauritanie
Ministère de l'Economie et des Finances
Email : ct-ppp@economie.gov.mr
Tél: +222 45 25 33 35
Fax: +222 45 25 33 35



Avec le soutien de la Banque mondiale

