Manuel pour la Préparation, la Passation de marché et la Gestion de projets de PPP

Phase de préparation et d'évaluation (faisabilité)

12 novembre 2020

Table des matières

Introduction 2

Tâche 1 : Justification et documentation du projet sélectionné 5

1.1. Identification du projet 6

1.2. Définition du projet et de son périmètre 10

1.3. Examen préliminaire du projet sous forme de PPP et priorisation 12

Tâche 2 : Commencement : préparation d'un plan de gestion 13

2.1. Élaboration d'un plan de gestion de projet 13

2.2. Évaluation des capacités de l'autorité contractante 14

2.3. Identification des parties prenantes 16

2.4. Liste de contrôle des besoins critiques en matière d'informations et de recherches 18

Tâche 3 : Établissement des exigences techniques et fonctionnelles du projet 18

3.1. Élaboration de la conception du projet à partir du concept du projet 19

3.1.1. La conception dans les PPP d'infrastructures économiques 19

3.1.2. La conception dans les PPP d'infrastructures sociales 20

3.2. Établissement des exigences applicables à la construction 21

3.3. Établissement des exigences applicables aux services 21

3.4. Estimation des coûts du projet 22

3.5. Justification/évaluation de la faisabilité technique du projet 23

Tâche 4 : Analyse des risques 23

Tâche 5 : Travaux préparatoires complémentaires et « *due diligence* » 24

5.1. Examens de « *due diligence* » concernant le site ou le terrain 25

5.2. Études spécifiques relatives aux risques et incertitudes 25

5.3. Études d'impact environnemental et social 26

5.4. Estimations des revenus (prévisions de demande, de trafic et de revenus) 28

5.5. Planification et engagement des travaux préliminaires nécessaires 28

Tâche 6 : Définition de la structure du PPP et élaboration de l'argument commercial et des études de faisabilité commerciale 29

Tâche 7 : Consultation des acteurs du marché 30

Tâche 8 : Analyse de la soutenabilité et de l'impact budgétaires 31

8.1. Description des sources de financement et de la disponibilité du budget 31

8.2. Calcul des passifs éventuels et directs du projet de PPP 32

8.3. Autres passifs et engagements généraux du projet 33
8.4. Calcul de l'exposition cumulée et évaluation de la soutenabilité budgétaire 33
Tâche 12 : Constitution et soumission du dossier préalable de faisabilité au Ministre chargé des finances pour avis de soutenabilité budgétaire 35
Tâche 13 : Contrôle du dossier de faisabilité pour soumission au CARPA 36

Liste des encadrés

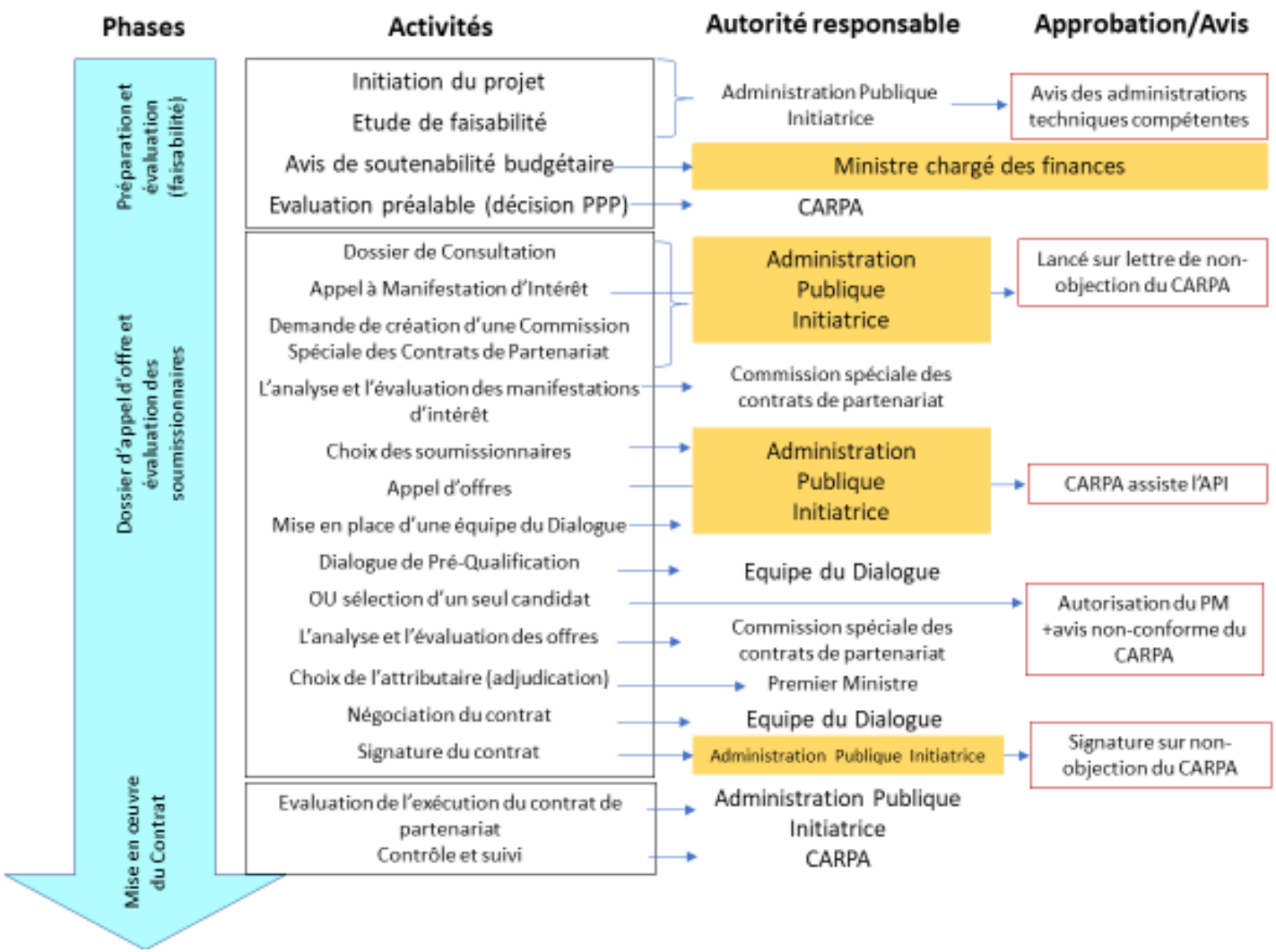
Encadré 1. Exemples de différentes options fondées sur les besoins 6
Encadré 2. Critères d'évaluation des options 7
Encadré 3. Exemple de coûts et bénéfices économiques 9
Encadré 4. Définition préliminaire du périmètre du PPP 11
Encadré 5. Capacités et compétences d'un chef de projet 15
Encadré 6. Capacités pour la conduite des études de faisabilité 15
Encadré 7. Niveau de détail d'un avant-projet pour une infrastructure économique 20
Encadré 8. Niveau de détail d'un avant-projet pour une infrastructure sociale 21
Encadré 9. Périmètre de l'analyse des impacts sociaux 26
Encadré 10. Exemple de travaux discrets réalisés en amont 29
Encadré 11. Différence entre les notions anglaises de « funding » et « financing » 34
Encadré 12. Types de procédure d'appel d'offres ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Encadré 13. Mécanismes de passation de marché au Cameroun ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Encadré 14. Liste de contrôle de l'évaluation à l'issue de la phase de préparation et d'évaluation 36

Liste des figures

Figure 1. Cycle de vie d'un projet de PPP 2

Introduction

Figure 1. Cycle de vie d'un projet de PPP



Objet du présent manuel	Le présent manuel décrit l'élaboration d'un dossier de faisabilité à soumettre au ministère en charge des finances et au Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat (CARPA) dans le but d'obtenir leurs avis nécessaires au lancement d'une procédure PPP
Portée du manuel	Le présent manuel présente les principales étapes et tâches nécessaires pour réaliser l'évaluation complète d'un projet de PPP. Cette évaluation comprend les études de faisabilité technique, environnementale, économique et commerciale, les études de la soutenabilité et de l'impact budgétaire, l'évaluation des risques globaux, l'analyse de l'optimisation des ressources (VfM) et l'évaluation de la structure financière (y compris la structure de rémunération et du soutien financier public).
Calendrier de la phase	La phase de préparation et d'évaluation est considérée comme la première phase du cycle d'un PPP. Elle se termine par l'approbation du projet et par le passage de l'administration publique initiatrice à la Phase II, dans laquelle la structuration et la procédure d'appel d'offres ont lieu.
Processus / tâches principales de la phase	Cette phase comprend les tâches principales suivantes : • Justification et documentation du projet • Préparation du plan de gestion et constitution de l'équipe de projet • Établissement des exigences techniques et fonctionnelles du projet • Analyse des risques (elle est optionnelle étant donné que l'analyse détaillée est menée par le CARPA) • Finalisation des examens de « *due diligence* » et des travaux préparatoires • Définition de la structure du PPP, élaboration de l'argument commercial du projet et évaluation de la faisabilité commerciale • Consultation des acteurs du marché • Étude de la soutenabilité budgétaire et analyse de l'impact budgétaire • Constitution du dossier de faisabilité afin de le soumettre au CARPA pour une évaluation préalable (incluant analyse VfM et l'analyse économique / coût bénéfice) • Confirmation que le dossier de faisabilité est prêt pour l'examen par le CARPA

L'objectif de cette phase est d'élaborer un dossier de faisabilité. Toutes les informations compilées et toutes les études élaborées pendant cette phase sont réunies dans un dossier de faisabilité ; il sera ensuite soumis aux autorités compétentes afin d'obtenir les approbations requises, y compris l'approbation du CARPA. Une liste de contrôle est fournie à l'issue de cette phase pour aider les autorités contractantes à s'assurer que le dossier de faisabilité est prêt à être soumis au CARPA pour

examen. Les organismes publics centraux évalueront la poursuite du projet en vérifiant que le dossier de faisabilité permet de démontrer que :

1. L'Administration Publique Initiatrice (API) est à même de respecter ses engagements financiers inhérents à la mise en œuvre du projet (décision de soutenabilité budgétaire) ; cette décision est prise par le Ministre chargé des finances ; et
2. Le PPP constitue le mode de passation de marché le plus approprié (décision de PPP) ; cette décision est prise par le CARPA.

À l'issue de cette phase, si la décision de soutenabilité budgétaire et la décision de PPP sont suffisamment justifiées, le passage du projet à la Phase II est approuvé. Cette phase consiste en la structuration et la rédaction finales de tous les documents d'appel d'offres. Toute question en suspens doit être réglée au cours des mois suivants, pendant que la structure est affinée et que les documents du projet de PPP sont constitués au cours de la phase suivante (phase de structuration et gestion de l'appel d'offres).

Tâche 1 : Justification et documentation du projet sélectionné

La première tâche de la Phase de préparation et d'évaluation consiste à définir un projet en tant que solution technique/d'infrastructure ou solution de service pour répondre à un besoin public identifié. L'autorité contractante sélectionne la solution technique la plus adaptée sur la base d'une analyse comparative, définit le périmètre du projet et mène un examen préliminaire du projet en tant que contrat de PPP potentiel. L'autorité contractante détermine également le niveau de priorité du projet pour la préparation des études de faisabilité.

Si un projet a déjà été identifié comme prioritaire et si les évaluations économiques ont été préparées, la Tâche 1, relative aux aspects techniques d'un projet en tant qu'investissement public, peut ne pas être nécessaire. Les rapports résultant de la procédure de sélection doivent être inclus dans le dossier de faisabilité (veuillez-vous reporter à la Tâche 12 pour le contenu exhaustif du dossier).

Une autorité contractante doit plus particulièrement réaliser les tâches suivantes :

1. Identifier le projet ;
2. Définir le projet et de son périmètre ;
3. Conduire un examen préliminaire du projet sous forme de PPP et priorisation.

À l'issue de cette tâche, l'autorité contractante doit disposer d'un descriptif technique du projet ainsi que d'une estimation préliminaire du coût et, pour les projets de PPP de type concession, une estimation des revenus. L'autorité contractante aura ainsi une idée de la viabilité financière du projet et de son impact budgétaire direct[1], y compris l'ampleur de tout déficit de viabilité pour un projet de type concession et les engagements de paiement directs pour un projet à paiement public. Sous réserve des limitations raisonnables concernant les données disponibles lors de cette phase, les informations et les analyses doivent être suffisantes pour étayer des conclusions provisoires concernant :

(i) La faisabilité économique du projet ;

(ii) La soutenabilité budgétaire du projet ;

(iii) Le soutien du public (le cas échéant) ;

(iv) La pertinence du projet en tant que PPP (y compris l'intérêt potentiel chez les acteurs du marché) ;

(v) La faisabilité juridique et environnementale du projet ;

(vi) Les incertitudes et les risques importants ne pouvant pas être maîtrisés pendant les phases ultérieures du processus de PPP.

[1] L'impact budgétaire direct est généralement évalué selon une méthodologie distincte.

1.1. Identification du projet

Aux fins du présent manuel, le point de départ du processus de développement d'un projet de PPP est l'identification d'un besoin, c'est-à-dire un problème que l'autorité publique souhaite résoudre. Le manque de liaisons de transport dans le pays ou la piètre qualité du service de santé en sont des exemples. L'autorité contractante doit décrire le besoin à satisfaire et son importance stratégique (en indiquant tout plan spécifique pertinent pour le projet). Après avoir énoncé le besoin, l'autorité contractante doit décrire, quand cela est possible et réaliste, les différentes options pour y répondre. L'encadré ci-dessous présente quelques exemples de besoins et d'options possibles pour y répondre.

Encadré 1. Exemples de différentes options fondées sur les besoins

Options possibles pour répondre à la nécessité de réduire les embouteillages dans un centre-ville :

- améliorer les routes d'accès et les contournements du centre-ville (et ainsi accroître l'offre routière) ;
- développer un système de transport ferroviaire (et ainsi accroître l'offre en termes de formes alternatives de transport) ;
- développer une solution avec des autobus en site propre (et ainsi accroître l'efficacité du réseau routier) ;
- mettre en place un péage urbain pour les véhicules accédant au centre-ville (et ainsi réduire la demande).

Options possibles pour répondre à la nécessité d'améliorer l'accès aux services de santé :

- construire de nouvelles cliniques dans les zones où leur présence est nécessaire (et ainsi accroître l'offre en matière d'infrastructures sanitaires) ;
- moderniser les hôpitaux pour des services de santé plus efficaces et des modèles de soins modernes (et ainsi accroître la productivité des infrastructures sanitaires existantes).

Pour de nombreux besoins, un projet d'infrastructure constitue une partie de la solution. Une autorité publique dispose de deux moyens pour répondre aux besoins identifiés :

(i) Elle peut répondre à un besoin particulier en identifiant un projet particulier. Le projet global peut comprendre une ou plusieurs infrastructures dont la pertinence en matière de PPP doit être étudiée ;

(ii) Elle peut répondre à un ensemble de besoins associés en élaborant un plan complet comportant un éventail de projets proposés. Le plan peut porter sur un ou plusieurs secteurs et concerner une zone géographique ou le pays entier. Le fait que les projets inclus dans le plan aient généralement été sélectionnés sur la base de leur faisabilité économique constitue un autre avantage de ce type de plan.

La liste des projets identifiés, répondant à des besoins particuliers ou faisant partie d'un plan, s'appelle un « *pipeline* ». Il est important de ne pas négliger la connectivité entre ces projets. Dans certains cas, l'efficacité d'un projet peut être fortement améliorée par la mise en œuvre d'un autre projet. La prise en compte de ces éléments dans un plan peut et doit avoir un impact sur la façon d'évaluer les projets.

Toute option que l'autorité contractante identifie comme solution potentielle permettant de répondre à un besoin doit être décrite et documentée, notamment sa conformité avec les objectifs stratégiques de l'autorité publique et la façon dont cette option répond au besoin. Chaque option doit ensuite être évaluée et comparée à d'autres afin d'identifier et sélectionner la solution la plus adaptée, la plus raisonnable et la plus faisable pour répondre au besoin identifier. L'autorité contractante doit établir un ensemble de critères afin de comparer les options en termes de forces, faiblesses, bénéfices et risques et réaliser une évaluation comparative de ces options.

Encadré 2. Critères d'évaluation des options[2]

Les critères sont définis par l'autorité contractante, éventuellement assistée d'experts externes. Les critères minimums d'évaluation des options peuvent comprendre :

- Les coûts d'investissement et d'exploitation

L'autorité contractante doit estimer l'étendue possible des coûts d'investissement et d'exploitation pour chaque option, y compris les coûts d'entretien et de rénovation.

- La soutenabilité budgétaire

Si les coûts d'une ou plusieurs options sont élevés, l'autorité contractante doit évaluer la soutenabilité relative de chaque option en prenant en compte pour chacune toute source potentielle de financement pouvant être différente ou inexistante pour d'autres options. Il convient de noter que la corrélation entre coûts et soutenabilité budgétaire n'est pas parfaite, dans la mesure où certaines options peuvent être coûteuses mais générer leurs propres sources de financement (ex. : valorisation foncière, redevances, etc.). En évaluant la soutenabilité relative

[2] De nombreux projets présentant leurs propres difficultés ou bénéfices, cette liste peut donc être allongée ou modifiée au cas par cas afin de correspondre à la nature et aux caractéristiques spécifiques du projet. La pertinence de la réalisation du projet sous forme de PPP ne doit pas être incluse dans les critères à ce stade.

des options, l'autorité contractante doit prendre en compte toutes les économies liées à chaque option (par exemple, un nouveau bâtiment peut engendrer des économies en termes de loyer).

- Les bénéfices

L'autorité contractante doit évaluer le niveau relatif des bénéfices qu'engendre chaque option. Par exemple, si un projet contribue à accroître la mobilité, les capacités de chaque option doivent être décrites en termes de fourchette de valeurs ; si le projet permet d'accroître la distribution de services de santé ou d'éducation, le nombre de lits ou la population bénéficiaire doivent être décrits. En cas de bénéfices multiples, chaque bénéfice doit être pris en compte, et la mesure dans laquelle chaque option engendrera chaque bénéfice doit être évaluée.

- Les incertitudes et risques importants

L'autorité contractante doit identifier et décrire les risques et les incertitudes ou menaces spécifiques et importants en termes de dépassements du budget et des délais et/ou de réalisation dans le temps des bénéfices pour chaque option. Par exemple :

- S'il est fortement probable qu'indépendamment du mode de passation de marché, ni le secteur public ni le secteur privé n'auront la capacité particulière requise pour mettre en œuvre une option (par exemple, l'expertise dans une forme particulière de construction) ;
- Quand une option implique une nouvelle technologie non éprouvée ou la possibilité d'un changement de technologie ;
- Dans un projet de transports avec une option impliquant un pont et une autre impliquant un tunnel, les enjeux techniques en termes de travaux ou de conditions géotechniques peuvent être déterminants dans le choix des options ;
- Si pour une option particulière le site n'est pas encore connu ou si les autorisations d'urbanisme n'ont pas encore été délivrées, et s'il existe un risque important en matière d'acquisition d'un site adapté ou de délivrance des autorisations d'urbanisme en temps opportun, ces risques peuvent s'avérer suffisamment importants pour justifier le choix entre les différentes options et doivent être pris en compte.

Quand toutes les options présentent le même genre d'incertitude, les différences éventuelles en termes d'impact sur les options spécifiques doivent être prises en compte.

- Délai de réalisation du projet

L'autorité contractante doit estimer la (ou les) date(s) d'achèvement des travaux et de mise en service du projet (début de réalisation des bénéfices).

L'autorité contractante doit réaliser une évaluation comparative des options identifiées par rapport aux critères. La comparaison des options par rapport aux critères peut se faire sous une des formes suivantes, en fonction de la disponibilité des informations à ce stade :

(i) Si les coûts probables sont bien appréhendés, si les bénéfices peuvent être quantifiés en termes non-monétaires et s'il n'y a aucun risque, incertitude ou impact important qui ne puisse être pris en compte dans les coûts ou la quantification des bénéfices, l'analyse coût-bénéfice (ACB) et l'analyse coût-efficacité (ACE) seront possibles ;

(ii) Si l'ACE est impossible, une analyse multicritère (quantitative ou qualitative) sera nécessaire. Dans le cadre d'une analyse multicritères quantitative, les critères sont pondérés et chaque option se voit attribuer une note par rapport à chaque critère. Dans une analyse multicritère qualitative, chaque option est évaluée sur la base de ses forces et de ses faiblesses.

Encadré 3. Exemple de coûts et bénéfices économiques

Justification économique : exemples de coûts et bénéfices économiques pour un projet de métro

L'autorité contractante doit analyser la solution du projet selon des méthodes qualitatives ou quantitatives afin d'étudier si sa capacité à optimiser les ressources (VfM) est démontrée, en termes de bénéfices socio-économiques. L'ACB peut être réalisée à ce stade, selon la disponibilité des données. L'analyse économique doit inclure une description de chaque coût et chaque bénéfice identifié. Par exemple, pour un projet de métro, les coûts et bénéfices à prendre en compte peuvent inclure les éléments suivants :

Coûts :

- Coûts d'investissement :
  - Coûts de planification ;
  - Coûts de conception et d'ingénierie ;
  - Coûts de construction de la voie et des stations ;
  - Coûts de construction du matériel roulant ;
  - Coûts d'acquisition foncière.
- Coûts d'exploitation et de maintenance :
  - Coûts d'exploitation du système ;
  - Coûts de maintenance et de cycle de vie.

Bénéfices :

- Bénéfices pour les usagers du réseau de transport :
  - Gains de temps de trajet pour les usagers du réseau ;
  - Gains de temps de trajet pour les automobilistes grâce à la diminution des embouteillages ;

- Économies en matière de coûts d'exploitation des véhicules grâce à une utilisation moindre du transport routier.

- Bénéfices non liés aux usagers (externalités) :
  - Réduction du nombre d'accidents de la route grâce à une utilisation moindre du réseau routier ;
  - Réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à un réseau de transport plus propre et efficace.
- Valeur résiduelle des infrastructures : si la durée de vie économique des infrastructures excède la fin de la période d'évaluation économique, une valeur résiduelle est utilisée pour estimer le bénéfice économique des infrastructures entre la fin de la période d'évaluation et la fin de leur vie économique.

L'évaluation économique des projets est abordée de manière détaillée dans le **Guide pour l'analyse coût-bénéfice des projets d'investissement.**

1.2. Définition du projet et de son périmètre

À partir d'une description succincte présentant la solution du projet comme l'option la plus adaptée et raisonnable pour répondre à un besoin, l'autorité contractante doit décrire le service à fournir et présenter les grandes lignes du projet, y compris s'il doit être contractualisé sous la forme de lots séparés. Cette description doit inclure le secteur, un descriptif technique, les conditions physiques (ex. : longueur de la voie du transport ferroviaire, surface au sol des bâtiments, etc.), le site, la zone géographique, la population, affectée/bénéficiaire, etc. La description de chaque projet doit être suffisamment détaillée pour permettre d'entreprendre l'examen préliminaire du projet en tant que PPP et sa priorisation.

Encadré 4. Définition préliminaire du périmètre du PPP

Définition préliminaire du périmètre du PPP. Facteurs pertinents pour identifier les formes appropriées de revenus

Le périmètre du PPP correspond aux travaux que réalisera le futur partenaire privé pour atteindre les objectifs du projet. Le périmètre du projet de PPP peut être différent du périmètre du projet global. Il comprend la définition du périmètre des services à fournir par le partenaire privé (par exemple, si les services fournis par le partenaire privé incluront la collecte de redevances).

La définition du périmètre du PPP doit inclure, si possible, une définition élémentaire de la forme de revenus proposée que la partie privée percevra (par exemple, redevances payées par les usagers ou paiements de services par l'autorité publique et, en cas de paiement des services, la forme qui semble la mieux adaptée : frais de mise à disposition ou paiements liés au volume d'usage). Voir ci-dessous les facteurs pouvant être pertinents pour identifier la forme de revenus adaptée.

L'autorité contractante définit le périmètre préliminaire du PPP sur la base de son pouvoir d'appréciation et des informations disponibles sur le projet. Le périmètre du PPP sera confirmé ou affiné ultérieurement au cours de cette phase.

Facteurs pour l'identification des formes de revenus

La forme proposée des revenus que percevra la partie privée dans un PPP peut être identifiée en considérant les facteurs tels que :

- Les retours d'expérience d'autres projets ;
- Les précédents connus dans d'autres pays ;
- La mesure dans laquelle une forme de revenus permettra d'aligner les intérêts de la partie privée avec ceux de l'autorité publique. Par exemple :
    - Pour un projet hospitalier qui sera conçu, construit, financé et entretenu par la partie privée mais exploité par l'autorité contractante, les frais de mise à disposition peuvent être la forme de revenus la plus adaptée. En effet, l'autorité contractante souhaitera que l'hôpital soit disponible indépendamment du nombre de patients traités ;
    - Pour un projet dans lequel un centre de dialyse sera conçu, construit, financé, exploité et entretenu par la partie privée, des paiements au volume peuvent être la forme de revenus la plus adaptée car l'autorité contractante peut vouloir maximiser le nombre de patients que traite la partie privée.

Pour définir le périmètre du projet de PPP, l'autorité contractante doit considérer l'existence possible de composants discrets dans le projet ou les services. Les composants discrets n'entrent généralement pas dans le périmètre d'un projet de PP ; ils sont donc hors du PPP mais ils complètent

le contrat de PPP. Le composant discret du projet doit être achevé avant le commencement des travaux ; ainsi, en le séparant des travaux principaux et en le réalisant en tant que « travaux en amont » pendant la phase de structuration du PPP et de gestion de l'appel d'offres, le calendrier d'exécution du projet peut être avancé. Le profil de risque du composant discret du projet ou des services est très différent de celui des travaux ou des services principaux (dans le périmètre du PPP) ; les soumissionnaires au PPP peuvent ne pas accepter ce risque ou ne pas être en mesure de le gérer efficacement.

1.3. Examen préliminaire du projet sous forme de PPP et priorisation

Ensuite, l'option du projet retenue doit être examinée afin d'étudier la pertinence de sa réalisation sous forme PPP. Sur la base des résultats de cet examen préliminaire, son niveau de priorité par rapport à d'autres projets jugés compatibles avec une structuration en PPP doit être identifié afin de déterminer le (ou les) projet(s) prioritaire(s) en vue d'une préparation approfondie. L'évaluation de l'option retenue et la sélection préliminaire du projet pour une réalisation en PPP ont pour objectifs de :

(i) Prédéfinir le projet sous forme de PPP (c'est-à-dire définir le périmètre éventuel du contrat de PPP) ;
(ii) Pré-évaluer le projet en termes de risques et d'incertitudes, de faisabilité économique ou d'analyse coût-bénéfice, de soutenabilité budgétaire, ainsi que de déterminer la pertinence de la réalisation du projet sous forme de PPP.

La sélection préliminaire de projets de PPP donne lieu à l'identification d'un projet-candidat adéquat et éligible pour la mise en œuvre sous forme de PPP, sous réserve d'examens de « *due diligence* » ultérieurs. Cette sélection préliminaire de projets de PPP a pu être réalisée antérieurement, lors de l'élaboration d'un plan d'infrastructure particulier ou d'un pipeline de PPP intersectoriel ou sectoriel, ou il peut résulter d'une analyse récente. Il est préférable dans tous les cas d'élaborer un pipeline de projets et de poursuivre le développement des PPP selon une approche programmatique et structurée.[3]

Pour plus d'informations sur la sélection préliminaire de projets de PPP, veuillez-vous reporter au **Guide de sélection préliminaire et de priorisation des projets.** Les résultats de l'analyse conduisant

[3] Un pipeline est important pour attirer les investisseurs car ils préfèrent investir sur un marché présentant un pipeline reconnaissable plutôt qu'un petit nombre de projets isolés. Un pipeline de projet d'une autorité publique contient tous les grands projets, quelle que soit le mode de passation de marché. Tous les autres facteurs (ex. : risques, rendement, etc.) étant identiques par ailleurs, il est raisonnable de dire que la présence d'un pipeline peut être préférable dans la mesure où elle suppose une approche structurée et une véritable intention d'investir dans la prospérité future d'un segment de marché plus large, plutôt que de réaliser seulement un projet isolé. La possibilité pour un investisseur de voir un potentiel d'investissement sur un éventail de projets dans le même segment de marché, où il peut également profiter des retours d'expérience et d'un contexte similaire, est une autre raison pour privilégier un pipeline. En outre, une approche cohérente pour déterminer le mode de passation rassurera le marché quant à la possibilité de futurs PPP, ce qui rend le marché plus attractif et engendre une forte concurrence.

à la sélection préliminaire et la priorisation des projets doivent être consignés dans un rapport qui sera ensuite intégré dans le dossier de faisabilité. Les grandes lignes de ce rapport sont présentées dans le Guide de sélection préliminaire et de priorisation des projets.

Tâche 2 : Commencement : préparation d'un plan de gestion

Lorsque le PPP a été identifié comme mode de passation pertinent, et l'option de projet la plus optimale a été choisie pour répondre à un besoin particulier ayant été priorisée, l'autorité contractante peut passer à l'étape suivante. Elle consiste à organiser et planifier les travaux à réaliser pendant la phase de préparation et d'évaluation ainsi que de constituer l'équipe chargée de l'évaluation. Une autorité contractante doit plus particulièrement réaliser les tâches suivantes :

1. Élaborer un plan de travail avec un échéancier provisoire, les moyens nécessaires pour préparer le projet et une liste des activités ;
2. Évaluer les capacités institutionnelles au sein de l'équipe de projet et la nécessité de préparer des termes de référence pour le recrutement de conseillers ;
3. Identifier les parties prenantes et élaborer le plan de communication ;
4. Identifier les besoins critiques en matière d'informations concernant le projet et les recherches nécessaires pour préparer les études de faisabilité, de manière à augmenter la probabilité de réussite.

À l'issue de cette tâche, les administration publiques initiatrices disposeront :

1. D'un programme clair concernant les travaux à réaliser afin d'évaluer et structurer le projet et d'un calendrier pour l'ensemble du processus ;
2. D'une compréhension des moyens nécessaires pour la phase suivante et de leur disponibilité, ainsi que des termes de référence pour sélectionner les conseillers requis ;
3. D'une proposition de budget de gestion du projet reflétant les coûts probables liés à la gestion du projet.

2.1. Élaboration d'un plan de gestion de projet

Un plan de gestion est un document qui présente les travaux de préparation et de structuration nécessaires pour développer le projet ainsi qu'un ensemble de jalons clés. Un plan de gestion inclura les éléments suivants :

(i) Le calendrier du projet avec un échéancier provisoire des activités et des processus clés (par exemple, pour les permis environnementaux et les examens de « *due diligence* » juridique), et ce de l'identification du projet à la procédure d'appel d'offres ;

(ii) La capacité et les ressources (financières, humaines et techniques) disponibles et celles nécessaires pour préparer et structurer le projet ;

(iii) L'identification des parties prenantes et le plan de communication. Pour plus d'informations sur l'élaboration d'un plan de communication pour un projet de PPP et un modèle d'un tel plan, **veuillez-vous reporter au Guide sur la planification de la communication**.

2.2. Évaluation des capacités de l'autorité contractante

L'autorité contractante doit évaluer ses compétences et sa capacité à préparer un projet. Cela inclut en particulier les activités suivantes :

(i) Identification des domaines d'expertise requis pour la préparation et la structuration du projet de PPP (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous pour les orientations spécifiques) ;

(ii) Évaluation et identification ou non des ressources internes disponibles et détermination du besoin en soutien externe dans chaque domaine concerné ;

(iii) Nomination d'un chef de projet ;

(iv) Estimation du budget de gestion du projet requis pour réaliser le travail de préparation et de structuration, y compris l'ensemble des coûts internes, des coûts pour les études et recherches nécessaires et des coûts des consultants ;

(v) Identification de la source de financement pour le budget de gestion du projet. Il comprend les allocations budgétaires propres de l'autorité publique ou les sources externes telles que les établissements financiers de développement via leurs instruments de préparation de projet ou autres fonds de développement internationaux ;

(vi) Planification du recrutement des consultants, notamment :

- Le recrutement des consultants en tant que groupe au titre d'un contrat unique, ou séparément au titre d'un contrat distinct pour chaque discipline (financière, juridique et technique) ;
- Le recrutement des consultants au titre d'un contrat unique pour couvrir tous les processus jusqu'à la conclusion du contrat, ou contrats distincts par phase ;

(vii) Rédaction des termes de référence et autres documents nécessaires au recrutement de conseillers.

Encadré 5. Capacités et compétences d'un chef de projet

Le chef de projet doit être très performant dans les domaines suivants :

- S'assurer que toutes les études dans les différents domaines d'expertise sont réalisées de manière coordonnée et répondent aux exigences de l'autorité publique ;
- Contrôler et superviser les résultats des études ;
- Assurer la coordination entre l'équipe de conseillers (externes) du projet et l'administration publique initiatrice ;
- Gérer le processus décisionnel des autorités et administrations publiques afin d'obtenir les décisions nécessaires dans des délais raisonnables ;
- Communiquer avec les parties prenantes clés, y compris la direction générale de l'administration publique initiatrice et les organismes publics centraux.

Le chef de projet doit avoir les compétences suivantes :

- Grande aisance dans les relations humaines, capacité à diriger et coordonner des personnes et à communiquer ;
- Capacité à résoudre des problèmes complexes ;
- Compétences administratives en matière de planification, d'organisation, de supervision et de coordination du travail (bon chef d'équipe) ;
- Soin du détail ;
- Capacité à influencer, à gérer les relations avec les parties prenantes et à prendre des décisions ;
- Compétences en matière de réflexion stratégique ;
- Capacité à travailler dans des délais courts et sous pression.

Encadré 6. Capacités pour la conduite des études de faisabilité

Les capacités (internes ou externes) nécessaires pour les études de faisabilité peuvent être réparties en cinq grands groupes :

- Techniques :
  - Expertise dans les aspects techniques des services impliqués ;
- Environnementales :
  - Expertise autour des impacts environnementaux ainsi que la capacité à apporter une expertise/expérience pertinente dans l'analyse environnementale ;
- Économiques :
  - Expertise en matière de faisabilité économique, de préférence dans le même secteur ou type de service ;
- Financières :
  - Expertise en matière d'analyse financière dans le domaine des PPP de type concession ou à paiement public, de préférence dans le même secteur/infrastructure ou type de service, et connaissance en matière de financement de projets de PPP similaires (quand l'autorité publique doit développer une structure bancable) ;
  - Expertise en matière de mécanismes de paiement et de structuration contractuelle des risques (de préférence dans le même secteur ou type de service) ;
- Juridiques

- Expertise en matière de droit public/administratif ;

Expérience en matière de rédaction de contrats de PPP.
Bien que le contrat de PPP ne soit rédigé que lors d'une phase ultérieure, la connaissance des contrats de PPP sera nécessaire à la bonne évaluation du cadre juridique existant. Pour un PPP portant sur des opérations existantes, les examens de « *due diligence* » juridique devront s'appliquer aux contrats existants, aux actions judiciaires, aux contrats de prêt, etc.

2.3. Identification des parties prenantes

L'identification des parties prenantes est le processus par lequel l'autorité contractante identifie les personnes et organisations concernées ou intéressées par le projet, en dehors de l'équipe de base du projet. L'identification des parties prenantes est essentielle pour garantir que l'autorité contractante communique efficacement avec les organisations et individus concernés pendant toute la vie du projet. L'autorité contractante doit chercher à identifier toutes les parties prenantes concernées par le projet afin de permettre l'élaboration d'un plan de communication.

L'importance de l'identification des parties prenantes et de la communication n'est pas à sous-estimer. En effet, de nombreux projets n'ont même pas atteint la phase d'appel d'offres ou ont été annulés du fait de la résistance du public ou d'une trop forte opposition politique. Cela peut revêtir la forme de l'opposition d'autres partis politiques ou d'autres administrations (par exemple, une municipalité qui s'oppose à un projet de l'État sur son territoire). Les exemples d'opposition publique et politique peuvent inclure l'opposition à : des projets de péages dans des zones où les utilisateurs ne sont pas habitués à en payer, un projet d'incinérateur de déchets produisant de l'électricité ayant essuyé l'opposition des activistes environnementaux, ou des concessions d'approvisionnement en eau qui inquiètent quant à l'augmentation éventuelle des tarifs. Si les augmentations tarifaires sont sans doute nécessaires pour garantir la pérennité financière des budgets, l'autorité contractante doit communiquer prudemment et de manière proactive les bénéfices du projet, comme l'amélioration de la qualité de l'eau et de la couverture des services.

L'autorité contractante doit élaborer une cartographie de toutes les parties prenantes concernées par le projet. Les parties prenantes d'un projet de PPP potentiel incluront en général :

(i) Les ministres de tutelle ;

(ii) Les organismes publics centraux ;

(iii) Les autres organismes publics impliqués dans le projet ou pouvant l'influencer (par exemple, l'organisme public chargé des permis environnementaux) ;

(iv) La législature ;

(v) Les collectivités territoriales décentralisées ;

(vi) Des entreprises et prestataires de services privés et des financiers :
   a. Les types d'entreprise privée et de prestataires de service pertinents dépendront de la nature du projet et des services à fournir. Par exemple, pour un projet de PPP

hospitalier, les prestataires de services de nettoyage peuvent être des parties prenantes, et pour un projet de PPP aéroportuaire, les prestataires potentiels de transport terrestre depuis et vers l'aéroport peuvent être des parties prenantes ;

(vii) Les propriétaires fonciers concernés ;

(viii) Les riverains et les entreprises situées dans les communautés voisines ;

(ix) Les usagers potentiels des infrastructures ou des services :

a. Par exemple, les associations d'automobilistes et du métier de la logistique dans le cas d'un PPP routier, ou les compagnies aériennes dans le cas d'un PPP aéroportuaire ;

(x) Les organisations non-gouvernementales (ONG) :

a. Par exemple, si le projet impacte fortement l'environnement, les ONG écologistes doivent être identifiées en tant que parties prenantes. Des ONG apportant un soutien à des patients dans des hôpitaux seraient parties prenantes dans un PPP hospitalier ;

(xi) Le milieu universitaire et de la recherche ;

(xii) Les médias.

Les méthodes d'identification des parties prenantes comprennent la recherche, l'organisation d'ateliers et les entretiens avec les parties prenantes potentielles. Le processus d'identification des parties prenantes doit être conduit par une personne dédiée dans l'équipe de projet, et doit maîtriser les sujets suivants (chacun devant être enregistré dans le cadre de l'identification des parties prenantes) :

(i) Les motivations et réceptivité des parties prenantes vis-à-vis de la communication du projet ;

(ii) Le format du message à délivrer (par exemple, si la communication auprès de parties prenantes particulières doit être orale ou écrite) et présentation du message (au téléphone ou en personne, courrier électronique ou courrier postal) ;

(iii) La pertinence des messages délivrés à la partie prenante ;

(iv) Le style devant être utilisé dans la communication (par exemple, formel ou informel).

L'autorité contractante doit mettre en œuvre un processus initial d'identification des parties prenantes au début de la Phase de préparation et d'évaluation. La liste des parties prenantes identifiées peut ensuite être utilisée dans l'élaboration du plan initial de communication pour le projet. Pendant la durée de vie du projet, le membre de l'équipe de projet de l'autorité contractante chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le plan de communication doit surveiller l'émergence possible de nouvelles parties prenantes ; il doit également actualiser la cartographie des parties prenantes et le plan de communication en conséquence.

Pour plus d'informations sur l'élaboration d'un plan de communication pour un projet de PPP et un modèle d'un tel plan, veuillez-vous reporter au **Guide de planification de la communication**.

2.4. Liste de contrôle des besoins critiques en matière d'informations et de recherches

Les autorités contractantes doivent dresser une liste exhaustive des domaines et questions ; il est nécessaire de compiler pour ces domaines et questions des informations complémentaires, définir clairement les principales questions et effectuer des recherches dans le cadre des tâches ultérieures de la phase de préparation et d'évaluation. Ces informations peuvent être collectées par le biais de consultations ou de recherches et d'enquêtes spécifiques. Cela constituera une base solide pour l'exercice d'évaluation complète ainsi que pour définir les besoins en termes de capacités, le périmètre de travail des conseillers et le budget nécessaire à la préparation et l'évaluation.

Tâche 3 : Établissement des exigences techniques et fonctionnelles du projet

Lorsque le besoin a été identifié, ainsi qu'une solution optimale justifiant la mise en œuvre d'un PPP, et que le travail a été planifié pour le projet, l'étape suivante en matière de préparation et d'évaluation du projet de PPP consiste à établir une description détaillée du projet. Cette description inclura (selon l'approche en matière d'exigences conceptuelles et techniques) : une conception préliminaire, des spécifications techniques, des exigences/recommandations applicables à la construction, si nécessaire, ainsi que des spécifications fonctionnelles applicables aux services. Cela permettra d'estimer le coût du projet, qui sera ensuite ajusté en fonction des risques pour alimenter l'évaluation de la faisabilité commerciale.

Les tâches principales[4] lors du processus de conception et d'établissement des exigences techniques et fonctionnelles du projet sont les suivantes :

1. Élaboration de la conception du projet à partir du concept du projet ;
2. Établissement des exigences applicables à la construction ;
3. Établissement des exigences applicables aux services ;
4. Estimation des coûts ;
5. Évaluation de la faisabilité technique du projet.

[4] La structure des domaines de travail ne correspond pas à un séquencement clair de la tâche étape par étape, même si un certain ordre de priorité est supposé.

Le résultat de cette tâche est une conception préliminaire du projet permettant une estimation correcte des coûts. L'autorité contractante définit des exigences claires applicables aux travaux de construction et aux services, en notant qu'elles deviendront des spécifications contractuelles dans la phase de structuration et d'appel d'offres. Les autorités contractantes doivent consigner l'ensemble des analyses et des informations dans un rapport de conception préliminaire et d'exigences techniques qui sera intégré dans le dossier de faisabilité.

3.1. Élaboration de la conception du projet à partir du concept du projet

L'autorité contractante peut élaborer la conception du projet à partir du concept du projet de différentes manières. Les options incluent :

(i) La préparation d'une conception de référence ;
(ii) La préparation d'une étude de conception fonctionnelle ;
(iii) La préparation de recommandations complètes en matière de conception et de construction.

Les projets de PPP sont axés sur les résultats. En effet, ils offrent une souplesse importante au partenaire privé en créant des opportunités d'innovation et des incitations, favorisant ainsi une gestion efficace de l'infrastructure sur son cycle de vie. La conception élaborée dans cette phase représente une solution possible pouvant engendrer les résultats attendus pour le projet. Elle permet à l'autorité contractante de mieux comprendre les coûts, les risques et les enjeux liés au projet ; cependant, il ne s'agit généralement pas d'une conception qui liera le soumissionnaire retenu pour le PPP de manière contraignante. La publication de spécifications de construction détaillées doit être réservée aux projets spécifiques pour lesquels une solution de conception spécifique est clairement nécessaire. Indépendamment de l'approche suivie, une conception de projet présentant un niveau suffisant d'avancement permet d'établir une estimation fiable des coûts de construction, d'entretien, de cycle de vie et d'exploitation.

3.1.1. La conception dans les PPP d'infrastructures économiques

Pour les PPP concernant des infrastructures économiques, comme les réseaux routiers ou ferroviaires, une conception de référence représente une possibilité de conception pour présenter la solution identifiée en amont dans cette phase. Elle permet à l'équipe de projet de mieux comprendre les enjeux de conception liés au projet ; cependant, il ne s'agit pas d'une conception que le soumissionnaire retenu pour le PPP devra nécessairement respecter. L'autorité contractante doit se faire assister par ses conseillers techniques pour l'élaboration de la conception de référence.

Le niveau de détail d'une conception de référence peut dépendre des besoins du projet. Plus les enjeux de conception liés au projet sont complexes, plus les autorités contractantes doivent détailler la conception de référence pour les comprendre.

Encadré 7. Niveau de détail d'un avant-projet pour une infrastructure économique

Si le projet concerne la construction d'une autoroute dans une zone rurale et s'il permet une certaine flexibilité quant au tracé et des échangeurs simples avec les routes existantes, l'autorité contractante peut n'avoir besoin que d'une conception de référence relativement basique. Mais pour un réseau de métro souterrain dans un environnement urbain très peuplé, l'autorité contractante doit réaliser des études d'avant-projet plus détaillées. Un avant-projet détaillé lui permettra de bien comprendre les coûts et les risques associés aux difficultés potentielles, par exemple creuser un tunnel sous une ville et construire des stations dans des zones très urbanisées.

Sur la base de la conception de référence, les autorités contractantes doivent établir des estimations quantitatives détaillées pour le projet. Par exemple, ces quantités peuvent inclure le nombre de kilomètres de voie avec une résistance et une durabilité de revêtement spécifiques, ou la longueur des tunnels, de la voie et des quais pour un projet de métro. Ces estimations constituent une base pour l'estimation des coûts.

3.1.2. La conception dans les PPP d'infrastructures sociales

Pour les PPP d'infrastructures sociales telles que les hôpitaux ou les écoles, l'autorité contractante doit généralement commencer par préparer un dossier fonctionnel. Le dossier fonctionnel présente en général :

(i) Les services qui seront fournis au sein des installations (par exemple, dans un hôpital, l'évaluation des patients en situation d'urgence, la chirurgie…) ;

(ii) Les zones fonctionnelles devant dispenser ces services (par exemple, un service des urgences pour l'évaluation des patients en situation d'urgence ; des blocs opératoires pour la chirurgie…) ;

(iii) Les relations fonctionnelles entre les différents éléments de la conception (par exemple, le besoin de connectivité voire inter-connectivité entre le service des urgences et les blocs opératoires afin que les patients en situation d'urgence y soient transférés efficacement).

Assistée de ses conseillers techniques, l'autorité contractante doit alors réaliser des études d'avant-projet sur la base du dossier fonctionnel. L'avant-projet représente une solution de conception possible répondant aux exigences fonctionnelles. Il permet à l'équipe de projet de mieux comprendre les enjeux de conception liés au projet, mais il ne s'agit pas d'une conception que le soumissionnaire retenu pour le PPP devra nécessairement respecter. Le niveau de détail d'un avant-projet peut dépendre des besoins du projet.

Encadré 8. Niveau de détail d'un avant-projet pour une infrastructure sociale

Plus les enjeux de conception liés au projet sont complexes, plus l'autorité contractante doit détailler l'avant-projet pour les comprendre. Par exemple, si le projet concerne un établissement scolaire avec des exigences fonctionnelles simples et devant occuper une superficie importante, l'autorité contractante peut n'avoir besoin que d'un avant-projet sommaire. En revanche, pour un grand centre hospitalier avec des relations fonctionnelles complexes sur une superficie réduite, l'autorité contractante doit réaliser des études d'avant-projet plus détaillées afin de bien comprendre les coûts et les risques liés à la mise en œuvre du projet sur ce site.

L'autorité contractante, assistée de ses conseillers techniques, doit alors réaliser des estimations de superficie hors œuvre pour chaque unité fonctionnelle à l'intérieur du bâtiment sur la base de l'avant-projet. Ces estimations de superficie constituent une base pour l'estimation des coûts.

3.2. Établissement des exigences applicables à la construction

L'autorité contractante doit établir un ensemble d'exigences applicables aux travaux de construction, sur la base des études de conception. Ces exigences doivent inclure la durée maximale des travaux et la date de mise en service ainsi que toutes les exigences obligatoires ou minimales devant être satisfaites concernant la construction. Les exigences applicables à la construction deviendront des spécifications contractuelles dans la phase de structuration et de gestion de l'appel d'offres (phase II).

3.3. Établissement des exigences applicables aux services

L'autorité contractante doit établir un ensemble d'exigences applicables aux services sur la base des études de conception. Ces exigences doivent spécifier le niveau de performance requis pour les services d'exploitation et d'entretien. Le niveau de performance requis fait référence aux objectifs fonctionnels que les services doivent atteindre. Par exemple, pour un projet routier, il peut s'agir du nombre maximal de nids de poule sur un tronçon de route (avec une définition précise de ce que signifie nid de poule), l'indice de rugosité maximal de l'asphalte ou les valeurs minimales de réflectivité de la signalisation verticale, entre autres. Le niveau de service, ses bénéficiaires (à qui il servira) et les principaux aspects de la création de valeur pour les utilisateurs doivent être spécifiés pour chaque type de service. Les exigences applicables aux services doivent inclure :

(i) Une description précise du périmètre et des caractéristiques minimales du service, sous la forme de spécifications fonctionnelles vérifiables, par opposition aux spécifications de moyens ;

(ii) Les résultats produits par la fourniture du service en termes de bénéfices effectifs pour les usagers de l'infrastructure et la population en général ;

(iii) Une délégation de la responsabilité en matière de fourniture des services – par exemple, si le service particulier incombera au secteur privé au titre du contrat de PPP ou si l'autorité contractante (ou un autre organisme public) est totalement ou partiellement responsable de la fourniture de ce service particulier :

- Lorsque le projet génère ses propres revenus dans une mesure importante (c'est -à-dire via des redevances facturées aux usagers), l'autorité contractante doit également prendre (ou confirmer, le cas échéant) et justifier la décision d'assigner ces revenus au partenaire privé ou de les conserver, l'autorité contractante rémunérant alors le partenaire privé sur la base de paiements de services ;

(iv) Les exigences préliminaires concernant un système efficace d'évaluation des performances pendant la durée de vie du contrat ;

(v) Les exigences minimales pour un plan d'entretien des infrastructures. L'autorité contractante doit s'assurer que ces exigences sont exprimées en termes d'objectifs fonctionnels et ne fixent aucune obligation en termes de moyens d'entretien (ce qui interdirait toute innovation) ;

(vi) Les exigences spécifiques, le cas échéant, relatives au transfert des services à l'autorité publique au terme du contrat ;

(vii) Les objectifs que l'autorité contractante propose de surveiller au moyen d'indicateurs clés de performance (KPI) au titre du contrat de PPP, et ceux qui donneront lieu à des déductions/abattements ou pénalités seront déterminés.

Les exigences applicables aux services deviendront des spécifications contractuelles dans la phase suivante (**Voir le Manuel sur la phase de structuration et de gestion de l'appel d'offres).**

3.4. Estimation des coûts du projet

L'estimation des coûts est un objectif central de l'établissement des exigences techniques. Ce chiffrage préliminaire permet d'alimenter le modèle financier (voir Tâche 6 : Définition de la structure du PPP et élaboration de l'argument commercial et des études de faisabilité commerciale), après ajustement pour les risques. La Tâche 6 traite également de l'évaluation quantitative des risques concernant les coûts du projet.

Sur la base de la conception et des exigences applicables à la construction et aux services, l'autorité contractante doit réaliser trois estimations des coûts à ce stade :

(i) Coûts d'investissement initial et leur répartition dans le temps ;

(ii) Dépenses d'investissement sur la durée de vie du projet (rénovations et réinvestissements, parfois appelés coûts du cycle de vie) ;

(iii) Dépenses courantes d'exploitation et d'entretien sur la durée de vie du projet.

Il est recommandé que l'autorité contractante fasse examiner les estimations des coûts par des experts indépendants avant ou lors de l'intégration des coûts dans le business plan financier.

3.5. Justification/évaluation de la faisabilité technique du projet

En prenant en compte la conception du projet et les exigences applicables à la construction et aux services, l'autorité contractante doit, dans la mesure du possible, évaluer la faisabilité technique du projet, en identifiant et décrivant :

(i) Toute complexité technique relative aux moyens et aux méthodes nécessaires pour la mise en œuvre du projet ;

(ii) Toute exigence liée à l'introduction d'une nouvelle technologie pour la mise en œuvre du projet.

L'autorité contractante doit documenter les justifications ou raisons pour lesquelles elle juge les soumissionnaires à même de traiter ces difficultés. En cas de doute quant à la capacité des soumissionnaires à traiter ces difficultés, l'autorité contractante doit identifier l'enjeu concerné comme un risque pouvant entraîner une réduction de la concurrence ou une incapacité, pour le soumissionnaire retenu, de répondre totalement aux exigences du projet.

La solution technique doit non seulement être techniquement viable (existence de moyens et méthodes fiables pour mettre la solution en œuvre), mais elle doit également être conforme aux règlementations environnementale (voir ci-dessous la Tâche 5 : Travaux préparatoires complémentaires et « *due diligence* ») et sectorielle (normes de construction). La règlementation applicable en matière de bâtiment/urbanisme doit aussi être respectée.

L'autorité contractante doit s'assurer que les spécifications contractuelles concernant l'exploitation et l'entretien répondent aux exigences réglementaires spécifiques du secteur (qui porteront généralement sur des aspects tels que les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, etc.). Cela concerne également l'élaboration des spécifications contractuelles lors de la phase de structuration et de gestion de l'appel d'offres.

Tâche 4 : Analyse des risques

L'objectif de l'analyse des risques dans la phase de préparation et d'évaluation est d'identifier et évaluer l'ensemble des risques principaux du projet, de déterminer les ajustements pour risques

nécessaires et les appliquer aux estimations des coûts et des revenus qui alimenteront le dossier de faisabilité. Les risques doivent faire l'objet d'un registre des risques.

Les étapes impliquées dans l'accomplissement de cette tâche sont :

1. L'identification des risques et l'établissement d'un registre des risques ;
2. L'évaluation et la hiérarchisation des risques ;
3. Le calcul des flux ajustés pour les risques ;
4. La répartition des risques ;
5. L'identification des stratégies d'atténuation des risques ;
6. La préparation d'un plan interne de gestion des risques.

Le résultat de l'analyse des risques est un plan de gestion des risques. Pour des instructions plus détaillées sur l'évaluation des risques et un exemple de registre des risques, voir le **Guide sur le cadre de gestion des risques**.

Tâche 5 : Travaux préparatoires complémentaires et « *due diligence* »

L'objectif des travaux préparatoires complémentaires et des examens de « *due diligence* » dans la phase de préparation et d'évaluation consiste à identifier et éliminer les obstacles au projet, lever les incertitudes et contribuer aux tâches ultérieures. Cela inclut l'identification, la planification et, le cas échéant, la réalisation de travaux préparatoires. Les travaux préparatoires peuvent comprendre l'acquisition foncière/les expropriations, l'obtention de permis environnementaux ou la présentation d'informations sur le projet pour l'étude d'impact sur l'environnement, ainsi que la réalisation de recherches et d'enquêtes spécifiques sur des sujets tels que les emplacements des servitudes et réseaux, la présence potentielle d'objets archéologiques sur le site du projet, les études géotechniques, etc.

Ces travaux contribuent à l'analyse des risques et permettent de réévaluer la probabilité ou l'impact de certains risques, ou leur traitement (notamment leur affectation). Les travaux préparatoires et les examens de « *due diligence* » permettront également d'affiner les estimations des coûts et des revenus. Les résultats obtenus pendant le processus de *due diligence* peuvent amener l'autorité contractante à :

1. Poursuivre la préparation du projet ;
2. Décider d'arrêter – l'autorité contractante devra renoncer au projet lorsqu'il ne constitue plus une décision d'investissement raisonnable ;
3. Redéfinir le périmètre du projet.

Pendant la réalisation de cette tâche, l'autorité contractante doit documenter à minima les éléments suivants :

1. Informations actualisées sur l'identification du site, y compris tout processus d'acquisition, ainsi que les autorisations et les permis requis ;
2. Réalisation ou lancement d'une étude d'impact environnemental et social ;
3. Rapports spécifiques d'experts/de consultants en lien avec les risques et incertitudes, tels que des études géotechniques, plan d'expropriation, carte archéologique et études sur les redevances et les revenus ;
4. Projections des revenus devant alimenter l'argument commercial et l'analyse coût-bénéfice (ACB) ;
5. Plans concernant tout travail en amont ;
6. Analyse actualisée des risques, avec un registre des risques et une matrice de répartition des risques actualisés.

N.B. : la liste des tâches réelle dépendra de la nature et du contexte du projet spécifique

5.1. Examens de « *due diligence* » concernant le site ou le terrain

Se fondant sur les recherches et les examens de « *due diligence* » réalisés précédemment pour sélectionner et prioriser le projet, l'autorité contractante doit approfondir le travail d'identification du site (si cela n'a pas déjà été fait) et de tous processus d'acquisition, d'autorisation et de permis nécessaires. Dans la mesure du possible, les démarches d'obtention des autorisations et des permis doivent être initiées relativement tôt afin de garantir que le projet sera prêt avant la publication de l'appel d'offres. Même lorsqu'il est public, il se peut, selon la catégorie des actifs, qu'un site ne soit pas prêt pour être utilisé. Si les actifs ont été utilisés par l'administration publique, il peut être nécessaire de changer leur catégorie « d'utilisation publique » à « cessible » ou de conclure un accord avec une autre autorité publique.

5.2. Études spécifiques relatives aux risques et incertitudes

L'autorité contractante doit identifier dans le registre des risques les risques et incertitudes concernant le projet devant faire l'objet d'une étude approfondie. Ces risques peuvent inclure la présence d'éventuels sites archéologiques, les emplacements de servitudes et de réseaux, les conditions géotechniques des sols, les matières dangereuses et autres sujets (le **Guide sur le cadre de gestion des risques** présente un exemple de registre des risques et contient des informations complémentaires sur l'analyse des risques). L'autorité contractante doit réaliser ces études (ou les poursuivre si un travail préliminaire a été engagé) et utiliser les conclusions pour le développement ultérieur du projet, en sachant que les conclusions de ces études peuvent également :

(i) Impacter l'analyse/évaluation des risques, ce qui peut avoir des conséquences sur l'évaluation économique, l'analyse de l'optimisation des ressources (VfM) et la faisabilité commerciale ;

(ii) Permettre de créer une référence pour certains risques afin d'établir des seuils pour le partage des risques ou des approches en matière de conservation de risques ;

(iii) Permettre dans tous les cas de fournir des informations précieuses aux soumissionnaires afin de les aider à réaliser leur propre évaluation des risques et préparer une proposition plus éclairée.

5.3. Études d'impact environnemental et social

Les études d'impact environnemental et social constituent une étape importante dans les examens de « *due diligence* ». L'autorité contractante doit commencer à obtenir les permis environnementaux ou soumettre les informations sur le projet pour une étude de l'impact sur l'environnement, ainsi que de réaliser une évaluation des impacts sociaux conformément au cadre juridique relatif aux PPP, et au droit dérivé.

Étude des impacts sociaux

Il s'agit d'un exercice visant à identifier et analyser les impacts sociaux du projet. Elle porte sur un très large éventail de questions relatives aux changements affectant les conditions sociales, économiques et culturelles de vie et de travail de la population environnante.

L'étude des impacts sociaux contribue à réduire fortement les risques du projet dans la mesure où elle permet d'atténuer l'opposition, de renforcer le soutien général et de mieux appréhender les coûts et bénéfices du projet (informations pouvant être utiles pour une analyse coût-bénéfice plus détaillée). Toutefois, l'analyse des impacts sociaux peut être très chronophage et tous les projets ne justifient pas une analyse complète. Tous les projets exigent à minima un examen des données du projet lors de la phase de préparation et d'évaluation afin d'identifier l'existence d'impacts sociaux significatifs. Si des impacts significatifs sont identifiés, une analyse complète des impacts sociaux devra être réalisée.

L'encadré ci-dessous présente plus d'informations sur la nécessité et le périmètre potentiel de l'étude d'impacts sociaux.

Encadré 9. Périmètre de l'analyse des impacts sociaux

Les types spécifiques de problèmes sociaux et les possibles impacts associés à un projet peuvent varier considérablement selon la nature, la taille et l'emplacement du projet. En d'autres termes, différents projets peuvent présenter des listes de problèmes sociaux très différentes. Par exemple, un projet d'école dans une zone rurale reculée peut présenter des impacts sociaux plus limités qu'un projet de nouvelle route à péage traversant plusieurs communes. Dans tous les cas,

des professionnels expérimentés doivent mobiliser leurs connaissances techniques pour déterminer les enjeux à examiner. La liste suivante présente une liste non-exhaustive de questions liées aux potentiels problèmes sociaux devant être adressées dans le cadre de l'étude de faisabilité sociale :

- Le projet entraînera-t-il un mouvement de population ou une évolution démographique, tel qu'un changement de nombre d'habitants dans les communes affectées par le projet ?
- Le projet modifiera-t-il fortement la structure de l'économie locale ou engendrera-t-il une modification importante des prix, notamment de la valeur foncière ? Quels types d'impacts sociaux ces changements économiques peuvent-ils générer ?
- L'accès des populations locales aux ressources naturelles, comme l'eau potable et l'énergie, sera-t-il fortement modifié ?
- La communauté locale est-elle structurée avec des mécanismes de gouvernance efficaces permettant de traiter les effets à long terme du projet, dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, les négociations des transactions commerciales et autres ?
- Le projet aura-t-il un effet sur la demande en biens ou services publics (comme l'éducation ou la santé) ?
- Existe-t-il des groupes particuliers (groupes indigènes, femmes, minorités ethniques, etc.) qui seront impactés différemment par le projet ?
- Le projet interfèrera-t-il avec le marché local du travail pendant ou après sa construction ?
- Les origines du personnel du projet (par exemple : urbain, instruit, qualifié, de langue étrangère, expatriés, coutumes différentes, etc.) diffèrent-elles fortement de celles des populations locales et peuvent-elles être source d'incompréhension et de conflit ?
- Un afflux de nouveaux-venus cherchant des opportunités associées au projet perturbera-t-il les structures sociales traditionnelles et aura-t-il des effets indésirables tels que la délinquance, la violence, les maladies ou des conflits dûs à des rivalités religieuses ou ethniques ?

La réponse à ces questions permet de déterminer en amont du projet l'ampleur de l'impact et la présence éventuelle d'obstacles sociaux ingérables. Cela permet d'anticiper, d'éviter, de minimiser ou de compenser les effets sociaux négatifs importants de l'infrastructure.

Évaluation environnementale

L'objectif principal d'une évaluation détaillée des enjeux environnementaux au niveau de la phase de préparation est de s'assurer que les considérations environnementales sont abordées de manière explicite et intégrées dans le dossier de faisabilité, et qu'il n'y a aucun obstacle environnemental ingérable pour le projet. Toutes les mesures pertinentes pour les permis environnementaux doivent être prises pour éviter tout retard inutile dans le calendrier du projet. Le résultat de l'analyse de faisabilité environnementale est une recommandation solide sur la

viabilité environnementale du projet, par exemple la possibilité d'obtenir les approbations nécessaires et, si oui, pour un coût raisonnable.

Les impacts environnementaux et le processus officiel d'autorisations correspondant peuvent communément engendrer des retards dans les projets de PPP. Les stratégies d'atténuation des risques environnementaux imposées par les organismes d'approbation représentent également une composante importante des coûts du projet qu'il est nécessaire de prendre en compte lors de l'estimation des dépenses d'investissement (Capex) requises. Les stratégies d'atténuation des risques liées à aux études environnementales font l'objet du **Guide sur le cadre de gestion des risques**.

5.4. Estimations des revenus (prévisions de demande, de trafic et de revenus)

L'autorité contractante doit réaliser des projections de tout revenu commercial attendu du projet. Elle doit notamment réaliser des estimations détaillées de la demande pour les projets de type concession, y compris des analyses de trafic et de revenus pour les projets de transport (que l'autorité contractante conserve les revenus générés ou qu'elle les assigne à la partie privée). Les projections doivent être réalistes et proposer au moins trois scénarios (pessimiste, optimiste et le plus probable). L'analyse de trafic et de revenus requiert des compétences hautement spécialisées et une connaissance approfondie des pratiques et méthodologies standard.

5.5. Planification et engagement des travaux préliminaires nécessaires

En définissant le périmètre préliminaire du PPP dans le cadre de la Tâche 1 : *Justification et documentation du projet sélectionné*, l'autorité contractante doit tenir compte d'éventuels composantes discrètes du projet ou des services devant être mis en œuvre séparément des travaux et services principaux, avant la signature du contrat de PPP. Dans le cadre de ces travaux préparatoires dans la phase de préparation et d'évaluation, l'autorité contractante doit planifier ces travaux en amont et, le cas échéant, les engager. Elle doit notamment commencer à gérer les expropriations si elle a déjà obtenu l'approbation nécessaire pour commencer à investir (sinon, ce processus commencera lors de la phase suivante ou lorsque le projet et le budget correspondant pour ses investissements et ces travaux seront approuvés).

Encadré 10. Exemple de travaux discrets réalisés en amont

Si une usine de traitement des eaux est proposée en tant que PPP potentiel sur un site qui abrite des bâtiments à l'abandon, il peut être approprié que la démolition de ces bâtiments et l'assainissement du site ne fasse pas l'objet du PPP. La démolition et l'assainissement du site peuvent être réalisés en amont, dans le cadre d'un contrat classique, par des experts en démolition pendant la procédure d'appel d'offres pour le PPP. Ces opérations pourront permettre au soumissionnaire retenu de commencer rapidement la réalisation de la station de traitement des eaux suite à l'attribution du contrat de PPP.

Si une nouvelle route est proposée en tant que PPP potentiel et si elle doit être reliée directement à une route à péage exploitée par une entreprise publique, il existe un risque important que les travaux de construction de l'échangeur entre la nouvelle route et la route à péage existante affectent la fréquentation de la route existante et donc les revenus pour l'entreprise publique. S'il est demandé aux soumissionnaires du PPP de supporter ce risque (via une obligation d'indemniser l'entreprise publique de toute baisse de la fréquentation de la route existante pendant la construction de l'échangeur), certains soumissionnaires potentiels peuvent considérer cela comme un risque inacceptable et ne soumettront pas d'offre. Si la construction de l'échangeur est séparée des principaux travaux inclus dans le PPP et gérée directement par l'entreprise publique, le risque sera affecté à la partie la mieux placée pour le gérer.

Dans certains pays, l'exploitation des prisons incombe exclusivement à l'autorité publique. Elle ne doit donc jamais être déléguée aux entreprises privées. Dans ces pays, le secteur privé peut concevoir, construire, financer et entretenir une prison sous un contrat de PPP, mais l'exploitation de la prison doit être séparée du périmètre du PPP et incomber à l'autorité publique.

Tâche 6 : Définition de la structure du PPP et élaboration de l'argument commercial et des études de faisabilité commerciale

Les principaux objectifs de cette tâche sont :

1. D'élaborer la structure financière du PPP, y compris les formes de rémunération payable à la partie privée ainsi que la structure de répartition des risques ;

2. D'élaborer un ensemble de projections de flux de trésorerie et un business plan offrant une opportunité de faisabilité commerciale pour les soumissionnaires et pouvant être utilisé pour d'autres évaluations de projets.

Les projections de flux de trésorerie et le business plan doivent reposer sur des données d'entrée fiables obtenues par la collecte d'informations, les recherches et le jugement d'experts. Le processus par étapes ci-dessous est recommandé - la définition finale du scénario de référence et la confirmation de la faisabilité commerciale ne pouvant être obtenues correctement qu'en intégrant les conclusions de la consultation des acteurs du marché (recommandée et décrite succinctement dans la tâche suivante).

1. Élaboration de la structure financière du point de vue de l'autorité publique ;
2. Définition et explication de la structure de répartition des risques ;
3. Collecte, organisation et utilisation des données du projet pour la réalisation des projections de flux de trésorerie ;
4. Établissement d'un modèle financier ;
5. Confirmation de la faisabilité commerciale.

Pour plus d'informations et un modèle d'étude de faisabilité commerciale, voir le **Guide sur l'évaluation de la faisabilité commerciale**.

Tâche 7 : Consultation des acteurs du marché

Les objectifs principaux de la consultation des acteurs du marché sont premièrement d'étudier l'adéquation et le bien fondé des hypothèses financières ; deuxièmement, d'obtenir des points de vue du secteur privé sur les risques et la structure financière afin d'alimenter l'argument commercial du projet. Sur la base des conclusions de cette consultation, l'autorité contractante doit ajuster, le cas échéant, les hypothèses financières, les hypothèses relatives aux risques ainsi que la structure financière, pour mieux garantir la faisabilité financière et l'optimisation des ressources (VfM) et actualiser le modèle financier de référence afin de refléter ces changements. Le scénario de référence de l'argument commercial du PPP et, par conséquent, l'étude de faisabilité commerciale, ne doivent pas être finalisés avant la fin de la consultation des acteurs du marché.

Par exemple, la consultation des acteurs du marché pourrait conclure à la nécessité de réviser à la hausse la rentabilité des fonds propres ou de montrer que les estimations des coûts financiers ou des dépenses d'investissement (Capex) étaient trop optimistes, engendrant ainsi une augmentation des paiements publics ou une extension de la durée du contrat. Les conclusions de la consultation peuvent également réorienter la répartition des risques ou le mécanisme de rémunération, obligeant ainsi à réviser les variables de bancabilité (durée du prêt, endettement et, en particulier, taux de couverture de la dette) et à redéfinir les projections, entraînant un besoin accru ou réduit

en paiements de service (ou un excédent de rentabilité inférieure ou supérieure pour les projets de type concession).

Pour plus d'informations, voir le **Guide sur la consultation des acteurs du marché**.

Tâche 8 : Analyse de la soutenabilité et de l'impact budgétaires

L'objectif de l'analyse de la soutenabilité et de l'impact budgétaire est d'évaluer la soutenabilité du projet pour l'autorité publique, notamment l'autorité publique initiatrice concernée ou l'État dans son ensemble. Cette tâche est réalisée en quatre étapes :

1. Description des sources de financement et de la disponibilité du budget ;
2. Calcul des passifs éventuels et directs ;
3. Calcul des autres passifs et de l'engagement général du projet ;
4. Évaluation de l'exposition globale et de la soutenabilité budgétaire.

À l'issue de cette tâche, l'autorité contractante doit établir une « étude de soutenabilité budgétaire »[5] décrivant :

1. Les fonds et le budget disponibles pour le projet ;
2. Les passifs directs et éventuels relatifs au projet de PPP ;
3. Les autres passifs directs et éventuels relatifs au projet hors du périmètre du PPP (ex. : coûts des acquisitions foncières, coûts de suivi du contrat, coûts des travaux et des services réalisés directement ou au titre d'autres contrats) ;
4. La justification de la soutenabilité budgétaire du projet au vu des engagements globaux de l'autorité contractante, en tenant compte des autres projets prioritaires ;
5. Un rapport et des calculs concernant l'impact du projet sur l'exposition cumulée du portefeuille global national des PPP.

8.1. Description des sources de financement et de la disponibilité du budget

L'autorité contractante doit décrire avec précision les sources spécifiques de financement disponibles pour le projet, et notamment :

[5] L'étude de soutenabilité budgétaire fera partie du dossier de faisabilité lorsque l'administration publique initiatrice sera prête à la soumettre au Ministre chargé des finances afin qu'il délivre un avis de soutenabilité budgétaire et au CARPA pour décision PPP (voir tâches 12 et 13).

(i) Une estimation des fonds que doit générer le projet sous forme de redevances facturées aux usagers (dans le cas où elles ne sont pas directement assignées au partenaire privé) ou de recettes annexes y compris les revenus générés par des mécanismes de valorisation foncière – voir Encadré 11 ;

(ii) Une description et une estimation des économies générées par le projet et une estimation de la mesure dans laquelle elles constitueront une source de financement indirecte ;

(iii) Toute source budgétaire spécifique autre que le budget ordinaire de l'autorité contractante, y compris les fonds fiduciaires stratégiques sectoriels ou dédiés à d'autres fins (ex. : taxes sur les produits pétroliers pour les infrastructures de transport).

8.2. Calcul des passifs éventuels et directs du projet de PPP

Le calcul des passifs directs résulte de l'étude de faisabilité commerciale (voir le **Guide sur l'évaluation de la faisabilité commerciale** pour plus d'informations). La valeur des passifs directs à prendre en compte dans l'analyse de soutenabilité budgétaire est la valeur des montants relatifs au cofinancement nécessaire à la faisabilité commerciale ainsi que la bancabilité du projet, en prenant en compte généralement le scénario de référence ou le plus probable (prendre en compte les scénarios pessimistes peut également constituer un exercice raisonnable). Le cofinancement peut prendre la forme de versements de subventions pendant la phase de construction, de rémunérations fixes différées, de frais de mise à disposition ou de toute autre rémunération devant être engagée dans le futur contrat.

L'autorité contractante doit également évaluer les passifs éventuels. Un passif éventuel est un passif susceptible d'apparaître en cas de la survenance d'un évènement futur probable. Dans un contexte de PPP, les passifs éventuels concernent généralement les risques conservés et partagés, pouvant représenter la valeur estimée de ces risques déterminés dans l'analyse de soutenabilité et d'impact budgétaires. Ces valeurs doivent également être utilisées pour l'analyse de l'optimisation des ressources (VfM).

Lorsqu'elle envisage de proposer une garantie de « reprise de dette » et/ou de revenu minimal, l'autorité contractante doit alors évaluer la valeur du risque assumé (c.à.d. la valeur de la garantie dans ce dernier cas).

Le calcul des passifs directs et éventuels doit être accompagné d'une estimation des sources de financement décrite à la section 8.1 de la Tâche 8, dans la mesure où elles sont directement affectées au projet. L'autorité contractante présente les résultats à la fois en termes de flux annuels et de valeurs actuelles nettes (VAN/coût actuel net) et à la fois en termes nominaux, réels ou relatifs (relatif au PIB projeté).

8.3. Autres passifs et engagements généraux du projet

Pour évaluer l'impact et la soutenabilité budgétaires d'un projet, l'autorité contractante doit tenir compte, non seulement des passifs relatifs au contrat de PPP, mais également aux divers coûts du projet, tels que :

(i) Tous les coûts d'acquisition foncière que supportera l'autorité contractante ;

(ii) Tous les coûts associés aux composants du projet qui seront réalisés séparément du contrat de PPP, tels que les activités de préparation du site réalisées par une autre partie prenante dans la cadre d'un contrat de travaux en amont ;

(iii) Les coûts de gestion du projet assumés par l'autorité contractante sur la période courant jusqu'à la signature du contrat de PPP ;

(iv) Les coûts de gestion du contrat assumés par l'autorité contractante sur la durée de vie du contrat de PPP ;

(v) Le coût de fourniture de tous services relatifs au projet exclus du périmètre du contrat de PPP et conservés en tant que responsabilité de l'autorité publique. Pour illustrer, si le PPP porte sur la conception, la construction, le financement et l'entretien de nouvelles écoles et si l'autorité contractante emploie le personnel enseignant dans les écoles, le coût lié à l'emploi du personnel enseignant supporté par l'autorité contractante doit également être pris en compte dans l'évaluation de la soutenabilité budgétaire du projet.

8.4. Calcul de l'exposition cumulée et évaluation de la soutenabilité budgétaire

Pour évaluer la soutenabilité et l'impact budgétaires, l'autorité contractante doit :

(i) Décrire le poids du nouveau projet dans la prévision de son budget habituel ;

(ii) Déterminer si le projet est soutenable, en envisageant tous les passifs directs et éventuels potentiels, la soutenabilité des finances publiques, le besoin, pour l'autorité contractante, de financer d'autres projets prioritaires et ses coûts récurrents ;

(iii) Fournir au Ministère des Finances et à la Direction générale du budget les détails de l'impact budgétaire afin de leur permettre de :

- Calculer la valeur de l'exposition cumulée du PPP (c.à.d. le montant total, en termes de valeur actuelle nette (VAN) et de flux de trésorerie, de tous les projets de PPP jusqu'à la fin de leur durée de vie, y compris le nouveau projet potentiel en cours d'évaluation) ;
- Présenter ces résultats (VAN et flux de trésorerie) en termes de pourcentage du PIB estimé pour l'exercice en cours et tous les exercices projetés.

Si le projet donne lieu au franchissement d'un seuil d'exposition cumulée ou de tout autre seuil pouvant être établi permettant de limiter les engagements budgétaires relatifs aux PPP pour une autorité contractante particulière ou pour tous les programmes de PPP camerounais ; la structure ou le périmètre du projet devront alors être révisés afin de rendre le projet soutenable. Sinon, l'autorité contractante devra différer la sélection du projet (définitivement ou provisoirement). Il peut aussi être nécessaire de choisir un autre projet proposant une option mieux adaptée au besoin actuel.

Si le projet n'est pas soutenable sur le plan budgétaire (notamment s'il dépasse les limites d'exposition cumulée, si un contrôle de ce type est défini) l'autorité contractante doit envisager de le redéfinir, notamment en modifiant sa structure financière et de répartition des risques.

Encadré 11. Différence entre les notions anglaises de « *funding* » et « *financing* »

Il est essentiel de comprendre la différence entre « *funding* » (source de financement) et « *financing* » (financement) pour éviter toute confusion sur ce dernier terme.

La notion anglaise de « *financing* » renvoie aux fonds nécessaires en amont du projet pour faire face aux coûts de réalisation de l'infrastructure. Le financement est soit public ; via des excédents budgétaires ou des emprunts (mode classique de commande public), soit privé ; via la levée de dettes sur les marchés monétaires et de financements en fonds propres (dans le cas des PPP).

« *Funding* » fait généralement référence à l'origine des fonds nécessaires pour répondre aux obligations de rémunération. Dans le contexte d'un PPP, le terme désigne l'origine des fonds qui, sur le long terme, permettront de rémunérer le partenaire privé en contrepartie des investissements, des coûts d'exploitation et des coûts d'entretien engagés dans le cadre du projet. Le « *funding* » provient généralement des impôts et des taxes (pour la paiement des services du partenaire privé dans le cas d'un PPP à paiement public) ou des redevances payées par les usagers (qui sont généralement assignées au partenaire privé dans le cas des PPP de type « concession »), et potentiellement d'autres revenus commerciaux associés au projet qui peuvent être assignés au partenaire privé (tels que les stations-service sur une route, les hôtels et restaurants, les points de vente dans les gares, le parking d'un hôpital ou la publicité dans les transports, entre autres).

Les autorités publiques peuvent également utiliser des sources de fonds plus spécifiques, telles que la « valorisation foncière ».

Dans tous les cas, la recherche de sources de financement additionnelles est cruciale pour les projets de grande ampleur.

Valorisation foncière

Pour de nombreux projets d'infrastructures (de transport notamment), l'immobilier privé autour de l'infrastructure peut voir sa valeur augmenter du fait de la connectivité accrue et de la rénovation urbaine liées au projet. Cette approche est implicite dans les projets d'urbanisation axés sur les transport collectifs (*Transit-Oriented Development* – TOD). Les mécanismes de valorisation foncière visent aussi à conserver ou récupérer une partie de cette plus-value pour partiellement compenser les coûts de développement des infrastructures.

Ceci peut se réaliser par différents moyens, tels que la promotion immobilière (valorisation foncière axée sur l'urbanisation, par exemple la vente de terrains autour d'une gare), ou la perception de taxes (valorisation foncière axée sur les taxes, telle que « la taxe sur les plus-values foncières » ou encore « le financement fiscal de la rénovation urbaine », caractéristique des États-Unis).

Pour la valorisation foncière axée sur l'urbanisation, l'autorité contractante et/ou les autres autorités publiques collaborant dans le cadre de *joint-ventures* (par exemple, les autorités publiques municipales pour un projet de connexion ferroviaire avec une ville) peuvent entreprendre, en nom propre, des opérations de promotion immobilière sur des terrains publics et utiliser la valeur dégagée pour financer des subventions. Ce droit ainsi que la valeur correspondante peuvent également être affectés au partenaire privé en tant que source de revenus, mais il convient d'être particulièrement attentif quand la composante immobilière du contrat est conséquente pour éviter que les paramètres immobiliers deviennent plus importants que l'aspect premier du service public dans la conduite du contrat.

Tâche 12 : Constitution et soumission du dossier préalable de faisabilité au Ministre chargé des finances pour avis de soutenabilité budgétaire

Le dossier préalable de faisabilité doit être constitué de manière à démontrer que :

1. Le projet constitue un investissement pertinent (décision d'investissement) ; et
2. Sa mise en œuvre sous forme de PPP constitue le mode de passation de marché le plus adéquat (décision de PPP).

Les autorités contractantes doivent donc collecter toutes les informations et tous les rapports rédigés pendant la phase de préparation et d'évaluation pour constituer un « dossier préalable de faisabilité » à soumettre au Ministre chargé des finances.

Le dossier préalable de faisabilité doit à minima contenir les éléments suivants :

(i) Conception préliminaire et exigences techniques du projet

(ii) Étude des risques et plan de gestion des risques

(iii) Synthèse de l'analyse de faisabilité commerciale (annexée au dossier de faisabilité complet pour soumission au CARPA)

(iv) Synthèse de l'analyse de soutenabilité et d'impact budgétaires (qui sera annexée au dossier de faisabilité complet pour soumission au CARPA)

(v) Plan de gestion du projet et liste des questions en suspens, actualisés

Le Ministre chargé des finances émettra un avis de soutenabilité budgétaire déterminant si le projet constitue (ou non) un investissement pertinent qui pourrait représenter (ou non) un fardeau excessif pour les finances de l'autorité publique.

Une fois que le Ministre aura émis un avis de soutenabilité budgétaire positif, le dossier préalable de faisabilité décrit ci-dessus devra être élaboré lors des tâches précédentes ainsi que l'avis conforme du Ministre, pour constituer le dossier de faisabilité complet que le CARPA devra évaluer afin de décider si le PPP constitue le mode de passation de marché adapté.

Tâche 13 : Contrôle du dossier de faisabilité pour soumission au CARPA

À l'issue de la phase de préparation et d'évaluation, l'autorité contractante aura alors accompli la majeure partie des tâches techniques nécessaires pour préparer un projet de PPP ; elle doit ensuite s'assurer que le dossier de faisabilité est prêt à être soumis au CARPA. Ce travail définit le cadre de la structuration du projet ainsi que les différent aspects du processus de passation de marché et de gestion du contrat. L'autorité contractante doit donc s'assurer que l'évaluation est exhaustive et détaillée pour permettre de préparer la phase de structuration et de gestion de l'appel d'offres (Phase II) (voir liste de contrôle ci-dessous).

Une évaluation non-exhaustive peut donner lieu à une décision fondée sur des informations insuffisantes ou conduire à un exercice de structuration reposant sur des informations inadéquates. Si les questions préparatoires telles que les travaux en amont ou les recherches ultérieures ne sont pas encore finalisées alors que l'autorité contractante considère qu'elles peuvent être traitées pendant la Phase II sans compromettre les résultats du projet, il faut également l'inclure dans le Plan de gestion (voir Tâche 2 ci-dessus).

Encadré 12. Liste de contrôle de l'évaluation à l'issue de la phase de préparation et d'évaluation

- ✓ La description des exigences techniques en termes de conception d'infrastructure et de spécification des services est suffisamment détaillée pour estimer avec précision tous les coûts du projet.
- ✓ Au cas où l'analyse des risques aura été réalisée, que les risques techniques, y compris géotechniques, ont été clairement identifiés et parfaitement analysés.
- ✓ Le projet est considéré comme techniquement viable, sur la base des hypothèses technologiques et tenant compte de tout risque résiduel lié aux exigences techniques.
- ✓ En cas d'analyse des risques ; un plan de gestion des risques et une matrice des risques ont été élaborés et la notation de tout risque résiduel est comprise dans les tolérances définies par le plan de gestion des risques.
- ✓ L'autorité contractante dispose d'un modèle financier fonctionnel permettant l'analyse de sensibilité des principales hypothèses techniques et financières.
- ✓ L'autorité contractante dispose pour le projet d'un scénario financier de référence qui confirme la bancabilité du projet (selon les KPI financiers et paramètres risque/rémunération définis).
- ✓ La faisabilité commerciale du projet est démontrée et ce dernier répond aux différents critères financiers et de rentabilité des fonds propres.
- ✓ L'autorité contractante a conçu une structure préliminaire du projet comportant une structure de répartition des risques et un mécanisme de paiement.
- ✓ Les obligations qui incombent à l'autorité publique sont jugées soutenables du point de vue du budget et des finances publiques.
- ✓ L'impact du projet sur le bilan comptable de l'autorité publique est visible, le cas échéant.
- ✓ Le permis environnemental final a été délivré ou le processus d'obtention est clairement défini.
- ✓ Un exercice méticuleux de *due diligence* juridique a permis d'identifier tous les enjeux juridiques relatifs au projet et les exigences liées au processus décisionnel.
- ✓ Toutes les directives réglementaires devant être suivies pour l'approbation finale du projet ont été prises en compte dans le cadre des études et des actions de la phase de préparation.
- ✓ L'autorité contractante a finalisé un rapport de préparation contenant les conclusions des exercices d'évaluation.
- ✓ Toutes les autorisations obligatoires requises pendant la phase de préparation ont été délivrées ou l'autorité contractante est prête à les demander.
- ✓ Toutes les approbations requises pendant le processus de passation de marché ont été identifiées.
- ✓ Les membres de l'équipe nécessaires et les ressources requises pendant la phase de structuration ont été identifiés et sont déjà en place ou l'autorité contractante dispose d'un budget suffisant pour engager les ressources nécessaires et a préparé des termes de

référence de manière à pouvoir recruter des conseillers/consultants afin de démarrer la phase suivante.