

Renforcer les institutions pour améliorer les PPP

Le rôle de la gestion des contrats



Cette note a été produite par Iris Infrastructure Advisory Ltd avec Andrew Jones pour le Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) et le Infrastructure Finance, PPPs & Guarantees Global Practice (IPG) avec des contributions de la part de Bailo Diallo, Jane Jamieson, et Jemima Sy sous la direction de Imad Fakhoury (Global Director - IPG) et Fatouma Touré Ibrahima (Practice Manager - PPP Group).

Les pays en développement manifestent un intérêt sans précédent pour les investissements privés dans les infrastructures et les services de base afin de répondre à une demande nationale croissante. De nos jours, presque tous les pays en développement ont réussi à mettre sur le marché un PPP en matière d'infrastructure. Après une baisse substantielle de la participation privée dans les infrastructures due à la pandémie de COVID-19, celle-ci a rebondi en 2021¹ et de nombreux gouvernements se tournent vers le secteur privé pour un appui permettant de financer et de réaliser des investissements dans les infrastructures, ce qui est considéré comme un facteur clé de la reprise postpandémie.

La mise en place de cadres et d'institutions de PPP solides traduit l'engagement d'un gouvernement en faveur des PPP et devrait favoriser l'efficacité et la responsabilité dans leur gouvernance et déboucher sur des transactions de meilleure qualité. Les PPP peuvent être mis en œuvre de manière ponctuelle, sans cadre juridique et institutionnel spécifique. Toutefois, pour répondre aux besoins d'investissement

¹ En 2020, la participation privée mondiale dans les infrastructures (PPI) s'élevait à 45 milliards de dollars pour 252 projets, soit une baisse de 52 % par rapport à 2019. En 2021, les investissements en PPI se sont élevés à 76,2 milliards de dollars pour 240 projets - [Base de données PPI](#).

récurrents des pays en matière d'infrastructures et pour générer des transactions "à bon rapport qualité-prix", ils devront aller au-delà des projets précurseurs et mettre en place des programmes PPP qui encouragent un véritable marché d'appels d'offres et de financement.

Pour mieux comprendre les facteurs de réussite des programmes PPP et la manière dont les partenaires au développement peuvent soutenir au mieux les gouvernements nationaux dans la mise en place et le développement de leur programme PPP, le groupe Infrastructure, PPP & Garanties (IPG) du Groupe de la Banque mondiale et le Fonds de conseil en infrastructures publiques et privées (PPIAF) ont développé le Programme de renforcement des institutions de PPP.

Le Programme de renforcement des institutions de PPP est destiné à distiller l'expérience collective en matière de soutien aux PPP par le Groupe de la Banque mondiale et à tirer des enseignements d'autres institutions et de l'expérience au niveau mondial. Le programme a entrepris : i) une analyse et une recherche pour identifier les facteurs critiques de réussite et d'échec des programmes PPP et ii) un examen des outils, ressources et assistance technique fournis pour développer des institutions de PPP. Le programme apporte également un soutien exhaustif au renforcement institutionnel à certains pays financés par le PPIAF.

Bien qu'il n'existe pas de solution unique garantissant le succès et, les facteurs de succès des programmes PPP étant complexes et multidimensionnels, des éléments permettant de soutenir le succès des programmes PPP ont été identifiés. Ces éléments ont été regroupés en cinq thèmes clés: renforcement des capacités, cadres juridiques et institutionnels, préparation de projets, financement et gestion des contrats. Cette note pratique, de même que celles portant sur les quatre autres thèmes clés, vise à diffuser les éléments du programme sur ces thèmes spécifiques. Ces notes sont complétées par une note qui cartographie (ou présente) les outils et les produits utilisés pour apporter un appui institutionnel aux PPP et qui ont été examinés dans le cadre de la recherche.

Ce guide pratique décrit les résultats et les enseignements tirés sur le rôle de la gestion de contrats dans la réussite des programmes de PPP.

1. Quel rôle la gestion des contrats joue-t-elle dans la réussite des programmes PPP ?

La réalisation de projets de PPP et l'obtention d'investissements privés ne constituent qu'un des aspects de la réussite d'un programme de PPP. Il est tout aussi important de savoir si, au cours de leur vie opérationnelle, les projets réalisés répondent réellement aux objectifs des pouvoirs publics. Bien qu'un contrat régisse la mise en œuvre des projets de PPP, de futurs événements, anticipés ou non, et le comportement des parties qui gèrent le contrat, peuvent entraîner des différences dans la valeur que les gouvernements tirent des projets de PPP comparativement à ce qui était prévu au moment de l'attribution du contrat.

En conséquence, une gestion efficace des contrats est souvent considérée comme étant tout aussi importante que le contrat de PPP lui-même compte tenu notamment de la fréquence à laquelle les équipes de gestion des contrats doivent examiner (et parfois renégocier) des aspects susceptibles de modifier sensiblement la répartition des risques liés aux projets de PPP. Des recherches en la matière en Amérique latine ont souligné que dans le secteur des transports, plus de 70 % des projets² ont fait l'objet de renégociations.

Une étude réalisée au Mexique a révélé que les renégociations ont souvent entraîné des modifications dans la portée du projet dont la durée du contrat et le calendrier des investissements, ce qui se traduit souvent par une augmentation des tarifs et des paiements supplémentaires.

Bien que la gestion des contrats soit considérée comme étant essentielle pour garantir la qualité et la valeur des projets PPP et la réalisation de leurs objectifs, il n'existe que très peu de données sur les pratiques réelles en matière de gestion des contrats dans les pays en développement. Par conséquent, les résultats identifiés dans le cadre du Programme de renforcement des institutions de PPP se concentrent sur les enseignements qui peuvent être tirés des études déjà réalisées dans ce domaine qui sont souvent axées sur l'expérience des pays développés et sur des informations plus générales sur les rôles et responsabilités typiques des institutions. L'examen le plus complet de l'expérience est l'outil de gestion des contrats de PPP du Global Infrastructure Hub qui comporte des enseignements tirés de 250 études de cas réalisées à travers le monde.

L'une des principales conclusions de la plupart des travaux portant sur la gestion des contrats est que la capacité requise pour gérer et renégocier efficacement les contrats de PPP est élevée. Les difficultés rencontrées par les pays développés pour se doter de ces capacités indiquent probablement que les pays en développement risquent fort de ne pas disposer des capacités requises pour garantir que, sur la durée de leur existence, les PPP répondent, avec succès, aux attentes des pouvoirs publics. L'un des principaux facteurs contribuant au manque de capacité dans la gestion des contrats est la perte de connaissance des projet après le bouclage financier, quand un grand nombre d'équipes de projet gouvernementales sont réduites et que les conseillers externes, qui sont souvent essentiels à l'élaboration de projets et à la rédaction de contrats, ne sont plus disponibles.

La résolution de ces problèmes relève généralement de la responsabilité des autorités contractantes, qui sont en général les premiers responsables de la gestion des contrats. Même si les institutions centrales de PPP appuient la gestion des contrats en fournissant une expertise technique aux autorités contractantes et en préparant des documents d'orientation sur des points spécifiques, l'efficacité de ces

² Gausch et al. 2014.

approches en termes de protection de la valeur que les gouvernements tirent des projets de PPP n'est pas clairement établie.

2. Comment le soutien des partenaires de développement en matière de gestion des contrats a-t-il été fourni jusque-là?

Malgré l'importance perçue de la gestion des contrats pour la réussite des projets et programmes de PPP, elle n'a pas fait l'objet d'un important soutien de la part des partenaires de développement aux institutions de PPP. L'aide qui a été apportée a été examinée dans le but d'identifier les lacunes et les chevauchements dans les orientations, les outils et les produits et de comprendre comment une assistance technique spécifique dans le domaine de la gestion des contrats peut s'avérer la plus utile ou être confrontée à des défis au niveau des institutions de PPP. Les principales conclusions de cet examen sont présentées dans cette note répartie en deux grandes catégories: (i) la mise au point d'orientations sur les meilleures pratiques, d'outils et d'autres produits visant à renforcer les capacités et (ii) l'assistance technique fournie pour développer les capacités et qui peut ou non mettre à profit des outils ou des produits spécifiques.

2.1 Conseils, outils et produits

De nombreux guides d'information générale sur les PPP comportent une section sur la gestion des contrats. Dans de nombreux cas, cette section est quelque peu sommaire et fournit peu de conseils détaillés susceptibles d'aider les praticiens. Des publications plus récentes ont un contenu de plus en plus important sur la gestion des contrats et il existe aussi quelques ressources consacrées exclusivement aux questions de gestion des contrats, comme le reflète le tableau ci-dessous; cependant, pour ce qui est de la gestion des contrats, les institutions de PPP disposent de beaucoup moins de ressources comparativement à d'autres aspects relatifs aux PPP.

Aperçu des outils et des produits

Outil/Produit	Partenaire de développement
Nouveautés en matière de gestion des contrats* : Outil en ligne qui va collecter et consolider les informations sur les contrats de PPP afin de faciliter le suivi du portefeuille.	Groupe de la Banque mondiale
Gestion des PPP pendant la durée du contrat : Conseils et enseignements tirés des stratégies de gestion des activités et processus clés tout au long du processus de passation et de mise en œuvre des contrats.	Centre européen d'expertise en PPP
Outil de gestion des contrats de PPP : Matériel d'orientation sur la gestion des PPP après le bouclage financier y compris les enseignements tirés de 250 études de cas dans le monde	Centre mondial des infrastructures

* Fait référence à des outils ou produits qui sont encore en cours de développement/en attente de publication.

Les documents d'orientation générale qui existent permettent de couvrir de nombreuses questions clés à un niveau élevé, telles que les compétences requises pour la gestion des contrats, l'importance de la gestion de l'information et les défis liés à la perte de la mémoire institutionnelle. Ils reflètent les bonnes pratiques des pays développés, avec des études de cas tirées de pays ayant une expérience considérable en matière de PPP (par exemple, le Royaume-Uni, la France et l'Australie) et sont conçus pour mettre

en évidence les éléments importants que les gouvernements doivent prendre en compte dans la planification des processus de gestion des contrats. Toutefois, il existe actuellement peu d'orientations pour assister les institutions dans les aspects quotidiens de la gestion des contrats.

Outre l'absence relative d'orientations sur les questions de gestion des contrats, les outils d'évaluation des PPP ne semblent pas systématiquement inclure les pratiques ou les capacités en matière de gestion des contrats.

2.2 Couverture des questions de gestion des contrats dans le cadre de l'assistance technique

La gestion des contrats n'est pas un sujet fréquemment abordé dans le cadre de l'assistance technique aux institutions de PPP et l'aide est souvent apportée de manière ad hoc lorsque des problèmes surviennent au cours de la mise en œuvre du contrat. Bien que l'assistance technique axée sur le renforcement des capacités évoque généralement cette question, elle n'est souvent pas traitée de manière approfondie. En outre, les évaluations de l'expérience en matière de PPP tendent à inclure un examen anecdotique de projets spécifiques mais ne donnent pas un aperçu ou n'évaluent pas l'efficacité des pratiques de gouvernance et de gestion des contrats en vigueur après l'attribution du projet, qu'il s'agisse de chacun des projets ou de l'ensemble du programme de PPP.

L'assistance technique qui a été apportée au domaine de la gestion des contrats s'est souvent focalisée sur l'examen des contrats opérationnels, ciblant soit un risque spécifique, soit un projet spécifique confronté à des difficultés de mise en œuvre. Même si un examen de projets spécifiques est sans doute très approprié pour chacune des autorités contractantes, les examens de portefeuilles de projets sont plus appropriés pour appuyer le renforcement des capacités de gestion de contrats de l'institution centrale de PPP et du programme de PPP.

En Côte d'Ivoire, un certain nombre de contrats existants ont été examinés avec une attention particulière portée sur la compréhension des risques fiscaux .

L'assistance technique dans le domaine de la gestion des contrats a augmenté suite à la demande de certains gouvernements en raison des problèmes liés à l'impact de la COVID-19 sur les projets de PPP. Cela offre l'occasion de rassembler les enseignements tirés de l'expérience, qui pourraient guider l'aide future apportée aux institutions de PPP en matière de gestion des contrats . Par exemple, le Programme de réponse rapide des PPP à la COVID-19 de la Banque mondiale qui fournit un soutien à court terme aux gouvernements suite à l'impact de la COVID-19 sur leur programme de PPP, a veillé à ce que les enseignements tirés soient diffusés auprès d'un public plus large à l'aide d'[une série de notes pratiques](#).

3. Comment renforcer les approches à la gestion des contrats?

Les pratiques de gestion des contrats devraient être systématiquement examinées dans le cadre de l'évaluation des programmes de PPP.

Une bonne compréhension de la manière dont les contrats sont gérés dans le cadre d'un programme de PPP, notamment les défis interinstitutionnels, devrait servir de base à la majeure partie de l'assistance technique fournie aux institutions de PPP et en particulier, à l'assistance technique axée sur la résolution des contraintes spécifiques de gestion des contrats.

Les mesures spécifiques qui peuvent être prises sont les suivantes :

- Inclure systématiquement les informations sur la gouvernance des projets après attribution et sur les pratiques de gestion des contrats dans les évaluations de l'expérience d'un pays en matière de PPP.
- Veiller à ce que l'élaboration du cadre des PPP s'appuie sur une compréhension de la gouvernance réelle des projets après attribution et des pratiques de gestion des contrats afin de contribuer à la clarification des rôles institutionnels à toutes les étapes du cycle de projets de PPP.
- Veiller à ce que les activités de renforcement des capacités couvrent les aspects de gestion des contrats et que les connaissances soient transférées à l'autorité contractante de manière appropriée conformément aux pratiques nationales en vigueur et aux rôles et responsabilités institutionnels.
- Envisager de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la capacité de gestion des contrats dans le cadre des analyses de portefeuille afin de déterminer les besoins en ressources des programmes de PPP.

Avertissement : Ce document est le fruit du travail du personnel de la Banque mondiale, avec des contributions de sources externes. Les conclusions et interprétations exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Banque mondiale, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent.

Le contenu de ce document est destiné à des fins d'information générale uniquement et ne constitue en aucun cas un avis juridique. Ces informations ne sont ni exhaustives ni normatives et ne doivent en aucun cas être interprétées comme un avis financier, technique ou juridique professionnel approprié sur un projet ou un programme de PPP, ni se substituer à un tel avis.