

LIGNES DIRECTRICES POUR LE RECRUTEMENT DE CONSEILLERS

Nécessité et avantages de recruter des conseillers extérieurs

La conception, la structuration et la passation d'un projet de PPP sont des processus complexes que le partenaire public ne doit pas entreprendre seul. Afin d'assurer la réussite du projet, il est important que le gouvernement s'entoure de conseillers extérieurs spécialisés dans les domaines économique, financier, juridique et technique.

En particulier, le recrutement de conseillers extérieurs permet :

- aux pouvoirs publics d'avoir accès à un niveau d'expertise qui n'est souvent pas disponible au sein de l'administration ;
- d'éviter de faire des erreurs coûteuses ;
- de faciliter le transfert de connaissances du secteur privé au secteur public ;
- de légitimer le processus de participation du secteur privé en ayant recours à des conseillers indépendants qui endossent et soutiennent les propositions du gouvernement, ce qui a pour effet d'augmenter la confiance des investisseurs et du public.

Le recrutement de conseillers extérieurs nécessite une certaine organisation au sein du partenaire public. En particulier, l'équipe projet au sein du partenaire public, interlocuteur des conseillers, doit être en place ; de même, des ressources financières doivent être disponibles pour rémunérer les conseillers. La mise en place d'un processus compétitif pour le recrutement de conseillers permet de s'assurer que le niveau de rémunération est adapté au niveau d'expertise requis et à l'état du marché. La Cellule PPP peut jouer un rôle d'appui important à l'équipe projet au sein du partenaire public afin d'encadrer l'ensemble du processus de recrutement des conseillers.

Les différentes catégories de conseillers

Les nombreuses composantes d'un projet de PPP requièrent un panel important d'expertises et de compétences. Les expertises requises varient d'un projet à l'autre, néanmoins les expertises suivantes sont récurrentes pour la préparation et la mise en œuvre de la plupart des projets développés sous forme de PPP.

- **Expertise économique et connaissance sectorielle**

Connaissance de l'économie et des mécanismes de régulation et de tarification du secteur concerné.
Expertise en matière d'étude de la demande, d'étude de trafic et d'étude de la volonté à payer.

- **Expertise financière**

Connaissance approfondie des mécanismes et sources de financement des projets d'infrastructures en PPP et des conditions de « bancabilité » de tels projets. Expertise en modélisation financière.

- **Expertise juridique**

Connaissance du cadre juridique local et des bonnes pratiques internationales en matière d'élaboration de contrats. Expertises avérées en matière de PPP et de droit de l'arbitrage international indispensables.

- **Expertise technique**

Connaissance des aspects techniques, opérationnels et d'ingénierie du secteur d'infrastructure en question.

Dans chacun de ces domaines, les experts doivent disposer d'une expérience avérée en matière d'anticipation des risques et de définition de mesures de gestion et d'atténuation de ces risques.

Dans certains cas, des experts en relations publiques, ressources humaines, environnement, fiscalité, communication, ou autres spécialités peuvent également être amenés à accompagner la mise en œuvre d'un projet de PPP.

Concernant le profil des experts, il peut être préférable de privilégier des conseillers qui ont aussi des références de conseil au secteur privé. Ils sont en effet le mieux à même de savoir ce qu'il est possible d'exiger des candidats. Bien évidemment, des mesures doivent être prises pour garantir l'impartialité totale des conseillers.

Le marché du conseil regroupe des structures très différentes. Des bureaux d'études et des sociétés d'ingénierie mettent à disposition des experts techniques sectoriels pour l'accompagnement de la mise en œuvre des projets d'infrastructure sous forme de PPP. L'expertise juridique nécessaire à l'analyse du cadre légal et institutionnel des PPP ainsi que l'élaboration de lois et contrats est la spécialité de sociétés d'avocats. Certaines banques d'affaires proposent des conseillers disposant de l'expertise financière décrite ci-dessus. On trouve également des sociétés de conseil spécialisées dans les PPP et d'autres sociétés plus généralistes couvrant tout ou partie des expertises citées ci-dessus.

Stratégie de recrutement des conseillers

Le partenaire public doit s'interroger sur la forme la plus appropriée de recrutement et de management des conseillers. De manière générale, deux options principales s'offrent à lui :

- recruter un consortium de conseillers couvrant l'ensemble des expertises requises ;
- recruter un conseiller stratégique avec la responsabilité de gérer les différents conseillers.

La deuxième option peut se révéler intéressante pour le partenaire public dans le cas où il n'aurait pas le temps ou les capacités de gérer les différents conseillers. La première option apparaît la plus appropriée dans le cas où le partenaire public a la capacité de coordonner les interventions des différents conseillers et souhaite gérer et donner ses instructions directement à chaque conseiller. Dans la deuxième solution, le partenaire public doit néanmoins conserver (et exercer) la possibilité de s'adresser directement aux différents conseillers (technique, juridique, autre) à certains moments clés pour s'assurer que leur point de vue a bien été pris en compte par le conseiller stratégique et que des questions légitimes n'ont pas été écartées par celui-ci.

Par ailleurs, le partenaire public doit également résoudre la question du phasage et de l'organisation des missions de conseil dans le temps, depuis la phase d'identification jusqu'à la clôture de la phase de transaction (recrutement d'un conseiller unique ou de plusieurs conseillers successifs).

Sur un plan pratique, le recrutement d'un conseiller unique peut paraître à première vue un moyen aisé de gagner en efficacité et de minimiser les délais liés aux processus d'appel d'offres. Cette option peut en outre se justifier sur un plan théorique : la personne publique peut estimer que ceux qui ont conseillé pendant la phase d'études doivent assumer leurs choix et être capables de conseiller pendant la phase de passation du contrat. Pour laisser la possibilité à la personne publique de changer de conseillers entre les différentes phases de conseil, le recours à un marché découpé en tranches peut être envisagé. Les termes de référence pourraient ainsi faire référence à une tranche ferme circonscrite à la phase d'étude, et à une tranche conditionnelle pour l'assistance à la transaction.

Cependant, le recrutement d'un conseiller unique pour l'ensemble de l'opération peut se révéler problématique. D'une part, l'équipe de conseillers en charge des études de faisabilité et de structuration préalable du projet pourrait être incitée à préconiser le développement du projet sous forme de PPP et à amener celui-ci jusqu'au stade de la transaction pour des raisons non valables. Par ailleurs, il est très difficile pour les conseillers de faire une offre financière en réponse à un appel d'offres portant sur un processus aussi long et incertain, tant en termes de délai que de contenu.

Dans ces conditions, il est recommandé de recruter une équipe de conseillers pour la phase de développement du projet (faisabilité et structuration) puis un ou plusieurs autres conseillers pour appuyer le partenaire public pendant la phase de transaction du projet, une fois l'évaluation préalable réalisée. Il est néanmoins souhaitable que les conseillers recrutés pendant la phase de développement du projet puissent participer à l'appel d'offres relatif à la transaction du projet. Dans un souci d'équité, il est également recommandé que l'équipe chargée d'évaluer les offres pour la phase de transaction soit différente de l'équipe projet ayant collaboré avec les conseillers recrutés pendant la phase de développement du projet.

Intervention des différents types de conseillers au cours du cycle du projet

Chaque projet de PPP présente un développement et une mise en œuvre spécifiques. Néanmoins, on peut généralement déterminer quatre grandes étapes de développement et de mise en œuvre d'un projet de PPP :

- identification d'un projet de PPP ;
- phase de développement (préparation, faisabilité et structuration préalable du projet) ;
- phase de transaction (structuration définitive, rédaction du contrat de PPP, marketing et processus de sélection du partenaire privé) ;
- gestion du contrat.

Aux différentes étapes de mise en œuvre du projet, certains conseillers seront plus amenés que d'autres à intervenir.

a. Identification d'un projet en PPP

Au stade de l'identification du projet, des conseillers généralistes, dotés d'une connaissance solide des PPP, peuvent être sollicités pour identifier les projets présentant le meilleur potentiel pour un montage en PPP parmi les projets prioritaires du pays ou, plus globalement, parmi les projets portés par les principales entités publiques porteuses de projet (ministères, agences publiques, principales collectivités locales, etc.).

b. Phase de développement

Le développement d'un projet sous forme de PPP requiert généralement l'assistance de conseillers spécialistes des PPP associés à des conseillers techniques pour assurer sa préparation, sa faisabilité et sa structuration. Le recrutement de conseillers disposant d'une expertise économique est nécessaire à ce stade afin d'évaluer les impacts du choix de la forme du PPP, les coûts et bénéfices du projet, et les options de réforme du secteur, ainsi que pour réaliser les études de la structure de marché et des systèmes de régulation.

Lorsque le projet est suffisamment défini (note de concept stabilisée), le conseiller technique établit le cahier des charges techniques et le programme fonctionnel détaillé du projet (celui-ci sera par la suite revu et affiné avant d'être intégré au DAO définitif transmis aux candidats en phase de transaction).

La conception du projet s'affinant, le rôle des autres conseillers s'affirme. En particulier, les conseillers juridiques évaluent le cadre légal applicable au projet en s'intéressant aux différentes options envisagées pour son développement, et élaborent les éventuels projets de lois et règlements nécessaires ou proposent des amendements aux textes en vigueur.

Les conseillers économiques et financiers jouent un rôle important dans le cadre des études de faisabilité et d'évaluation préalable des projets de PPP. Les conseillers économiques devront notamment modéliser le plan d'affaires du projet sur la base des coûts d'investissement et d'exploitation-maintenance qui auront été fournis par les conseillers techniques, déterminer la « soutenabilité » budgétaire du projet, évaluer et quantifier les risques selon des méthodes de modélisation sophistiquées. Les conseillers financiers pourront également intervenir sur des tâches relatives à l'identification des différentes options de développement du projet, évaluent l'impact d'un changement d'option sur la confiance des investisseurs et conduisent éventuellement une enquête auprès des investisseurs pour évaluer l'attractivité du projet.

En fonction des caractéristiques du projet, des spécialistes en ressources humaines, environnement et assurances peuvent également être mobilisés pour assister les conseillers juridiques dans l'établissement du cadre légal et institutionnel du projet.

c. Phase de transaction

Au stade de la sélection du partenaire privé, l'ensemble des conseillers participent, chacun en ce qui les concerne, à l'ensemble des tâches que comporte cette étape : publicité du projet auprès des investisseurs potentiels avec éventuellement l'aide de spécialistes en relations publiques, élaboration de la note d'information, conseils sur les critères de pré-qualification, rassemblement de matériel pour l'établissement de la *data room*, pré-qualification, élaboration du DAO, évaluation des offres et négociation du contrat.

Comme évoqué dans la stratégie de recrutement, il est préférable pour la phase de transaction de faire appel à des conseillers stratégiques afin de coordonner au mieux le travail des autres conseillers et assurer ainsi le succès de la transaction.

Les conseillers financiers assument généralement la fonction de conseil stratégique et accompagnent la personne publique tout au long du processus de transaction, en particulier dans le dialogue avec les soumissionnaires et pendant les négociations.

Les conseillers juridiques ont pour tâche essentielle d'élaborer et d'amender les contrats et autres accords requis pour mettre en œuvre le projet, d'organiser l'accès à la *data room*, de vérifier la recevabilité des offres. Ils assistent la personne publique à l'étape de la négociation du contrat.

Les conseillers économiques et techniques vérifient la conformité des éléments économiques et techniques du DAO et de la documentation contractuelle. Ils interviennent pendant l'évaluation des offres sur les aspects dont ils sont spécialistes.

Le rôle des conseillers financiers et juridiques devient de plus en plus prégnant à l'approche de la signature du contrat. Les conseillers financiers participent à l'évaluation détaillée du contrat proposé et assistent le gouvernement durant les négociations. Les conseillers juridiques participent activement à cette négociation et vérifient que l'entente commerciale des parties est bien retranscrite en termes juridiques dans le contrat.

d. Gestion du contrat

Le contrat est géré par le partenaire public. Le succès du projet dépend donc en grande partie de l'aptitude à suivre la bonne exécution du contrat. Pendant la phase de gestion du contrat, des conseillers peuvent néanmoins être recrutés pour certaines tâches spécifiques ou pour réaliser un audit du partenariat avec pour but de vérifier que le partenaire technique remplit bien ses engagements en termes de qualité de services, de maintenance des actifs, d'investissement et plus généralement que le partenariat fonctionne de façon satisfaisante pour les deux parties et pour les usagers ou clients concernés.

En cas de renégociation, divers conseillers sont mobilisés : en particulier des conseillers juridiques pour amender le contrat, des conseillers économiques pour les questions de régulation et tarification, des conseillers financiers pour la modélisation financière du projet, des conseillers techniques pour établir les nouvelles normes de service, etc.

Élaboration des termes de référence pour le recrutement de conseillers

a. Identification des besoins de prestation

Afin d'attirer les conseillers qui offriront les services les mieux adaptés aux besoins du partenaire public, il est fondamental de préparer des termes de référence de qualité. En effet, le recrutement de conseillers n'est pas seulement un processus qui consiste pour les conseillers à démontrer leurs compétences et qualités afin de convaincre les évaluateurs. À cet égard, il est d'ailleurs très important d'imposer un format de présentation des références, et notamment des attestations de satisfaction des clients. C'est également un processus au cours duquel le partenaire public doit s'attacher à « vendre » l'opportunité du projet de manière précise afin d'attirer les conseillers les mieux à même de lui fournir

une prestation sur mesure. C'est pourquoi il est fondamental de mener un travail de définition des besoins qui permettra de préparer des termes de référence clairs et exhaustifs pour les soumissionnaires potentiels.

b. Calendrier

Il est important de proposer un calendrier réaliste des tâches à exécuter par les conseillers. Un calendrier proposant des délais d'exécution trop courts peut affecter la qualité générale de la prestation (conseils inappropriés, investisseurs potentiels non informés du projet, manque de consultation des parties prenantes, etc.)

Idéalement, c'est l'estimation du temps nécessaire à la réalisation de chaque tâche qui doit guider la celle du calendrier. Le calendrier politique ne doit jamais être le seul facteur de décision dans l'élaboration du calendrier de la prestation.

L'organisation d'ateliers, consultations et tables rondes doit également être prise en compte dans la planification du calendrier. Anticiper le temps de validation des livrables est aussi important car ce processus peut se révéler relativement long lorsque plusieurs institutions gouvernementales sont concernées. Enfin, la sélection des conseillers peut également prendre plusieurs mois, ce qui doit être pris en compte par l'équipe en charge de l'élaboration des termes de référence.

c. Budget

Les budgets des prestations de conseil sont souvent fixés lors des exercices annuels de planification des dépenses publiques, avant que le gouvernement n'ait une idée claire du type et du périmètre de la prestation en question. Cette approche peut poser problème lorsque les ressources prévues en amont paraissent finalement insuffisantes pour effectivement payer les conseillers requis.

Il est donc recommandé de définir le budget de la prestation après qu'une première version des termes de référence ait été élaborée. Le budget maximal de la prestation doit être fixé en fonction du type de conseillers requis et de l'estimation de l'effort et de la durée des tâches identifiées. La Cellule PPP peut jouer un rôle d'assistance auprès du partenaire public pour préparer les termes de référence de la prestation et estimer le budget nécessaire à sa réalisation.

Si les conseillers constituent un coût immédiat, ils permettent en réalité de réaliser des économies très importantes en aidant à mieux structurer le projet et en assistant la personne publique dans sa négociation financière, juridique et technique avec les candidats. La mobilisation de conseillers adéquats constitue une garantie de réussite dans l'exécution ultérieure du contrat.

d. Identification du périmètre de la prestation, des livrables, de l'équipe, de la structure tarifaire et de la facturation

Les termes de référence doivent être précis en termes de périmètre de la prestation : il y a parfois une tentation à insister sur la description du contexte de la prestation tandis que les attentes quant aux tâches attendues par le conseiller ne sont pas toujours clairement définies. Pourtant, une description exhaustive des tâches à exécuter permet aux conseillers d'élaborer une offre précise et bien calibrée aux attentes du gouvernement.

Les termes de référence doivent également contenir des informations concernant :

- les objectifs à atteindre, les tâches à réaliser (ex. : mise en place d'une *data room*, organisation d'un séminaire, etc.) et les livrables à remettre (calendrier de remise, contenu, format, langue, etc.) ;
- l'équipe (qualifications, structure de l'équipe, interface avec le client, mode de collaboration et de communication, etc.) ;
- les conflits d'intérêt (conditions d'exclusion le cas échéant) ;
- la structure tarifaire (montant forfaitaire/plafond de prix pour les honoraires, nombre de voyages, gestion des dépenses de voyage, autres dépenses de type coûts d'impression).

e. Financement

Les prestations fournies par des conseillers externes peuvent être coûteuses. Afin de financer leurs besoins en conseils, le gouvernement pourra dans certains cas solliciter des agences bilatérales (AFD, KfW, etc.) ou multilatérales (Banque mondiale, BAD, etc.). Des « fonds » ou des « facilités de préparation de projets » dédiées au soutien à la préparation de projets d'infrastructure en Afrique financent des études ou des assistances techniques. L'Unité PPP accompagne les promoteurs publics du projet de PPP pour l'identification et l'obtention de ces types de financements.

Parmi les fonds de préparation de projets intervenant en Afrique figurent les organismes suivants.

Facilités ou fonds hébergés par le Groupe Banque mondiale :

- PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory) ;
- Global Infrastructure Project Development Fund (InfraVentures) ;
- Infrastructure Development Collaboration Partnership Fund (DevCo).

Facilités ou fonds hébergés par la Banque africaine de développement :

- NEPAD-IPPF (New Partnership for African Development Infrastructure Project Preparation Fund) ;
- Facilité africaine de l'eau (*African Water Facility*).

Autres facilités :

- EU-Africa Infrastructure Trust Fund (EU-AITF) ;
- NEPAD-PPFS (New Economic Partnership for Africa's Development Project Preparation and Feasibility Study) ;
- Private Infrastructure Development Group (PIDG) Technical Assistance Facility (TAF) ;
- InfraCo Africa, le fonds d'assistance technique du PIDG ;
- USAID Africa Infrastructure Program.