REPUBLIQUE DE GUINEE

Travail - Justice - Solidarité

Unité des Partenariats Public-Privé

ETUDE DE FAISABILILITE TYPE

Septembre 2023

Note de remerciement

Ce modèle d'étude de faisabilité a été réalisé par l'Unité PPP, des experts locaux qui interviennent sur toute la chaine de la conception, du développement, de l'exécution et, d'assistance et de conseil dans le cadre des PPP. Ces experts ont été choisis par les structures respectives du cadre institutionnel qui régit les PPP, et finalement avec l'appui d'experts internationaux.

A ce titre les remerciements vont à l'endroit du Gouvernement, des partenaires au développement pour les différents appuis accordés à l'équipe technique des experts.

TABLE DES MATIERES

A. Introduction - Origine *4*

B. Volet « Présentation » *8*

1. Présentation générale du PPP et de l'Autorité Contractante 8

2. Présentation des besoins de l'Autorité Contractante 8

3. Présentation de la solution envisagée 8

C. Volet « Étude » *9*

4. Étude de faisabilité financière 9

4.1 Une description du budget du Projet identifiant les flux financiers (recettes escomptées et coûts envisagées assortis de la participation respective des parties au Contrat de PPP).

4.2 Une analyse des coûts/avantages du PPP sur toute la durée du projet 9

5. Étude de soutenabilité budgétaire 9

5.1 Lorsque le PPP envisagé est susceptible d'engager le budget de l'Autorité Contractante ou d'une Personne Publique : 10

5.2 L'Autorité Contractante doit s'assurer de sa capacité à respecter ses engagements financiers avant le lancement de la procédure de passation du PPP. 10

5.3 L'objet de l'étude de soutenabilité est d'identifier et de mesurer : 10

6. Étude de faisabilité technique 11

7. Étude de faisabilité juridique 11

D. Volet « Analyse et évaluations préalables » *12*

8. Analyse des impacts socio-économiques 12

9. Analyse des impacts environnementaux 12

10. Étude de Marché 14

11. Évaluation préalable 14

E. Volet « Présentation » *15*

12. Proposition de structuration contractuelle et financière du Projet de PPP 15

12.1 Structuration contractuelle 15

12.2 Structuration financière 16

13. Proposition d'une matrice d'allocation des risques du projet de PPP 16

14. Proposition motivée relative au choix de la procédure de passation 16

15. Identification des mesures à entreprendre et des prochaines étapes à suivre pour mettre en œuvre le Projet de PPP dans les plus brefs délais 18

ANNEXES *20*

A. Introduction - Origine

A.1 Fondements réglementaires

L'Etude de Faisabilité résulte des articles 6, 7 et 8 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 :

« *Article 6 – Obligations de réaliser une Etude de Faisabilité*

Tous les PPP font l'objet d'une Étude de Faisabilité quel que soit leur mode de passation. »

« *Article 7 – Objet de l'Etude de Faisabilité*

L'objet de l'Etude de Faisabilité est de démontrer la faisabilité technique, ainsi que la soutenabilité financière du PPP envisagé et de déterminer son intérêt socio-économique et son impact environnemental. »

« *Article 8 – Contenu de l'Etude de Faisabilité*

L'Etude de Faisabilité comprend au moins les sections suivantes :

(1) Présentation générale du PPP et de l'Autorité Contractante ;
(2) Présentation des besoins de l'Autorité Contractante ;
(3) Présentation de la solution envisagée ;
(4) Etude de faisabilité financière dont l'objet est de démontrer la robustesse financière du PPP compte tenu du trafic ou des recettes escomptées et des charges financières et d'exploitation correspondantes ; cette étude contient nécessairement ;
   a. Une description du budget de projet de PPP identifiant les flux financiers (recettes escomptées et coûts envisagés de la participation respective des Parties au Contrat de PPP) ; et
   b. Une analyse des coûts et des avantages du PPP sur toute durée du projet.

(5) Etude de soutenabilité budgétaire ;

Lorsque le PPP envisagé est susceptible d'engager le budget de l'Autorité Contractante ou d'une Personne Publique soit directement par le versement d'un paiement récurrent, d'une indemnité de résiliation, d'une subvention, d'une participation au capital ou autrement, soit indirectement à titre de garantie y compris la garantie de paiement de recettes ou de trafic, la procédure de passation doit se conformer aux règlementations en matière de finances publiques.

L'Autorité Contractante est tenue de s'assurer de sa capacité à respecter ses engagements financiers avant le lancement de la procédure de passation du PPP.

Elle devra à cet effet préparer une étude qui devra démontrer la soutenabilité financière de l'engagement proposé de l'Autorité Contractante ou de toute Personne Publique concernée.

L'objet de l'étude de soutenabilité est d'identifier et de mesurer tous les engagements financiers de l'Autorité Contractante ainsi que tous les risques susceptibles d'engager le budget d'une Personne Publique au moyen de paiement, de subvention, de participation au capital, de garantie, ou sous toute autre forme, - et ce pendant toute la durée du projet – à savoir :

a. *Evaluer l'ensemble des conséquences et des risques du PPP sur les finances publiques ;*
b. *Evaluer le risque sur les finances publiques de la mise en œuvre des clauses de résiliation ;*
c. *Evaluer le risque sur les finances publiques de l'appel et de la mise en œuvre des garanties financières ou contractuelles ;*
d. *Vérifier la soutenabilité budgétaire et la disponibilité des ressources budgétaires de la Personne Publique afin de s'assurer qu'elle est capable d'exécuter l'intégralité de ses engagements financiers durant la durée du Contrat de PPP ; et*
e. *Pour les Contrats de Partenariat, vérifier que le loyer financier annuel prévisionnel dû par la Personne Publique au titre de l'ensemble de ses Contrats de Partenariat n'excèdera pas plus de 15% de son budget annuel d'investissement sur toute la durée du contrat envisagé.*

(6) *Etude de faisabilité technique dont l'objet est de démontrer la faisabilité technique du PPP envisagé ;*
(7) *Etude de faisabilité juridique dont l'objet est de démontrer la légalité du PPP envisagé ;*
(8) *Analyse des impacts socio-économiques dont l'objet est de démontrer l'intérêt du PPP pour les populations ainsi que son acceptabilité auprès des usagers, cette analyse contient obligatoirement ;*

a. *Une évaluation des risques et des coûts relatifs aux éventuelles expropriations et indemnisations ;*
b. *Une analyse de l'impact de l'acceptabilité des tarifs pour les usagers ;*
c. *Le cas échéant, une analyse de l'acceptabilité des tarifs pour les usagers ; et*
d. *Le cas échéant, une description des conditions de reprise des employés ;*

(9) *Analyse des impacts environnementaux dont l'objet est d'évaluer l'impact du PPP sur l'environnement et démontrer que cet impact sera conforme à la législation en vigueur ;*
(10) *Etude de marché visant à identifier les Personnes Privées susceptibles d'être intéressées par le PPP ;*

(11) Evaluation préalable justifiant le recours au type de PPP proposé dont l'objet est de mener une analyse comparative entre la forme de PPP envisagée et les autres contrats de la commande publique afin de s'assurer que la forme contractuelle envisagée est la plus efficiente et la plus conforme à l'objectif d'optimisation des dépenses publiques ;

(12) Proposition de structuration contractuelle et financière du projet de PPP ;

(13) Proposition d'une matrice d'allocation des risques du projet de PPP ;

(14) Proposition motivée relative au choix de la procédure de passation ; et

(15) Identification des mesures à entreprendre et des prochaines étapes à suivre pour mettre en œuvre le projet de PPP dans les plus brefs délais.

L'Unité PPP est chargée de rédiger un modèle de l'Etude de Faisabilité-type qui est adoptée par l'Autorité Contractante en fonction des besoins du PPP et de l'engagement financier ou non des Personnes Publiques en collaboration avec le Ministère en charge des PPP. »

A.2 Objectif de l'étude de préfaisabilité

L'objectif de l'étude de préfaisabilité est de déterminer les caractéristiques fondamentales d'un projet telles que :

- Emplacement du Projet ;
- Mode de conception du Projet envisagé ;
- Les différentes formes de mise en œuvre ;
- La structure de répartition des risques ;
- Les recettes et le financement et les prévisions quant au taux interne de rentabilité financière, de rentabilité économique ; et
- Les répercussions environnementales et sociales.

Il est possible que les études de préfaisabilité soient réalisées avant l'élaboration de l'Etude de Faisabilité, par le biais de la Note de Concept, et puissent même lui servir de support. Selon le Chapitre 2, article 6 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 : *« Préalablement au lancement d'une Étude de Faisabilité, l'Autorité Contractante saisit l'Unité PPP pour avis simple au moyen d'une note de conception détaillant notamment les besoins de l'Autorité Contractante, le projet envisagé et son périmètre, le coût estimé du projet, la justification à priori du recours au secteur privé et le mode de rémunération envisagé. L'Unité PPP rend un avis sous un mois sur l'opportunité du projet. A défaut d'avis rendu dans le délai imparti, l'avis est réputé favorable ».*

A.3 Objectif des Études de Faisabilité

L'objectif des Études de Faisabilité est d'évaluer sur le long terme la viabilité du Projet de PPP et à répartir les principaux risques. Afin d'être plus abouties, les Études de Faisabilité doivent englober les aspects suivants :

- L'évaluation économique ;
- L'analyse financière ;
- L'analyse technique ;
- L'évaluation juridique ; et
- La matrice globale des risques.

B. Volet « Présentation »

L'Étude de Faisabilité doit obligatoirement comporter les éléments suivants :

1. Présentation générale du PPP et de l'Autorité Contractante

1. 1 Présentation générale du PPP

- Description sommaire du Projet
- Localisation du Projet
- Type de Partenariat Public-Privé envisagé, c'est-à-dire les schémas juridiques envisageables, et parmi ceux-ci la ou les formules de PPP adaptée(s) au Projet
- Périmètre des activités/missions à confier au Partenaire Privé
- Modalités de de rémunération du Partenaire Privé
- État d'avancement actuel du Projet

1.2 Présentation de l'Autorité Contractante

- Identité de l'Autorité Contractante
- Identification du département en charge, cellule focale et ministère de tutelle

2. Présentation des besoins de l'Autorité Contractante

Il s'agit de détailler les besoins de l'Autorité Contractante en se fondant sur la Note de Concept en tenant compte des observations éventuelles de l'Unité PPP, et notamment en tenant compte des éléments suivants :

- Éléments fondamentaux de l'opération dans son objet : ses finalités et calendrier
- Origine du Projet (Autorité Contractante ou Offre Spontanée)
- Présentation sommaire de l'Autorité Contractante

3. Présentation de la solution envisagée

L'Étude de Faisabilité doit comporter une présentation de la solution envisagée en termes de structuration de l'opération, à savoir :

- Déterminer la forme de PPP adéquate et la répartition optimale des rôles entre le secteur public et le secteur privé : détermination de la répartition des participations financières du secteur privé et du secteur public dans le Projet (périmètres respectifs des actifs et des activités, niveau des transferts financiers anticipés, niveau de partage des risques) et recommandation d'une approche de régulation financière et de partage de la valeur créée entre secteur privé et secteur public.

- Évaluer la pertinence et la maturité du Projet en vue du lancement de la transaction : déterminer si des analyses complémentaires doivent être réalisées avant le lancement de la transaction ou si elles peuvent être conduites à l'occasion de la transaction ou en parallèle avec la transaction (par exemple, au travers des propositions techniques des candidats sur la base de spécifications techniques minimales ou d'un programme fonctionnel).

C. Volet « Étude »

4. Étude de faisabilité financière

L'Étude de Faisabilité doit comporter une étude de faisabilité financière dont l'objet est de démontrer la robustesse financière du PPP compte tenu du trafic ou des recettes escomptées et des charges financières et d'exploitation correspondantes ; cette étude contient nécessairement :

4.1 Une description du budget du Projet identifiant les flux financiers (recettes escomptées et coûts envisagées assortis de la participation respective des parties au Contrat de PPP). Pour ce faire, l'étude doit :

- Élaborer un modèle de simulation financière sur la base des résultats des études de marchés (tarifs, trafics et revenus) et de besoins (CAPEX, OPEX) ;
- Confirmer les conditions de « bancabilité » du Projet en PPP envisagé sur la base d'une structure financière définie a priori ;
- Optimiser l'allocation et le phasage des investissements du Projet entre le secteur privé et le secteur public ; et
- Déterminer le niveau de transfert financier entre le secteur privé et le secteur public (loyer dans le cadre d'un PPP à paiement public, redevance ou au contraire « subvention » dans le cadre d'un PPP à paiement privé).

4.2 Une analyse des coûts/avantages du PPP sur toute la durée du projet

- L'analyse du rapport coût/avantages du Projet : un projet est incompatible avec la forme PPP si ses coûts sont supérieurs à la valeur de ses avantages.[1]

5. Étude de soutenabilité budgétaire

Le décret susmentionné apporte des éléments de clarifications au contenu de soutenabilité budgétaire.

[1] Cette analyse n'est pas sans rappeler la « théorie du bilan » par laquelle le juge administratif a approfondi le contrôle de l'utilité publique d'une opération en mettant en balance les avantages d'un projet avec ses inconvénients.

5.1 Lorsque le PPP envisagé est susceptible d'engager le budget de l'Autorité Contractante ou d'une Personne Publique :

- Soit, directement par le versement :
  - D'un paiement récurrent
  - D'une indemnité de résiliation
  - D'une subvention ; et/ou
  - D'une participation au capital ou autrement
- Soit indirectement au titre de la garantie y compris la garantie de paiement de recettes ou de trafic

Dans ce cas, la procédure de passation doit se conformer aux réglementations en matière de finances publiques.

5.2 L'Autorité Contractante doit s'assurer de sa capacité à respecter ses engagements financiers avant le lancement de la procédure de passation du PPP.

Elle devra à cet effet préparer une étude démontrant la soutenabilité financière de l'engagement proposé de l'Autorité Contractante ou de toute autre personne publique concernée.

5.3 L'objet de l'étude de soutenabilité est d'identifier et de mesurer :

- Les engagements financiers de l'Autorité Contractante
- Les risques susceptibles d'engager le budget d'une Personne Publique par l'un ou l'autre des moyens financiers précités, de subvention, de participation au capital, de garantie, ou sous toute autre forme.

Pendant toute la durée du Projet, il faudra :

- Évaluer l'ensemble des conséquences et des risques du PPP sur les finances publiques ;
- Évaluer le risque sur les finances publiques de la mise en œuvre des clauses de résiliation ;
- Évaluer le risque sur les finances publiques de l'appel et de la mise en œuvre des garanties financières ou contractuelles ;
- Vérifier la soutenabilité budgétaire et la disponibilité des ressources budgétaires de la personne publique afin de s'assurer qu'elle est capable d'exécuter l'intégralité de ses engagements financiers durant toute la durée du Contrat de PPP ; et
- Pour les Contrats de Partenariat, vérifier que le loyer financier annuel prévisionnel dû par la Personne Publique au titre de l'ensemble de ses Contrats de Partenariat n'excèdera pas plus de 15% de son budget annuel d'investissement sur toute la durée du contrat envisagé.

« *Value for money* » et « soutenabilité budgétaire » pour l'Autorité Contractante : avant d'opter pour un montage en PPP, l'Autorité Contractante doit apprécier le niveau d'engagement financier et de risques qu'elle supporte en conséquence du schéma d'allocation des risques entre les parties, du niveau de capacité de paiement des usagers et des exigences de « bancabilité » d'un montage du projet en PPP, par rapport aux engagements et risques qui résulteraient d'autres montages a priori envisageables pour le projet considéré, et dans chaque cas de sa capacité à assumer ce niveau d'engagement et de risques.

6. Étude de faisabilité technique

L'Étude de Faisabilité doit comporter une étude de faisabilité technique dont l'objet est de démontrer la faisabilité technique du PPP envisagé.

Il convient de s'attacher à ce titre notamment à :

- Analyser les options techniques et critères de performance (KPIs) permettant de satisfaire la demande dans des conditions conformes aux objectifs de l'autorité contractante ;
- Évaluer sommairement les coûts (CAPEX / OPEX) des solutions techniques envisagées pour le Projet ; et
- Déterminer a priori les spécifications techniques minimales de la solution technique qui sera proposée au Partenaire Privé dans le cadre de la transaction (comprenant une esquisse d'aménagement, un phasage éventuel, des modes et processus d'exploitation envisagés) sur la base d'une analyse multicritères des données disponibles (techniques, économiques, environnementales et sociales).

7. Étude de faisabilité juridique

L'Étude de Faisabilité doit comporter une étude de faisabilité juridique dont l'objet est de démontrer la légalité et faisabilité du point de vue contractuel et juridique du PPP envisagé.

Il convient de s'attacher à ce titre notamment à :

- Identifier les contraintes institutionnelles et juridiques devant être prises en compte dans la structuration du Projet ;
- Identifier la ou les formes de « PPP » juridiquement adaptées pour le projet, compte tenu des caractéristiques présentées dans la Note de Concept et des résultats des analyses sommaires ; et
- Déterminer les principaux risques du Projet devant être alloués entre les parties et élaborer une matrice d'allocation des risques.

D. Volet « Analyse et évaluations préalables »

8. Analyse des impacts socio-économiques

L'Étude de Faisabilité doit comporter une analyse des impacts socio-économiques dont l'objet est de démontrer l'intérêt du PPP pour les populations ainsi que son acceptabilité auprès des usagers.

Cette analyse contient obligatoirement :

- Une évaluation des risques et des coûts relatifs aux éventuelles expropriations et indemnisations ;
- Une analyse de l'impact du PPP sur le patrimoine historique, culturel ou religieux ;
- Le cas échéant, une analyse de l'acceptabilité des tarifs pour les usagers ; et
- Le cas échéant, une description des conditions de reprise des employés.

9. Analyse des impacts environnementaux

Cette analyse a pour objet d'évaluer l'impact du PPP sur l'environnement et démontrer que cet impact sera conforme à la législation en vigueur[2].

La plupart des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que l'ensemble des banques commerciales membres des Principes de l'Équateur (aujourd'hui les Objectifs de Développement durable - voir ci-dessous) exigent une démonstration de l'évaluation et de l'atténuation des risques environnementaux et sociaux (E&S).

La mise en place d'une méthodologie de gestion de ces risques environnementaux et sociaux améliore donc la « bancabilité » du projet, facilitant de ce fait la recherche de financement.

[2] *Note : L'évaluation et l'atténuation des risques environnementaux et sociaux (E&S) fait partie intégrale de la gestion des risques, au même titre que la gestion des risques opérationnels et financiers d'un projet PPP. La prise en compte des risques E&S peut même constituer un atout non négligeable pour le Projet, son succès, et l'impact qu'il aura pour les parties prenantes et les communautés voisines, l'analyse et l'atténuation des impacts négatifs potentiels du projet permettent d'accroître l'impact développemental de celui-ci. Ainsi, le fait d'identifier et de mettre en exergue les bienfaits qu'apporte le projet peut permettre qu'il soit mieux accepté. Il en va de même quant à la compréhension et l'acceptation du concept même de PPP par la population.*

Certains soumissionnaires d'envergure internationale peuvent être préoccupés par le risque réputationnel posé par les questions E&S. Le travail d'identification préalable des risques environnementaux et sociaux, une communication transparente, et un dialogue ouvert avec le secteur privé à leur sujet sont essentiels pour rassurer ces soumissionnaires sur ce point.

La prise en compte adéquate des questions environnementales et sociales dès la préparation du projet de PPP permet souvent une amélioration des performances du projet final.

Exiger des soumissionnaires qu'ils adoptent les meilleures pratiques pour la gestion des questions environnementale pousse à un « nivellement par le haut » de la concurrence, indépendamment de l'origine (locale ou internationale) des candidats. Cela permet finalement d'augmenter les standards E&S de l'ensemble des acteurs du secteur

L'analyse des impacts environnementaux a pour objet d'évaluer l'impact du PPP sur l'environnement et démontrer que cet impact sera conforme à la législation en vigueur[3].

La SFI, par exemple, a développé une méthodologie afin de prendre en compte des aspects environnementaux et sociaux en 3 étapes :

1. Alerter les parties sur les principaux risques E&S

    - Filtrer les projets selon leur niveau de risque (moyen ou haut) : en fonction une étude basée sur les moyens disponibles ou une étude spécifique sera nécessaire (analyse de l'existant, biodiversité, cartographie des parties prenantes, analyse de l'écart entre réglementation nationale et bonnes pratiques internationales, évaluation des coûts pour ce faire et des capacités de la partie publique à mener des actions
    - Ce n'est pas à ce stade encore une Etude d'Impact Environnementale et Sociale complète dans la mesure où les candidats ne sont pas sélectionnés

2. Esquisser les mesures d'atténuations pour minimiser, dédommager, ou compenser les impacts négatifs, en appliquant en la matière les bonnes pratiques internationales

3. Allouer les risques entre les acteurs publics et privées.

[3] Cf. exemple : le train aérien du Balkota (en annexe) – Source : PPP Knowledge Lab

10. Étude de Marché

L'Étude de Faisabilité doit comporter une étude de marché visant identifier les Personnes Privées susceptibles d'être intéressées par le PPP :

- Ayant établi que le Projet est viable, la prochaine étape consiste alors à chercher à savoir si le Projet, structuré sous forme de PPP, suscite l'intérêt du marché, notamment chercher à savoir si les entités privées envisagent l'opportunité comme un projet digne d'intérêt.
- De manière générale, les entités privées trouveront un projet attrayant du point de vue commercial s'il leur permet d'obtenir des rendements financiers intéressants et si elles n'ont pas à supporter des niveaux de risque trop élevés.

Il convient de s'attacher à :

- Identifier les usagers/bénéficiaires des services ou de l'ouvrage ;
- Établir des prévisions de demande/trafic/volume ;
- Procéder à une analyse concurrentielle, lorsqu'une telle analyse est pertinente ; et
- Évaluer le niveau de tarification des services ou de l'utilisation de l'ouvrage (ou autres formules de rémunération, tel qu'un loyer payé en tout ou partie par l'autorité contractante).

11. Évaluation préalable

L'Étude de Faisabilité doit comporter une évaluation préalable qui doit :

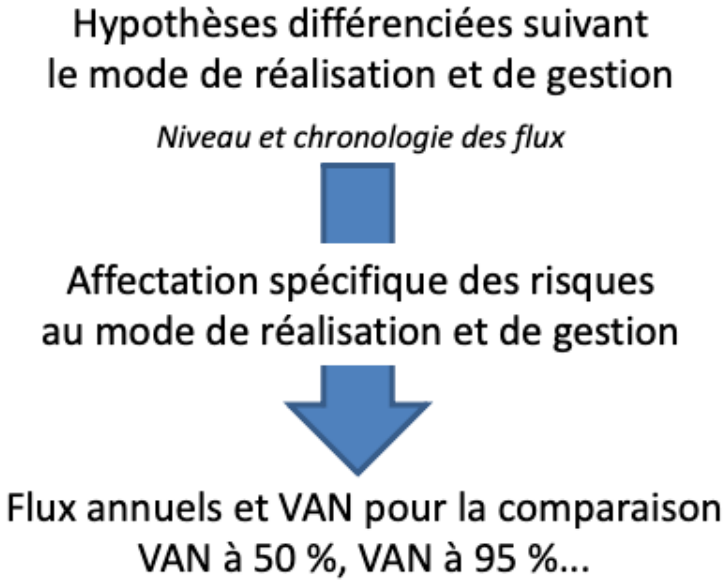
- Justifier le recours au type de PPP proposé ; et
- Établir une analyse comparative entre la forme de PPP envisagé et les autres contrats de la commande publique afin de s'assurer que la forme contractuelle prévue est la plus efficiente et la plus conforme à l'objectif d'optimisation des dépenses publiques.

Le comparateur capitalise sur la modélisation financière établie dans le cadre de l'étude de faisabilité financière.

Le scénario principal de comparaison est la maîtrise d'ouvrage publique (réalisation dans le cadre d'un marché public). Il convient également de considérer les modes d'exploitation associés au projet.

Des formes alternatives de PPP peuvent être regardées (par exemple paiement public par opposition au paiement privé)

Il s'agit de déterminer l'impact pour l'Autorité Contractante et les usagers des flux financiers découlant du projet, quel que soit le mode de réalisation possible.



E. Volet « Présentation »

12. Proposition de structuration contractuelle et financière du Projet de PPP

12.1 Structuration contractuelle

L'Étude de Faisabilité doit comporter une proposition de structuration contractuelle du projet de PPP.

Cette partie examine les schémas juridiques envisageables, parmi lesquels la ou les formules de PPP adaptées au Projet. L'analyse juridique comparative doit être concise et fournir des éléments de décision à la personne publique.

Présentation des différents schémas juridiques envisageables

Cette présentation doit comporter les éléments suivants :

- Une présentation succincte des différentes formules juridiques envisageables pour le Projet en fonction de ses caractéristiques et des objectifs du partenaire public ;
- Une présentation détaillée des 2 (ou 3 au maximum) options applicables au Projet, parmi lesquelles un schéma de référence faisant intervenir un ou plusieurs marchés publics et qui feront l'objet de l'analyse comparative ;
- Une explicitation des raisons d'ordre juridique conduisant au choix des schémas retenus pour la comparaison et au rejet des schémas écartés ;

- Un examen préliminaire des conditions de solidité et de sécurité juridique des montages et des procédures de passation ;
- Un exposé, le cas échéant, des raisons justifiant un contrat de partenariat ; et
- Un argumentaire concis justifiant le recours au contrat de partenariat en regard de loi (urgence, ou complexité, ou bilan avantages/inconvénients favorable).

12.2 Structuration financière

L'Étude de Faisabilité doit comporter une proposition de structuration financière du projet de PPP.

Cette proposition doit comporter les éléments suivants :

- La structuration du financement envisagé du PPP et notamment les supports mobilisés : fonds propres, subventions, dette, etc ;
- Mécanismes de garanties envisageables ;
- Modalités du bouclage du financement ;
- Formes de la rémunération : loyers, redevances, etc ;
- Cadre de la formule de révision ;
- Pénalités applicables ;
- Clauses de retour à bonne fortune ;
- Clauses de refinancement et de revoyure ; et
- Information financière de l'autorité contractante

13. Proposition d'une matrice d'allocation des risques du projet de PPP

L'Étude de Faisabilité doit comporter une proposition d'une matrice d'allocation des risques du projet de PPP, dont l'objectif est de déterminer les principaux risques du projet devant être alloués entre les parties et élaborer une matrice d'allocation des risques.

Le contenu de la matrice des risques sera à adapter en fonction de la nature et la complexité du Projet PPP envisagé (exemple : existence d'une activité conception avec exploitation ou sans exploitation et/ou maintenance des ouvrages etc.)

En conséquence, les risques envisagés devront découler, à chaque fois, de la nature et définition des tâches et activités projetées.

14. Proposition motivée relative au choix de la procédure de passation

L'Étude de Faisabilité doit comporter une proposition motivée relative au choix de la procédure de passation.

Ainsi, sur la base des élément précités et notamment des points 11 et 12 susmentionnés, l'Autorité Contractante devra justifier le recours à la procédure de passation, à savoir :

- Gré-à-gré ou appels d'offres ;
- *Best and final offer ;* et
- Critères de sélection.

En matière de PPP, la procédure d'appel d'offres est la règle. Le recours à la procédure de gré-à-gré n'est possible que dans les conditions exceptionnelles prévues au Chapitre 3 du Titre III du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 05 févier 2021, à savoir :

- Lorsque les besoins de l'Autorité Contractante ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par une seule Personne Privée ;
- Lorsqu'une procédure d'appel d'offres est déclarée infructueuse hors motif d'intérêt général ou offres inacceptables conformément aux dispositions de l'article 22-4 ou de l'article 23-7 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 ;
- Lorsque le cas d'urgence impérieuse revêtant les caractéristiques de la force majeure et résultant de circonstances imprévisibles pour la personne publique, n'est pas compatible avec les délais exigés par les procédures d'appel d'offres et nécessitant une intervention immédiate de l'Autorité Contractante afin d'assurer la continuité d'un service public, et notamment lorsqu'il s'agit de faire exécuter des prestations en lieu et place d'un Titulaire défaillant ;
- Pour les PPP en dessous du seuil fixé à l'article 16 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 ; ou
- Dans le cadre des marchés de défense ou de sécurité nationale.

Lorsqu'une Personne Privée est à l'origine de la procédure de passation, l'Autorité Contractante est tenue de mettre en œuvre la procédure d'Offre Spontanée telle de que définie au Chapitre 4 du Titre III du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021.

L'article 16 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 précise néanmoins que les projets de PPP dont le coût de réalisation ou le chiffre d'affaires prévisionnel sur la durée du Contrat de PPP est inférieur ou égal à cinq (5) milliards de Francs guinéens, sont soumis à la loi n°032/2017/AN du 04 juillet 2017 sur les Partenariats Public- Privé et à ses décrets d'application sous réserve des simplifications et précisions suivantes :

- L'Autorité Contractante est tenue de réaliser une Etude de Faisabilité simplifiée dont le contenu est précisé dans un document -type préparé par l'Unité PPP ;
- L'Autorité Contractante doit respecter les obligations de publicité prévues à l'article 21 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021 ; et
- L'Autorité Contractante peut sélectionner le Titulaire selon la procédure de gré-à-gré. Lorsque l'Autorité Contractante a recours à la procédure de gré-à-gré, elle doit obtenir l'avis préalable de non-objection de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et les dispositions de l'article 25 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021.

15. Identification des mesures à entreprendre et des prochaines étapes à suivre pour mettre en œuvre le Projet de PPP dans les plus brefs délais

L'Étude de Faisabilité doit comporter une identification des mesures à entreprendre et des prochaines étapes à suivre pour mettre en œuvre le projet de PPP dans les plus brefs délais, notamment :

- Évaluation de l'Étude de Faisabilité par l'Autorité Contractante (article 9 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021) ;
- L'Autorité Contractante peut décider de ne pas donner suite au Projet sur le fondement des conclusions de l'Étude de Faisabilité ;
  - Lorsque l'Autorité Contractante considère que l'Étude de Faisabilité conclut à la faisabilité du PPP envisagé, l'Étude de Faisabilité est soumise à la procédure ci-dessous (article 10 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 5 févier 2021) ;
  - L'Étude de Faisabilité est soumise par l'Autorité Contractante à l'Unité PPP qui rend un avis simple sur (i) la faisabilité du PPP et (ii) le choix du type de PPP dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.
  - L'Unité PPP joint à son avis toutes observations qu'elle estime pertinentes. Ce délai est porté à deux (2) mois pour les projets estimés complexes par l'Unité PPP.
  - L'Unité PPP transmet l'Étude de Faisabilité ainsi que son avis au Ministre en charge des Finances pour approbation.
  - Le Ministre en charge des Finances dispose d'un délai de quinze (15) jours à compter de sa saisine pour approuver l'Étude de Faisabilité. La décision est motivée.
  - La décision défavorable du Ministre en charge des Finances est suspensive des suites de la procédure sous la forme légale d'un PPP et vaut refus de tout engagement financier du budget de l'État au titre de ce PPP.

- A défaut de décision rendue par le Ministre en charge des Finances dans le délai imparti, le Ministre en charge des Finances est réputé avoir émis un avis défavorable.
- Lorsque l'Étude de Faisabilité a été approuvée par le Ministre en charge des Finances, l'Autorité Contractante peut procéder à la passation du PPP.

• Évolution des engagements financiers de la personne publique (article 11 du Décret D/2021/041/PRG/SGG du 05 févier 2021) : tout accroissement substantiel des engagements financiers d'une Personne Publique ou du risque sur ses finances publiques avant la signature du Contrat de PPP doit être notifié et approuvé par le Ministre en charge des Finances avant la signature du Contrat de PPP. Est notamment considéré comme substantiel, un accroissement d'engagement ou de risque supérieur à 10% de l'engagement ou du risque initial.

ANNEXES

ANNEXE 1 - Projet Aérien du Balkota (inspiré d'un cas réel)

Un exemple de bonne pratique pour la gestion des risques environnementaux : le projet du train aérien de Balkota (inspiré d'un cas réel).

La municipalité de Balkota a lancé un appel d'offres international en 2012 pour l'extension de 12km d'une ligne ferroviaire urbaine transportant plus d'un demi-million d'usagers quotidiennement, à travers la zone la plus densément peuplées de Balkota. Le projet, d'un coût total de 1,5 milliards de dollars, a été attribué en 2014 au consortium « Société des Transports de Balkota » – STB, la partie revenant au gouvernement a été financée par l'Agence de Développement du Boumistan.

Le département PPP de la « Banque des Infrastructures Globale » a conseillé la municipalité de Balkota pour la préparation de l'appel d'offres.

En dehors des problématiques environnementales classiques liées à tout projet de transport en commun ferroviaires, l'extension de la ligne implique le déplacement physique d'environ 1 000 ménages, soit environ 5 000 personnes, sans titre de propriété légal, ainsi que le déplacement économique de nombreux petits commerces informels.

Dans un premier temps, un plan d'action pour la réinstallation et l'indemnisation de la population concernée, réalisé sur la base de la législation locale, avait été mis en place. Cependant, les termes de ce plan ne correspondaient pas aux standards des principaux financiers et bailleurs de fonds internationaux.

Au cours de la préparation du projet, et après une première visite du site, une étude de cadrage (*scoping study*) a été réalisée avec 3 objectifs :

- Etat des lieux sur le plan socio-économique ;
- Analyse détaillée des lacunes entre le plan de compensation initialement élaboré et les exigences des normes internationales reconnues comme représentant une bonne pratique, en particulier la norme de performance NP5 de la SFI (Acquisition de terres et réinstallation involontaire), une norme également appliquée dans le cadre des banques membres des Principes de l'Equateur ; et
- Un plan d'action chiffré permettant au projet d'être conforme aux bonnes pratiques internationales, en l'occurrence normes de performance de la SFI.

Les principales lacunes entre le plan de compensation existant et la norme de performance sur l'acquisition de terre et la réinstallation involontaire—NP 5—se

situaient à la fois au niveau du processus d'acquisition des terrains et au niveau des montants compensatoires.
Le plan initial prévoyait la réhabilitation de toute une zone urbaine plus étendue que celle directement affectée par l'extension.

ANNEXE 2 - Comparaison avec les procédures de sélection et priorisation des projets PPP dans d'autres États

Au Sénégal par exemple, les différents modules de la boîte à outils des PPP se limitent à ces deux étapes de la sélection et la priorisation des projets de PPP :

1. Dans un premier temps, l'entité publique pourra établir une liste longue de projets d'investissement pour lesquels elle envisage un montage en PPP. Les projets répertoriés dans cette liste seront soumis à un premier filtrage simple (système de *pass or fail)* aboutissant à la sélection ou au rejet des projets considérés. Les critères de sélection peuvent varier, mais prendront généralement en compte les considérations suivantes :
   - Pertinence et cohérence du projet par rapport aux politiques publiques, pour s'assurer que le projet réponde bien aux besoins prioritaires du Sénégal;
   - Robustesse et viabilité du projet, de façon à ne garder que les projets les plus appropriés pour un montage PPP (projets présentant *a priori* le plus grand potentiel de revenus);
   - Etat d'avancement du projet de manière à favoriser des projets pour lesquels un certain niveau d'information est disponible, ce qui facilitera l'établissement de la note de concept.

2. Dans un second temps, si nécessaire, l'entité publique pourra être amenée à prioriser les projets retenus. Le projet le mieux noté pourra alors faire l'objet d'une définition plus approfondie. Le processus de priorisation prendra généralement la forme d'une analyse multicritère. Celle-ci permettra de noter les différents projets sur un certain nombre de paramètres et d'identifier les projets se prêtant le mieux à un possible montage en PPP.

L'analyse multicritère peut notamment se baser sur les paramètres suivants :
- Intérêt stratégique pour le Gouvernement sénégalais ;
- Intérêt stratégique pour les investisseurs privés ;
- Faisabilité juridique (en tenant compte des éventuels obstacles juridiques ou de régulation à la mise en œuvre du projet) ;
- Taille du projet et besoins en financement ;
- Degré d'avancement ;
- Complexité technique ;
- Valeur ajoutée du montage PPP pour le développement du projet.

En Mauritanie, conformément aux modules disponibles en ligne, la sélection et la priorisation des projets de PPP se fait ainsi :

Après avoir identifié des projets potentiels d'investissement public, l'Autorité Contractante a la charge de réaliser une étude de préfaisabilité sur les aspects techniques, financiers, environnementaux, sociaux, juridiques et administratifs dans le but d'évaluer l'intérêt du projet et l'impact sur le budget de l'Autorité Contractante. Si à cette étape du processus l'Autorité Contractante souhaite évaluer le potentiel de mise en œuvre du projet identifié en tant que PPP, celle-ci doit répondre aux éléments suivants :

- Portée du projet : les coûts de transaction identifiés dans l'étude de préfaisabilité peuvent-ils être justifiés ?
- Transfert de risques : existe-t-il une raison valable de penser qu'un PPP permettra d'optimiser davantage les ressources qu'une procédure traditionnelle de passation de marchés publics ?
- Capacité et intérêt du marché : existe-t-il un projet commercial potentiellement viable et un certain intérêt du marché vis-à-vis du projet ? Une évaluation de l'intérêt du marché peut exiger un sondage de marché initial auprès d'investisseurs potentiels.

Après que l'Autorité Contractante a identifié plusieurs projets potentiels, ceux-ci doivent être priorisés, ce qui constitue la sous-étape suivante.

Priorisation des projets

La priorisation de projets signifie examiner soigneusement les divers concepts de projet générés jusqu'alors par les acteurs publics, et trier ces projets selon leur potentiel de mise en œuvre en tant que PPP. Les critères suivants peuvent être utilisés pour trier les projets identifiés :

- Niveau de préparation du projet : certains projets ont été plus développés que d'autres avant d'être proposés sous forme de PPP, réduisant ainsi le coût de développement restant du projet. Ainsi, les projets « Brownfield » (c'est-à-dire des projets développés à partir d'une infrastructure existante) sont susceptibles de faire partie des projets prioritaires.

- Réactivité aux besoins du secteur : l'ordre de mise en œuvre des projets de PPP doit s'inscrire dans les priorités générales du secteur dans lequel le projet est envisagé. En d'autres termes, les PPP doivent être au cœur du développement du secteur, et non pas prendre la forme de projets périphériques dont les avantages peuvent s'avérer être marginaux ou s'écarter des priorités stratégiques.

- Forte possibilité de mise en œuvre : la priorité est donnée aux projets de PPP ayant une forte chance de succès, jugés comme étant les plus susceptibles d'attirer l'intérêt du secteur privé.

Site internet officiel de l'Unité nationale des PPP au Sénégal : http://www.ppp.gouv.sn/Identification.html

Site internet gouvernemental officiel consacré aux PPP en Mauritanie : http://www.ppp.gov.mr/cycle-de-vie-des-ppp/indentification-et-selection-dun-projet/