

Guide méthodologique des Partenariats Public-Privé (PPP) au Mali

Avril 2026



LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ARMDS	Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public
CSP	Comparateur de Service Public
DGMP-DSP	Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public
EPEC	European PPP Expertise Centre (Centre Européen d'Expertise PPP)
GER	Gros Entretien - Renouvellements
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique
PPP	Partenariat Public-Privé
ODD	Objectifs de Développement Durable
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
RCSD	Ratio de Couverture du Service de la Dette
TRI	Taux de Rendement Interne ou Taux de Rentabilité interne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UPPP	Unité de Partenariat Public-Privé
VAN	Valeur Actualisée Nette

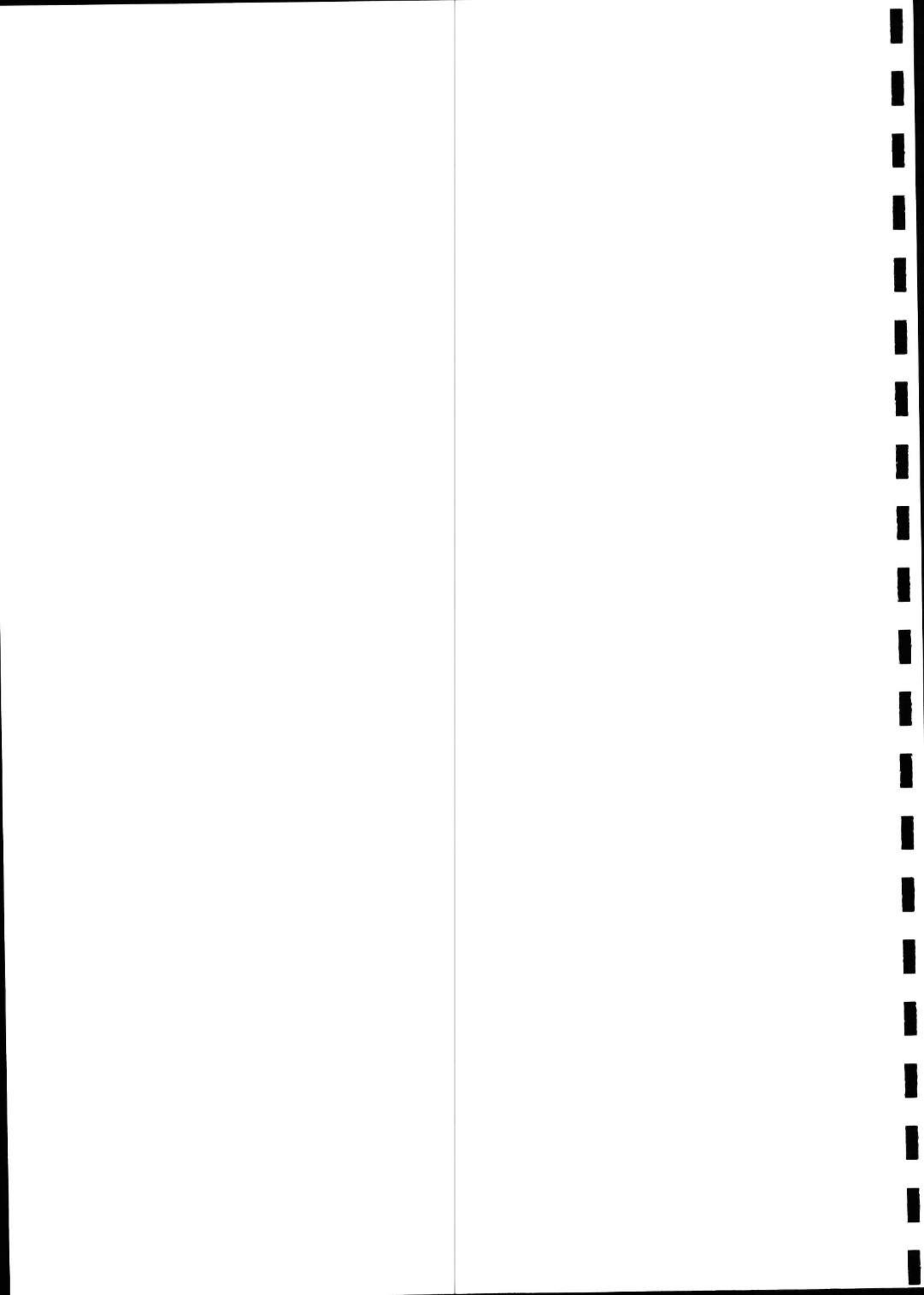
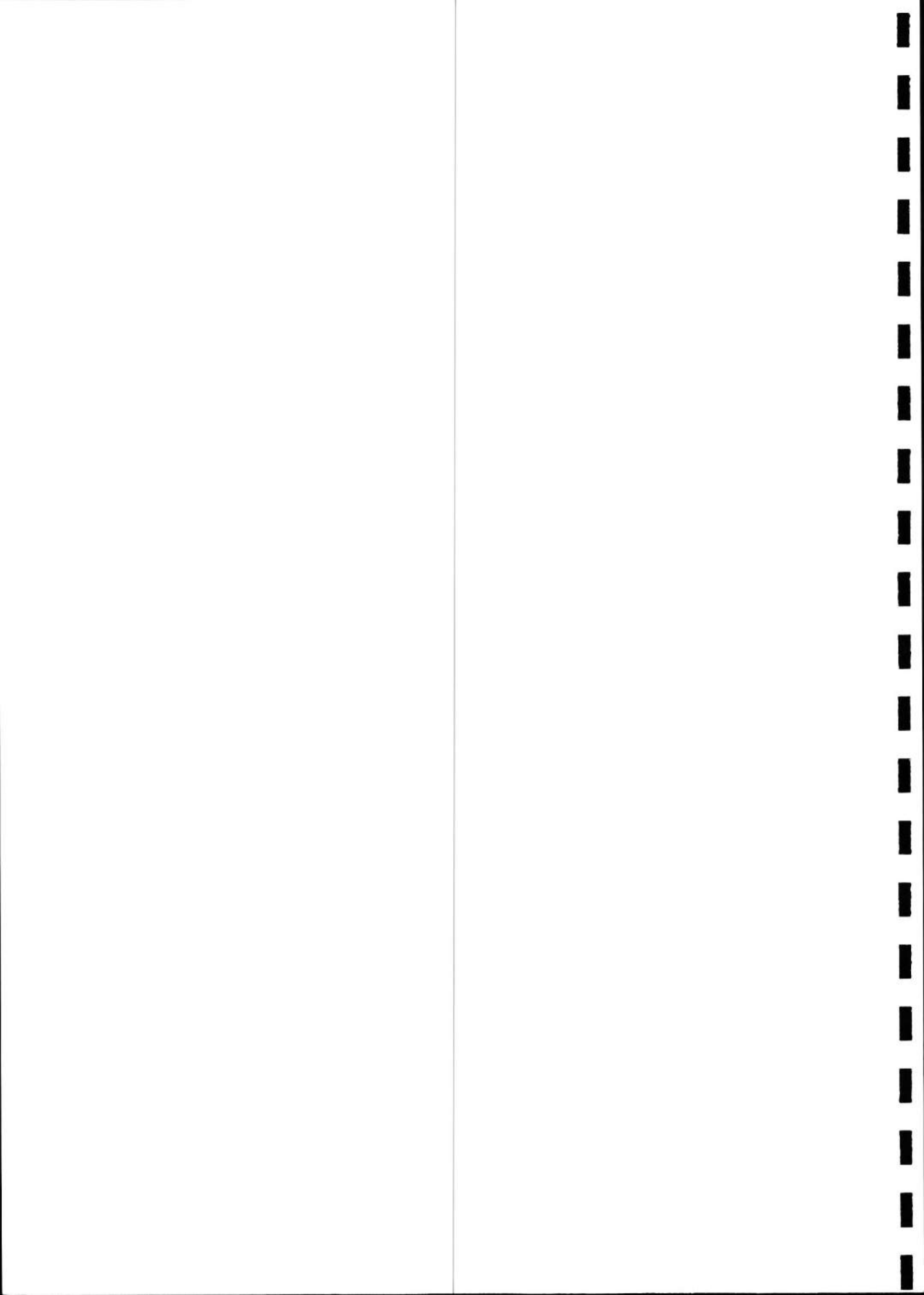
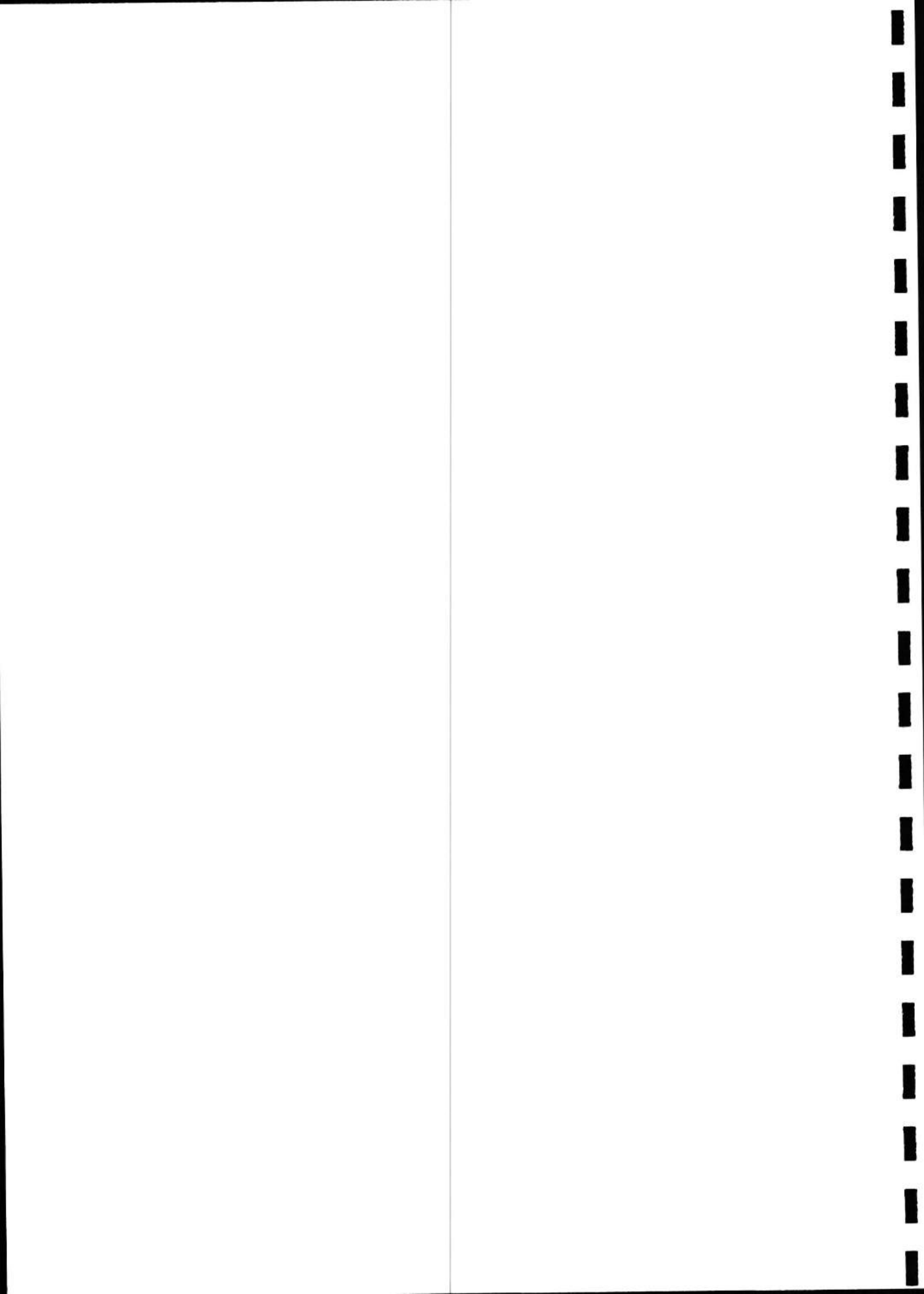


Table des matières

I. Contexte et justification	7
1.1 Contexte	7
1.2 Justification	9
II. Définition et champ d'application de la Loi PPP	10
2.1 Définition	10
2.2 Caractéristiques d'un contrat PPP	10
2.3 PPP et passation de marchés publics	12
2.3.1 Critères à prendre en compte dans le choix de l'option PPP	12
2.3.2 Approche comparative des montages	13
2.4 Champ d'application	14
III. Types de Contrat PPP au Mali	15
3.1 PPP à paiement par les usagers	16
3.1.1 Concessions	16
3.1.2 Affermage	16
3.1.3 Régie intéressée	17
3.2 Partenariat à paiement public	17
IV. Cadre institutionnel	18
4.1 Autorité porteuse de projet	18
4.2 Unité de Partenariat Public-Privé	18
4.2.1 Mission et fonctions	18
4.2.2 Membres de l'UPPP	19
4.2.3 Financement	19
4.2.4 Avis de l'UPPP	19
4.3 Comité d'orientation	19
4.4 Ministre en charge des Finances	21
4.5 Commission d'appel d'offres	21
4.6 Organes de contrôle a priori et a posteriori	21
4.6.1 Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service public	21
4.6.2 Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public	22
4.7 Organes de régulation sectorielle	22
V. Conditions de recours à la passation d'un contrat PPP	23
5.1 Identification des projets	23
5.2 Evaluation préalable	23
5.2.1 Contenu de l'évaluation préalable	24
5.2.2 Plan type de l'évaluation préalable	24
5.2.3 Matrice des risques	25
5.3 Approbation de l'évaluation préalable	28
5.4 Autorisations préalables au lancement de la procédure	28
VI. Conduite de la procédure de passation d'un contrat PPP	31
6.1 Principe de passation d'un contrat PPP	31
6.2 Garanties de la procédure	31
6.2.1 Principes de la commande publique	31
6.2.2 Conditions de participation	32
6.2.3 Communications et échanges d'informations	33
6.3 Déroulement de la procédure de droit commun	33
6.3.1 Commission d'appel d'offres	33
6.3.2 Publicité préalable	34
6.4 Examen des capacités des candidats et des offres	35
6.4.1 Critères d'évaluation des capacités des candidats	35
6.4.2 Dossier de consultation	36



6.4.3 Appel d'offres	36
6.4.4 Critères d'évaluation des offres	37
6.4.5 Identification de l'offre économiquement la plus avantageuse	38
6.4.6 Désignation de l'attributaire	38
6.4.7 Déclaration sans suite et déclaration d'infructuosité	38
6.5 Achèvement de la procédure	39
6.5.1 Information des candidats et des soumissionnaires.....	39
6.5.2 Mise au point.....	39
6.5.3 Autorisations préalables à la signature.....	40
6.5.4 Approbation, signature et notification des contrats	40
6.6 Procédures dérogatoires	40
6.6.1 Principes.....	40
6.6.2 Appel d'offres restreint sans publicité préalable	41
6.6.3 Procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable	41
6.6.4 Offre spontanée suivie d'une mise en concurrence	41
VII. Contenu du contrat PPP	45
7.1 Principes généraux.....	45
7.2 Clauses minimales	45
7.3 Durée d'un contrat PPP.....	46
7.4 Régime des biens.....	47
7.4.1 Biens de retour.....	47
7.4.2 Biens de reprise.....	48
7.4.3 Biens propres	48
7.5 Droits et obligations des autorités contractantes.....	48
7.5.1 Obligations des autorités contractantes.....	48
7.5.2 Droits des autorités contractantes	48
7.5.3 Droits et obligations du partenaire privé	49
7.6 Règles relatives à l'exécution du contrat	50
7.6.1 Modification du contrat	50
7.6.2 Cession du contrat.....	51
7.6.3 Sous-contrats.....	51
7.7 Contrôle et suivi du contrat.....	51
7.7.1 Principe	51
7.7.2 Rapport annuel.....	52
VIII. Financement des projets PPP	56
8.1 Techniques de financement des projets PPP	56
8.2 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par endettement.....	57
8.3 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par fonds propres.....	58
8.4 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par fonds publics.....	58
IX. Fin du contrat	59
9.1 Fin normale du contrat	59
9.2 Fin anticipée du contrat.....	59
9.3 Gestion de la fin du contrat.....	60
X. Règlement des différends	62
10.1 Règlement des différends nés de la passation.....	62
10.2 Règlement des différends nés de l'exécution.....	62
Annexe 1 : Glossaire des PPP au Mali	67
Annexe 2 : Questionnaire d'identification et modèle de fiche de présentation de projet à potentiel PPP 73	
Annexe 3 : Plan type du rapport d'évaluation préalable	79
Annexe 4 : Modèles de matrices qualitative et quantitative des risques	90



Annexe 5 : Canevas de délais de passation d'un contrat PPP par Responsables	102
(En une étape et en deux étapes)	102
Annexe 6 : Clauses de cas de résiliation extrait de la Convention type de concession pour la construction et l'exploitation d'une centrale électrique	109
Annexe 7 : Informations détaillées sur la technique de financement de projet	115
Annexe 8 : Guide pour l'élaboration d'un Plan d'affaires	124



LISTE DES TABLEAUX & SCHEMAS

Tableau 1: Infrastructures susceptibles d'être développées en PPP.....	8
Tableau 2 : Comparaison des montages MOP et PPP.....	13
Tableau 3 : Illustration du cadre opérationnel de l'UPPP.....	20
Schéma 1 : Principes de la commande publique.....	33
Schéma 2 : Illustration de l'organisation du montage en financement de projet.....	57
Schéma 3 : Démarches à suivre dans le cadre d'une procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable.....	64
Schéma 4 : Vue d'ensemble de la procédure de passation du processus PPP.....	65



I. Contexte et justification

Les Partenariats Public-Privé (PPP) ont été institués par la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali. L'Unité de Partenariat Public-Privé (UPPP), organisme expert national en la matière placé auprès du Premier ministre, a élaboré le présent guide dans le cadre de sa mission d'accompagnement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du processus Partenariats Public-Privé pour leur permettre la meilleure appropriation possible du processus.

1.1 Contexte

La commande publique est l'ensemble des achats réalisés par les personnes publiques (l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte) pour la satisfaction de leurs besoins. C'est une notion très large qui englobe plusieurs formes de contrats tels les marchés publics, les contrats de PPP. Les contrats de la commande publique sont des contrats administratifs passés par des personnes publiques. La commande publique a pour finalité de permettre aux autorités publiques de satisfaire leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, tout en respectant les principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures. Elle vise également à promouvoir certaines politiques publiques telles que le développement durable, la cohésion sociale ou l'innovation.

La commande publique représente donc des enjeux d'ordre économique, social, culturel et environnemental importants pour les pouvoirs publics et les opérateurs économiques.

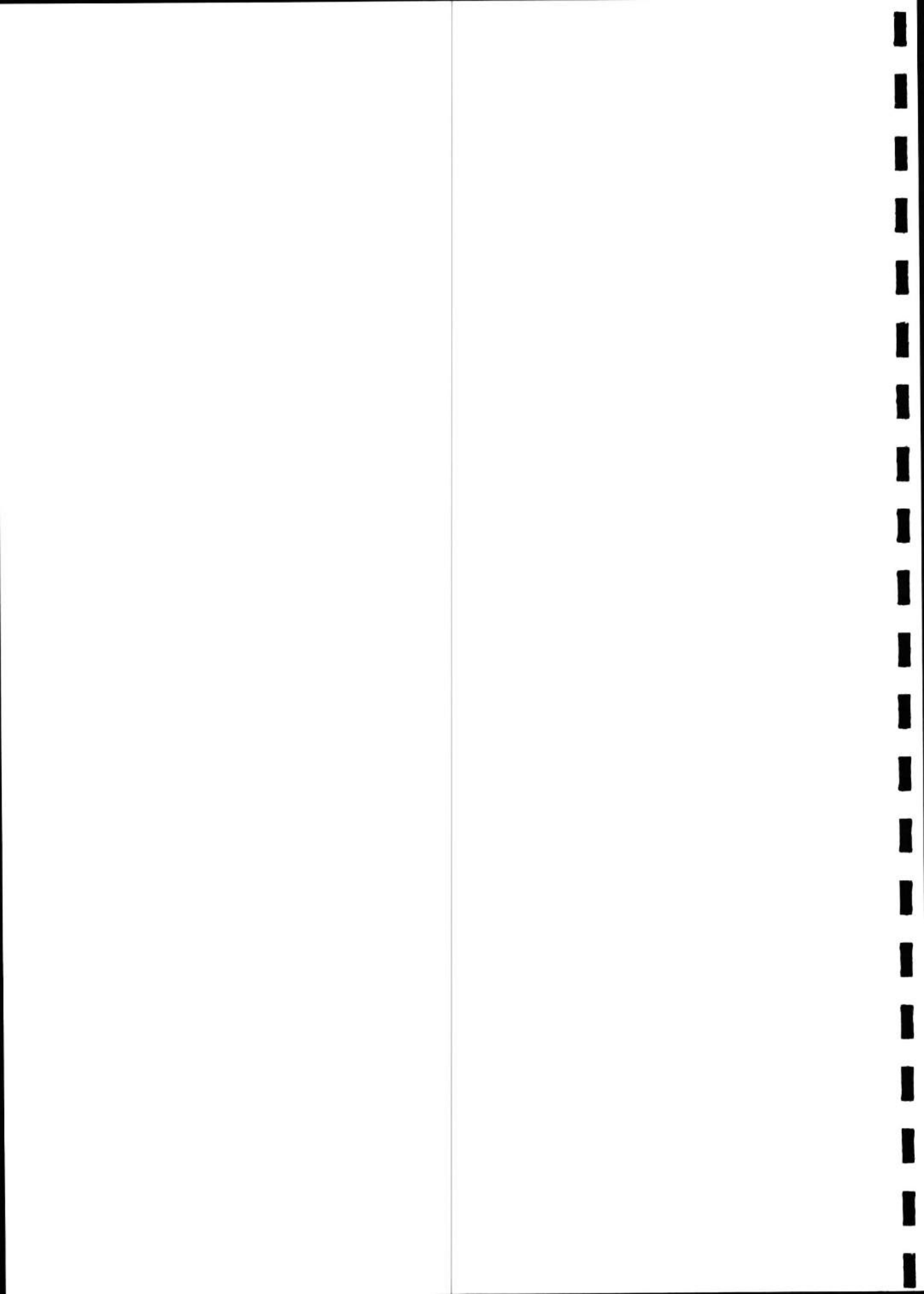
L'encadrement juridique de la commande publique a deux finalités :

- la bonne utilisation des deniers publics (en lien avec la définition des besoins) ;
- l'efficacité de la commande publique.

Le Gouvernement du Mali a impulsé la Stratégie PPP dans l'objectif de pallier le déficit d'infrastructures structurantes au Mali, d'encourager l'innovation dans la conception et la gestion des infrastructures et de favoriser la qualité et la durabilité de celles-ci en facilitant les investissements en PPP, par le biais du recours au secteur privé et de l'utilisation soutenable et optimale des deniers publics.

Dans le but de promouvoir cette approche alternative de la commande publique, le Mali a initié et adopté des textes législatifs et réglementaires ci-après :

- **la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au**



Mali (Loi PPP) ;

- le Décret n°2017-0057/P-RM du 9 février 2017 déterminant les modalités d'application de la loi relative aux partenariats public-privé au Mali ;
- le Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017 portant création de l'Unité de Partenariat Public-Privé.

La loi couvre l'ensemble des champs sectoriels dans le domaine des PPP (le champ sectoriel d'application du PPP au Mali n'étant pas restrictif). En effet, le cadre juridique applicable ne limite pas le type de réalisations possibles. Par conséquent, un certain nombre d'infrastructures sont susceptibles d'être développées en PPP. A titre d'illustration, le contrat PPP peut concerner les infrastructures énumérées dans le tableau N°1 ci-dessous.

Tableau 1: Infrastructures susceptibles d'être développées en PPP

Types d'infrastructures	Secteurs et Projets
Infrastructures économiques	<ul style="list-style-type: none">• Agriculture : aménagement et gestion de terres, construction et gestion de Périmètres Irrigués Villageois• Eau : production, exploitation et distribution d'eau potable• Energie : centrales électriques, lignes de transport• Environnement : gestion et traitement des déchets ménagers d'une ville• Equipements marchands : ports secs, marchés, gares routières, parcs de stationnement payant, fourrières• Transports : route, voies ferrées, voies fluviales
Infrastructures sociales	<ul style="list-style-type: none">• Education : construction et maintenance de centres d'apprentissage, d'écoles et d'universités• Culture et sport : construction et maintenance de centres culturels ou de salles de sport• Santé : construction et maintenance des structures de santé• Infrastructures administratives : construction et maintenance• Logements et aménagements urbains
Infrastructures numériques	<ul style="list-style-type: none">• Digitalisation des services fiscaux• Mise en place d'un guichet biométrique pour la délivrance des documents de transports• Système de collecte de taxes municipales

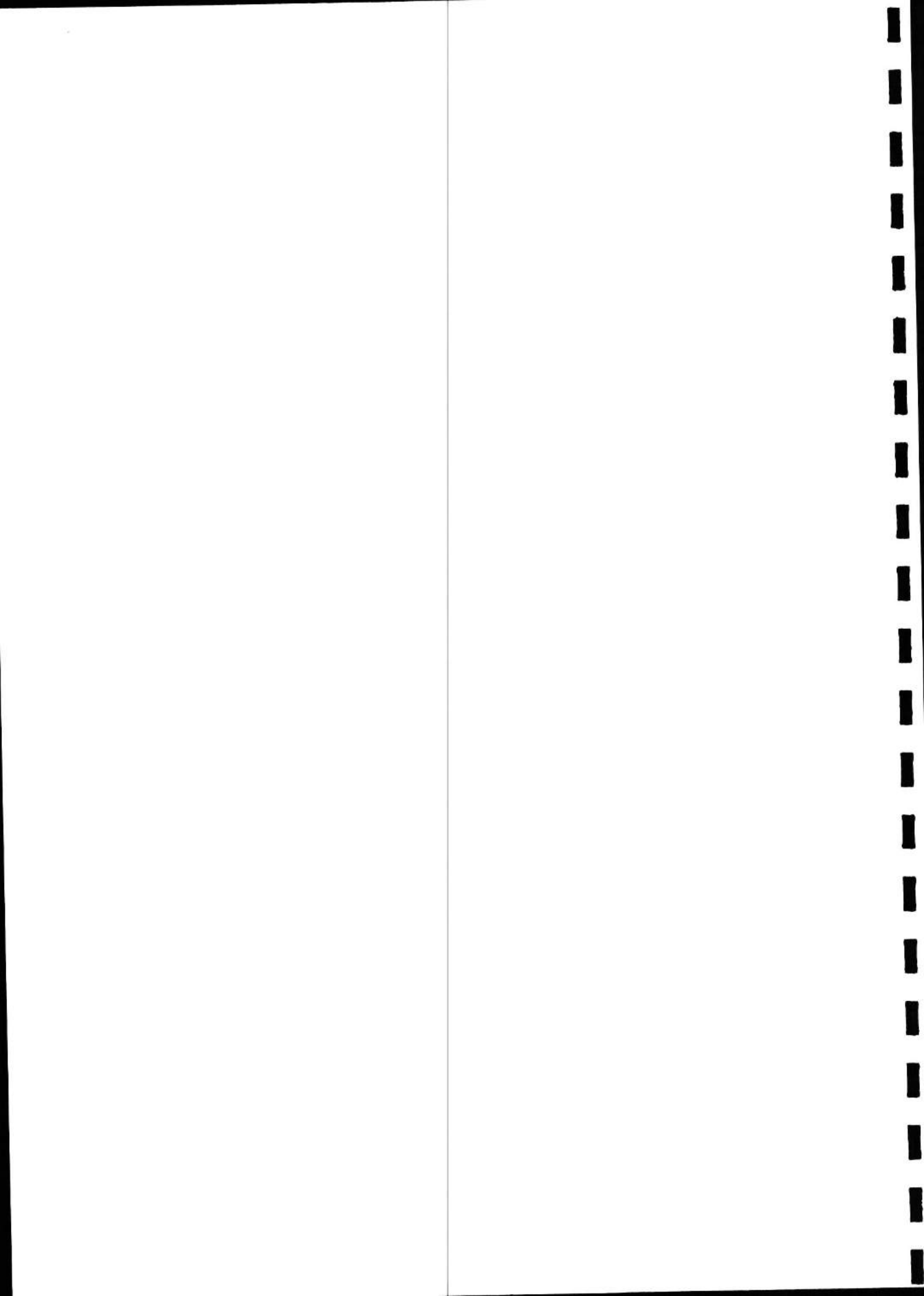


1.2 Justification

Le présent guide a été élaboré sur la base de la réglementation en vigueur. Il constitue une introduction à la pratique des PPP au Mali et est destiné principalement aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du processus PPP, notamment : les autorités contractantes, les autorités de régulation, les opérateurs économiques et les organes en charge des contrôles à priori et à posteriori de la passation des contrats de la commande publique. Il propose une démarche permettant de structurer l'information afin d'aider les décideurs à choisir la meilleure solution, qu'elle soit réalisée en mode classique (Maîtrise d'Ouvrage Publique - MOP) ou en mode PPP. Enfin, il décrit les différentes étapes à suivre dans le processus PPP. A cet effet, le guide présente le cadre juridique et institutionnel des PPP au Mali et décline, suivant les dispositions de la Loi PPP, les quatre grandes phases du cycle d'un projet PPP, à savoir :

- l'identification et l'évaluation préliminaire du projet (Réalisation d'une étude de définition des besoins et d'une étude préliminaire technique, juridique, économique et environnementale et sélection du projet) ;
- la préparation détaillée du projet – Recours au PPP (évaluation préalable du projet et préparation du processus de consultation) ;
- la passation du contrat PPP (appel d'offres et évaluation, sélection du partenaire privé, négociation et bouclage financier) ;
- la mise en œuvre du projet (gestion et suivi-évaluation du contrat).

Le document met également en exergue les bonnes pratiques reconnues en cette matière.



II. Définition et champ d'application de la Loi PPP

2.1 Définition

La Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali ne définit pas le terme partenariat public-privé, mais dispose en son article 2 que le PPP est le terme juridique qui désigne un certain nombre de contrats de la commande publique qu'elle énumère par la suite.

Elle distingue deux familles de PPP en fonction du mode de rémunération et des risques transférés : les PPP concessifs et le partenariat à paiement public. De manière consensuelle, le concept de PPP recouvre les contrats administratifs par l'intermédiaire desquels une entité publique confie à un partenaire privé une mission pouvant englober la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'infrastructures publiques et / ou de services publics. Ils peuvent également concerner l'achat et la gestion de services ou l'exploitation et la gestion d'infrastructures existantes. Ils permettent aussi d'accéder à une expertise, d'améliorer l'efficacité et la flexibilité de gestion, ou encore de modifier la stratégie de financement.

2.2 Caractéristiques d'un contrat PPP

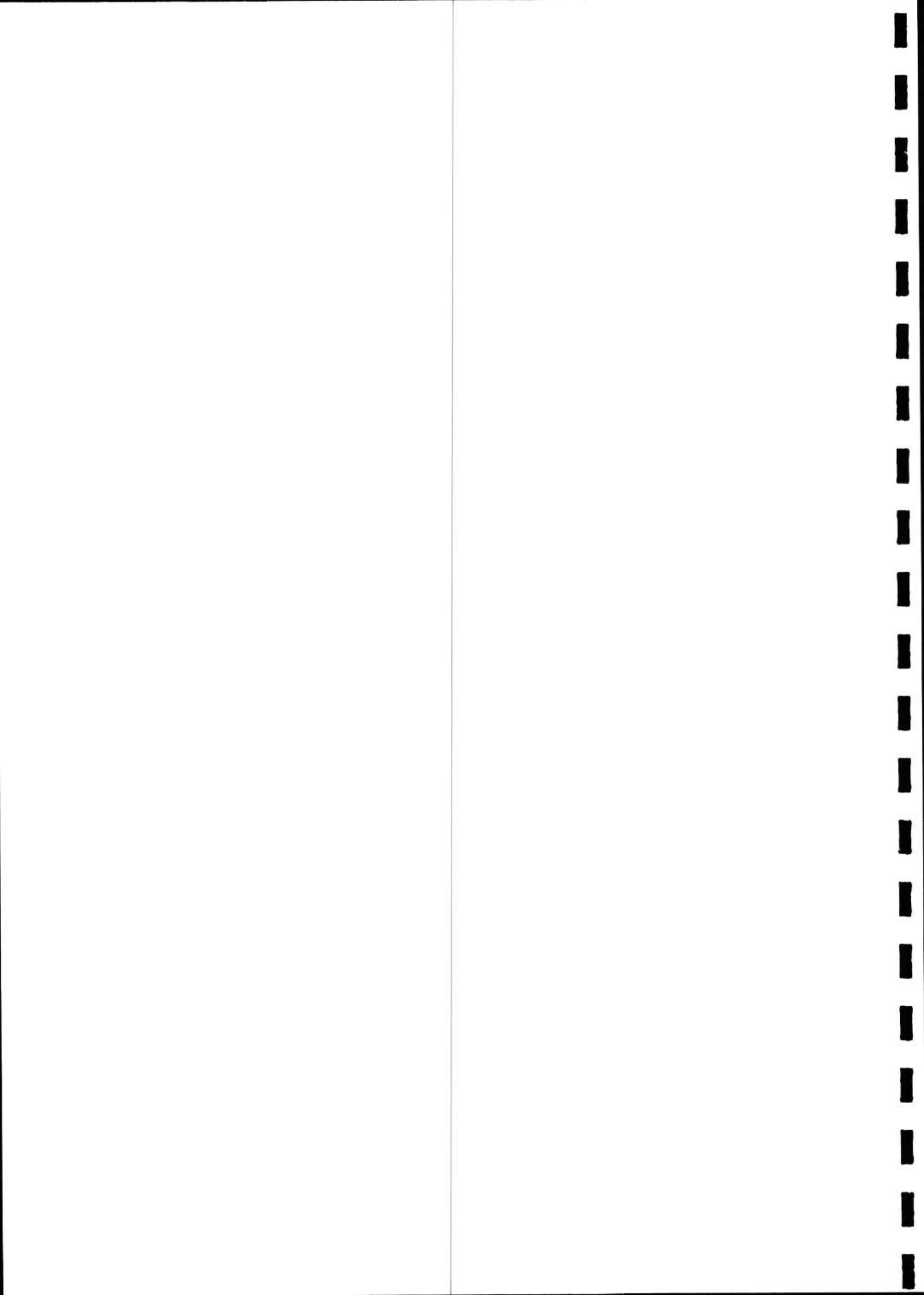
Les PPP diffèrent des autres modes de commande publique à plusieurs titres :

1. Le contrat PPP est un contrat global qui peut intégrer plusieurs missions :
 - la conception ;
 - la construction ou la transformation d'ouvrages ou d'équipements ou d'autres investissements (y compris immatériels) ;
 - leur entretien et/ou leur maintenance et/ou leur exploitation et/ou leur gestion ;
 - tout ou partie de leur financement.

Il peut contenir d'autres prestations concourant à l'exercice de la mission de service public. L'intégration des missions au sein du même contrat conduit à la meilleure efficacité possible.

2. La durée du contrat PPP est, entre autres, déterminée en fonction des délais nécessaires à la réalisation des objectifs et des engagements de performance, de la période d'amortissement des investissements, des enjeux du gros entretien-renouvellement (GER) ou des modalités de financement retenues.

Pour les deux partenaires, la durée conditionne l'intérêt économique du recours à un contrat PPP :



- par la baisse du coût du service attendue grâce à l'effet d'apprentissage et par l'intégration d'au moins une échéance de GER ;
- par le meilleur entretien possible des ouvrages grâce à la "sanctuarisation" des dépenses d'entretien-maintenance qui préserve la valeur patrimoniale desdits ouvrages.

La durée du contrat devrait correspondre au minimum au temps raisonnablement escompté par le partenaire privé pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services, avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. La durée optimale devrait être déterminée dans le cadre de l'évaluation préalable.

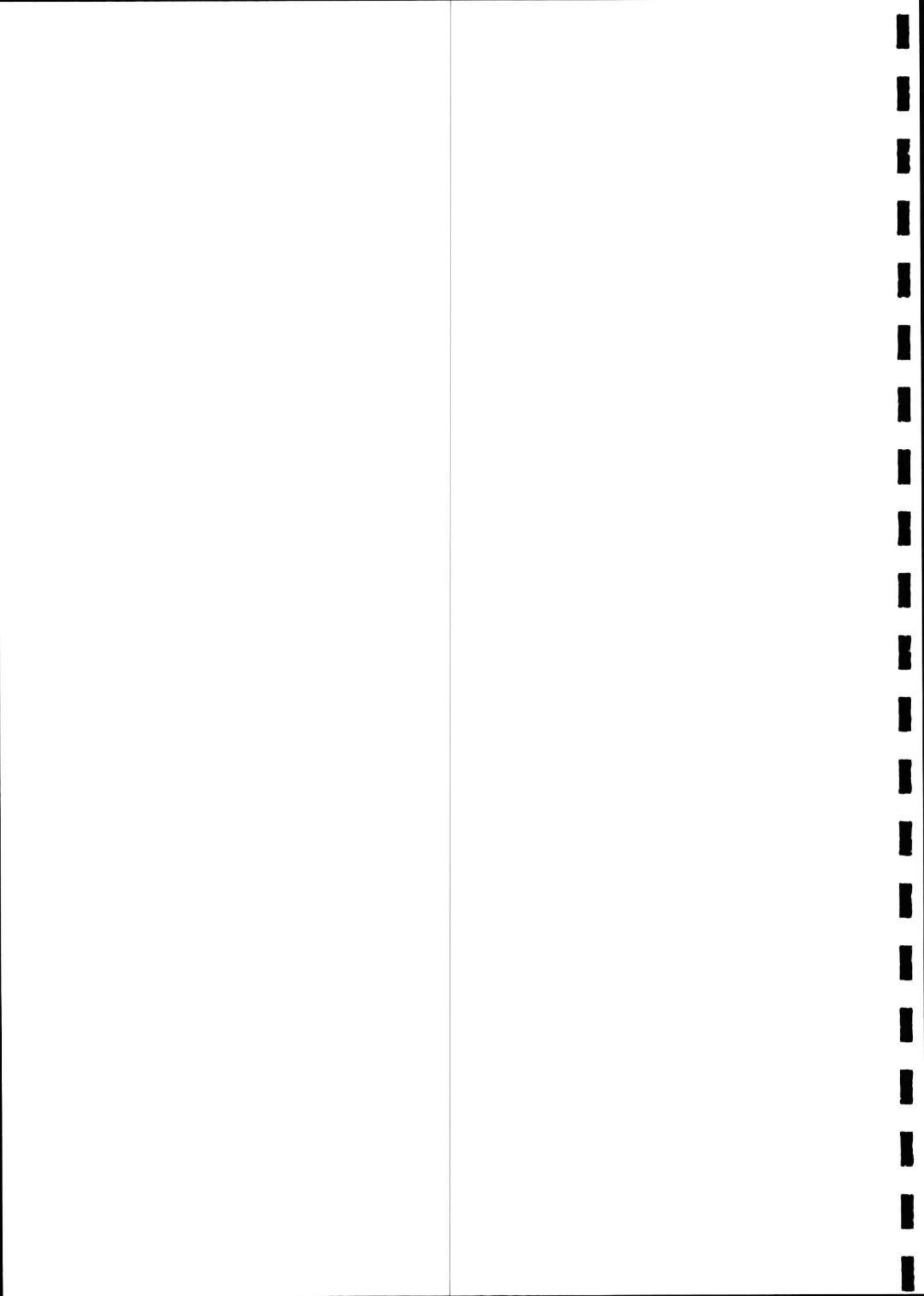
En pratique, la durée peut varier selon la nature des projets. Par exemple, celle des projets d'infrastructures de transport ou de centrales électriques sera plus longue que celle concernant les projets de technologies de l'information.

3. La rémunération du partenaire privé est assurée soit par le versement d'une redevance par les usagers (PPP de type concessif), soit par le versement d'un loyer par la personne publique (PPP à paiement public). Elle est fixée en tenant compte de trois éléments :
 - coût lié à la réalisation de l'équipement ;
 - coût du financement ;
 - coût de la maintenance et de l'exploitation de l'équipement.

Cette rémunération se distingue également par les particularités suivantes :

- elle est étalée sur toute la durée du contrat ;
- elle est liée à des objectifs de performance. En effet, un contrat PPP a pour but de répondre aux besoins propres de la collectivité ou à ceux des usagers, mais aussi d'optimiser la prestation rendue au regard des procédés contractuels traditionnels. Cette logique performancielle permet d'imposer au titulaire du contrat PPP des objectifs de résultat, notamment en matière d'entretien et de maintenance, garantissant la disponibilité de l'ouvrage objet du contrat. Le non-respect de ces objectifs conduit à la pénalisation financière du cocontractant ;
- elle peut intégrer des recettes dites de "valorisation". Le partenaire privé peut être donc autorisé à se procurer des recettes annexes en exploitant les ouvrages, équipements ou biens immatériels à l'occasion d'activités étrangères à ses missions de service (article 24.7 de la Loi PPP).

4. Le transfert au partenaire privé de certains risques associés au projet avec la capacité de mieux les maîtriser, notamment en ce qui concerne la conception, la construction, la gestion ou l'exploitation, la maintenance et le financement du projet. Le partage des risques et des



responsabilités doit faire l'objet d'un traitement spécifique à chaque projet.

2.3 PPP et passation de marchés publics

2.3.1 Critères à prendre en compte dans le choix de l'option PPP

Pour rappel, le marché public est défini comme un contrat écrit conclu à titre onéreux par une autorité contractante avec un ou plusieurs opérateurs économiques pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services dans les conditions prévues par le Code des marchés publics. Le marché public peut se résumer en un contrat de fournitures, de travaux ou de services.

En général, les PPP sont des montages complexes avec des coûts élevés. Toute la question est de savoir si le PPP présente un bilan plus favorable malgré les coûts supplémentaires. Lorsque l'on a à choisir entre un PPP et une passation de marchés publics, il convient de prendre en considération un certain nombre de points :

- **Budget d'équipement** : pour que des investissements puissent être réalisés au moyen de passations de marchés publics classiques, il est nécessaire de disposer d'un budget d'équipement approprié. L'existence de contraintes au niveau de ces budgets, face aux besoins de financement croissants en matière de développement du pays, pourrait être un obstacle à la réalisation d'investissements économiquement souhaitables. Les investissements de type PPP sont moins dépendants des budgets des personnes publiques et peuvent même ne pas être inscrits dans lesdits budgets, en fonction de la répartition des risques entre le secteur public et le secteur privé.
- **Budget de fonctionnement** : dans le cadre d'un PPP, le partenaire privé est rémunéré soit par les usagers (utilisateurs finaux), soit par la personne publique. La rémunération du partenaire privé doit couvrir les coûts de financement du projet en plus des coûts d'exploitation et d'entretien.
- **Risques** : dans un PPP, il doit y avoir obligatoirement un certain partage des risques, ceux relatifs au risque d'achèvement du projet (coûts/calendrier/cahier des charges) et au risque d'exploitation (demande/exploitation/performance/maintien de la qualité) étant généralement assumés par le partenaire privé. En effet, le secteur privé est réputé être mieux à même de gérer ces risques que le secteur public.
- **Transfert de compétences** : le PPP est présenté comme un mode particulièrement favorable au transfert de compétences. A cet effet, le fait d'être exposé aux compétences du secteur privé pourrait être bénéfique pour le secteur public.
- **Souplesse** : étant en règle générale moins souples que les projets réalisés par voie de passation de marchés classiques, les montages de type PPP pourraient convenir davantage



à des projets pour lesquels le secteur public ne prévoit pas de modifications fréquentes ou substantielles du cahier des charges ou du mode d'utilisation de l'infrastructure.

- **Innovation** : les PPP peuvent être des vecteurs d'innovation, dans la mesure où le secteur privé peut trouver de nouveaux moyens de réaliser des objectifs de "résultats", par opposition à l'application d'un cahier des charges, – en matière d'"intrants" ou de "conception", – qui constitue habituellement la base des marchés publics.

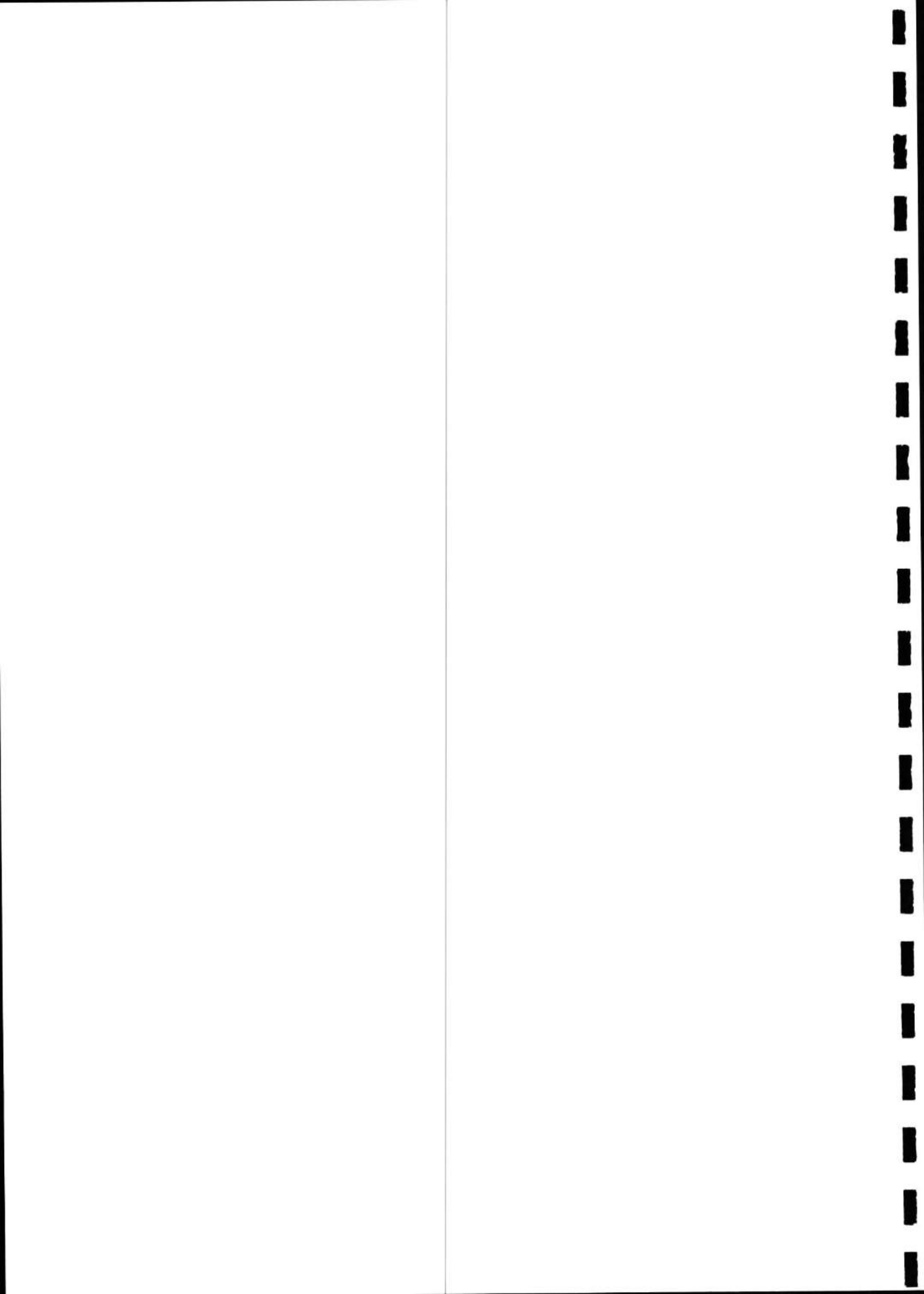
Les points énumérés ci-dessus montrent clairement que tout choix rationnel entre un montage de type PPP et une passation de marchés publics implique une analyse complexe.

2.3.2 Approche comparative des montages

Le tableau n°2 ci-dessous fait ressortir les principales caractéristiques de la MOP et du PPP.

Tableau 2 : Comparaison des montages MOP et PPP

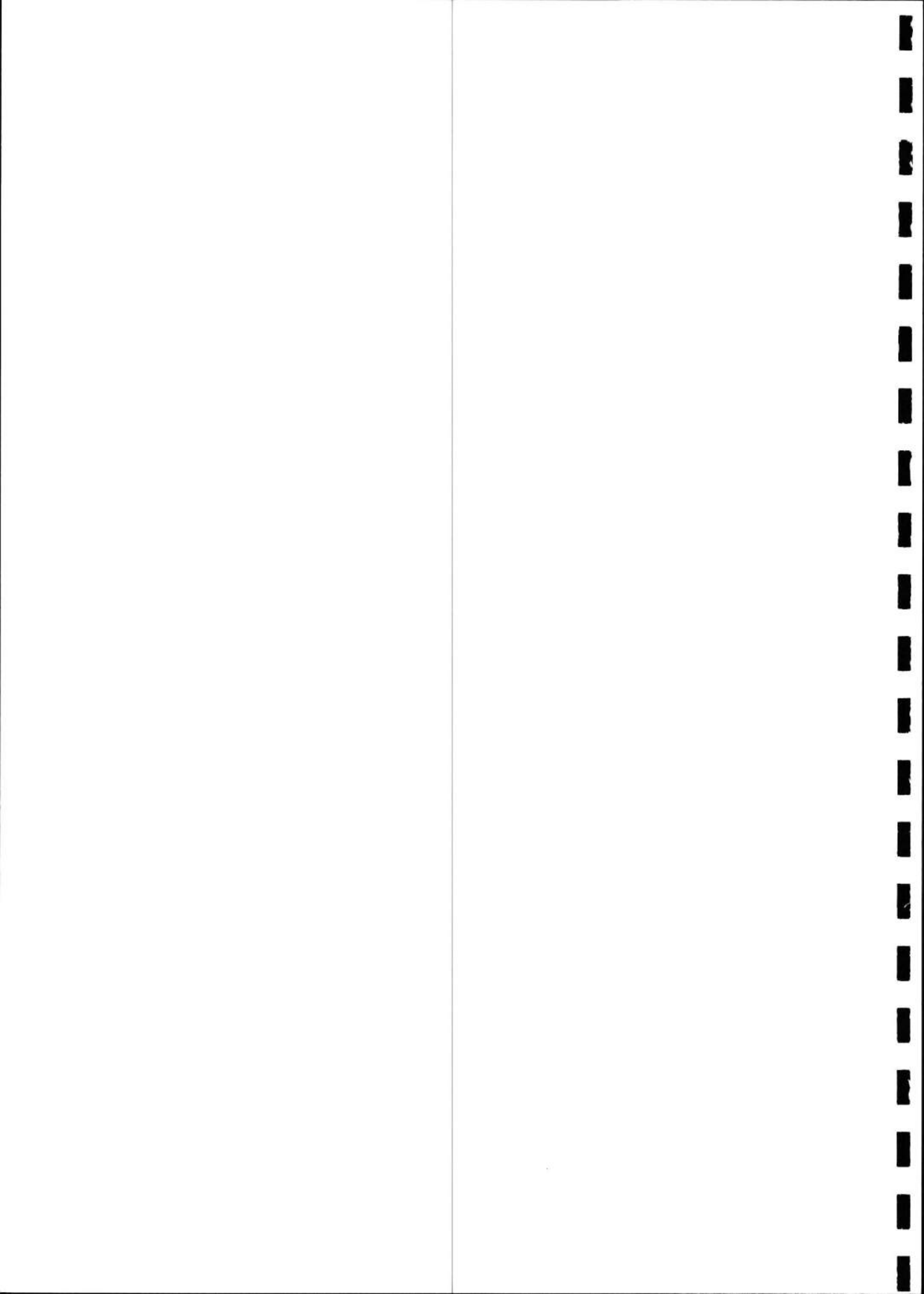
	Marché public (Maîtrise d'ouvrage publique)	Contrats PPP	
		Concession	Partenariat à paiement public
Conditions d'éligibilité d'un projet à ce montage	<ul style="list-style-type: none"> • Tout type de projet d'investissement public • Aucune condition préalable pour recourir à ce montage 	<ul style="list-style-type: none"> • Projets générant des revenus (principe du paiement par l'usager) • Une part substantielle du risque d'exploitation doit être transférée au partenaire 	Nécessité de démontrer que le montage PPP est plus favorable que les autres, notamment au plan financier
Périmètre des missions confiées au titulaire	Objet monofonctionnel (allotissement des prestations) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Marché de fournitures ✓ Marché de travaux ✓ Marché de services 	Contrat global intégrant la conception, la réalisation, l'entretien, la maintenance et l'exploitation d'un ouvrage et tout ou partie du financement	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat global intégrant la conception, la construction / transformation, l'entretien, la maintenance et l'exploitation d'un ouvrage et tout ou partie du financement • Le périmètre minimum porte sur la construction, la maintenance et tout ou partie du financement • Possibilité d'intégrer la valorisation d'activités annexes / valorisation foncière pour réduire le loyer payé par l'autorité publique



	Marché public (Maîtrise d'ouvrage publique)	Contrats PPP	
		Concession	Partenariat à paiement public
Modalités de financemen t et de rémunérati on	<ul style="list-style-type: none"> • Paiements des prestations sous forme d'avances et d'acomptes • Financement 100 % public • Interdiction du paiement différé 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de tout ou partie de l'investissement par le concessionnaire • Rémunération du concessionnaire par les flux de revenus du projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de tout ou partie de l'investissement par le titulaire du contrat • Paiements sous forme de loyer à compter de la mise à disposition de l'ouvrage
Respect des délais	<ul style="list-style-type: none"> • Des pénalités peuvent être prévues dans les marchés de travaux • Le maître d'ouvrage public n'est pas toujours en mesure d'appliquer les pénalités de retard dans le cas d'entreprises en difficultés financières 	<ul style="list-style-type: none"> • La maîtrise des délais est un enjeu majeur pour le titulaire puisqu'il ne commence à générer des revenus qu'à compter de la mise en service de l'ouvrage ou de la fourniture du service • Application par l'autorité concédante de pénalités de retard en cas de non-respect fautif des délais 	<ul style="list-style-type: none"> • La maîtrise des délais est un enjeu majeur pour le titulaire puisqu'il ne commence à être payé qu'à compter de la mise à disposition de l'ouvrage • Le transfert du risque de construction au titulaire l'oblige à mettre en place des mesures lui permettant de tenir les délais (dans le cas contraire, application de pénalités prévues au contrat et prise en charge de tous les surcoûts directs et indirects liés au retard)
Respect des coûts	Aucun montage ne permet intrinsèquement de garantir le respect des coûts d'un projet. Le contrat global semble néanmoins permettre d'atténuer le risque de dérive pour la personne publique. Dans les contrats PPP, la prise en charge des surcoûts est généralement assumée par le partenaire privé sauf s'ils sont dus aux demandes de modifications en cours d'exécution de la part de la personne publique.		

2.4 Champ d'application

La Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux Partenariats Public-Privé fixe le cadre institutionnel des PPP, les conditions préalables requises à la passation d'un projet PPP, les procédures relatives à la passation d'un projet PPP, les modalités d'exécution d'un contrat PPP, les droits et obligations de l'autorité contractante et du partenaire privé et la procédure de règlement des différends. Le Décret n°2017-0057/P-RM du 9 février 2017 détermine les modalités d'application de la Loi PPP.



La Loi PPP vise à permettre à l'Etat de bénéficier du financement privé et de l'expertise des opérateurs privés dans le cadre de la réalisation de projets structurants à travers le renforcement du cadre juridique et institutionnel de la commande publique.

La Loi PPP, en son article 3, exclut de son champ d'application les partenariats public-privé qui présentent les caractéristiques suivantes :

- Les partenariats public-privé de défense ou de sécurité, lorsque la protection des intérêts essentiels de sécurité de l'Etat, définis conformément à la réglementation en vigueur, est incompatible avec des mesures de publicité.
- Les partenariats public-privé conclus avec des entités avec lesquelles les autorités contractantes entretiennent des relations de "quasi-régie", répondant aux conditions suivantes :
 - o l'autorité contractante exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Une autorité contractante est réputée exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, si elle exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;
 - o la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par l'autorité contractante qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'elle contrôle ;
 - o la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

Le corpus juris des PPP au Mali est composé des textes suivants :

- la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali ;
- le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié, portant Code des marchés publics et des délégations de service public et ses textes d'application ;
- le Décret n°2017-0057/P-RM du 9 février 2017 déterminant les modalités d'application de la loi relative aux partenariats public-privé au Mali ;
- le Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017 portant création de l'Unité de Partenariat Public-Privé ;
- les textes régissant les finances publiques ;
- les textes sectoriels applicables le cas échéant.

III. Types de Contrat PPP au Mali

L'article 2 de la Loi PPP désigne comme PPP des contrats de la commande publique. Lesdits contrats sont énumérés et définis dans le même article.



Suivant la législation malienne, il existe deux familles de PPP en fonction du mode de rémunération et de risques transférés : les PPP à paiement par les usagers et le partenariat à paiement public.

3.1 PPP à paiement par les usagers

3.1.1 Concessions

Ce sont les contrats conclus par écrit et à titre onéreux, par lesquels une ou plusieurs personnes publiques confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service public ou d'intérêt général à un ou plusieurs opérateurs économiques, la rémunération consistant soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit dans ce droit assorti d'un prix. Ils impliquent le transfert au concessionnaire d'un risque lié à l'exploitation de cet ouvrage ou de ce service.

Concession de travaux

C'est la concession qui a pour objet soit la réalisation, soit la conception et la réalisation d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante. Le concessionnaire exerce la maîtrise d'ouvrage lorsqu'il réalise un ouvrage.

Concession de service

C'est la concession qui a pour objet la gestion d'un service. Lorsqu'elle a pour objet la gestion d'un service public, elle est qualifiée de concession de service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Concession de service d'intérêt général sans service public

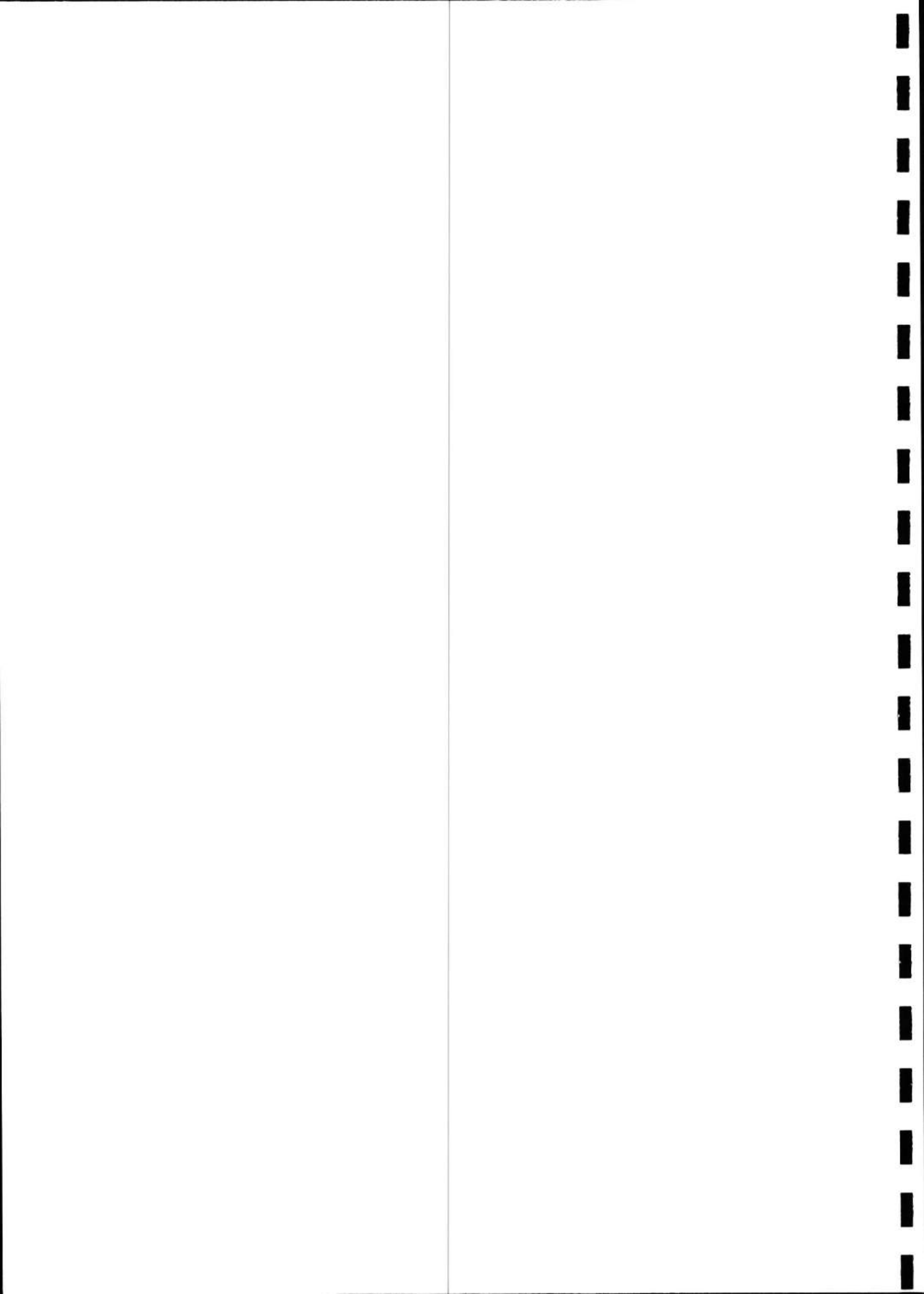
C'est la concession qui a pour objet la gestion d'un service qui n'est pas un service public.

Concession de service avec service public

C'est la concession qui a pour objet la gestion d'un service public.

3.1.2 Affermage

C'est la concession de service public qui a pour objet la gestion d'un ouvrage existant, en vue d'assurer la fourniture d'un service public, le partenaire privé ne réalisant pas les investissements initiaux.



3.1.3 Régie intéressée

C'est la concession de service public qui a pour objet la gestion d'un ouvrage existant. Le gestionnaire bénéficie d'un mandat de la personne publique pour encaisser, en son nom et pour son compte, les paiements versés par les usagers en contrepartie du service public rendu. Sa rémunération, versée par la personne publique, est liée aux objectifs de performance. Le risque d'exploitation lui est substantiellement transféré.

3.2 Partenariat à paiement public

Périmètre

Le partenariat à paiement public désigne le contrat par lequel une autorité contractante confie à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet la conception, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ainsi que tout ou partie de leur financement. La personne publique peut prendre en charge une partie du préfinancement et, en outre, participer au capital de la société en charge de la mission. Le partenaire privé assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Le contrat peut également avoir pour objet des prestations de services qui concourent au service public dont la personne publique a la charge, voire l'exploitation du service. Dans ce dernier cas, le risque d'exploitation de ce service est substantiellement conservé par la personne publique.

Rémunération

La rémunération fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat, laquelle est liée aux objectifs de performance. Le partenariat à paiement public peut également prévoir un mandat de la personne publique au partenaire privé pour encaisser, en son nom et pour son compte, le paiement par l'utilisateur final des prestations revenant à cette dernière.



IV. Cadre institutionnel

L'article 4 de la Loi PPP définit les principes généraux de gouvernance et met en relief le rôle de chaque intervenant par la séparation des fonctions de manière à garantir l'absence de risque de conflit d'intérêts, le chevauchement d'attributions, l'autonomie et l'indépendance des acteurs institutionnels. Ainsi, dans le cycle de vie du projet PPP, chaque acteur institutionnel intervient-il pour réaliser une mission bien déterminée.

4.1 Autorité porteuse de projet

L'autorité contractante (ministères, collectivités territoriales, établissements publics...) en charge de la fonction opérationnelle d'un projet à développer en PPP est responsable :

- de l'identification et la définition des projets susceptibles d'être développés en PPP ;
- de l'évaluation technique, économique, financière et juridique des PPP ;
- de la conduite des procédures de passation ;
- de la mise au point (négociation des contrats – bouclage financier) ;
- du suivi et du contrôle des contrats PPP.

4.2 Unité de Partenariat Public-Privé

La fonction d'évaluation et d'expertise du processus de mise en œuvre d'un partenariat public-privé est assurée par l'Unité de Partenariat Public-Privé (UPPP) en sa qualité d'organisme expert national des PPP.

En application de la Loi PPP, l'UPPP a été créée par Décret n°2017-0050/PM-RM du 9 février 2017 comme organe consultatif auprès du Premier ministre.

4.2.1 Mission et fonctions

L'UPPP a pour mission d'apporter son expertise aux différentes étapes de la mise en œuvre d'un projet PPP. A ce titre, elle a pour fonctions :

- de fournir une assistance et une expertise à l'identification des projets susceptibles d'être développés en PPP ;
- de valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes ;
- d'appuyer les autorités contractantes dans la préparation des dossiers de consultation ;
- d'assister les autorités contractantes à toutes les étapes de la procédure de passation des contrats PPP ;
- de donner son avis sur les projets de contrat avant la saisine des autorités d'approbation ;
- de participer au suivi-évaluation de l'exécution des projets PPP.



Il est important de souligner que l'UPPP n'agit pas comme une autorité contractante pour les projets susceptibles d'être développés en PPP. Elle n'est également pas responsable de la validation de la soutenabilité budgétaire de ces projets PPP.

4.2.2 Membres de l'UPPP

L'Unité, dont les membres sont nommés par décret du Premier ministre, est dirigée par un coordinateur et comprend :

- un ingénieur électricien ;
- un ingénieur hydraulicien ;
- un ingénieur en génie civil ;
- un financier ; et
- un juriste.

L'UPPP peut se faire assister par des consultants disposant d'expertises pointues pour le traitement des dossiers de projets de partenariat public-privé (article 5 du décret de création de l'UPPP).

4.2.3 Financement

Les activités de l'UPPP sont principalement financées par le budget national. Toutefois, elle peut bénéficier du concours des partenaires techniques et financiers du Mali. Il est important de noter que l'UPPP ne facture pas ses prestations à ceux qui y recourent.

4.2.4 Avis de l'UPPP

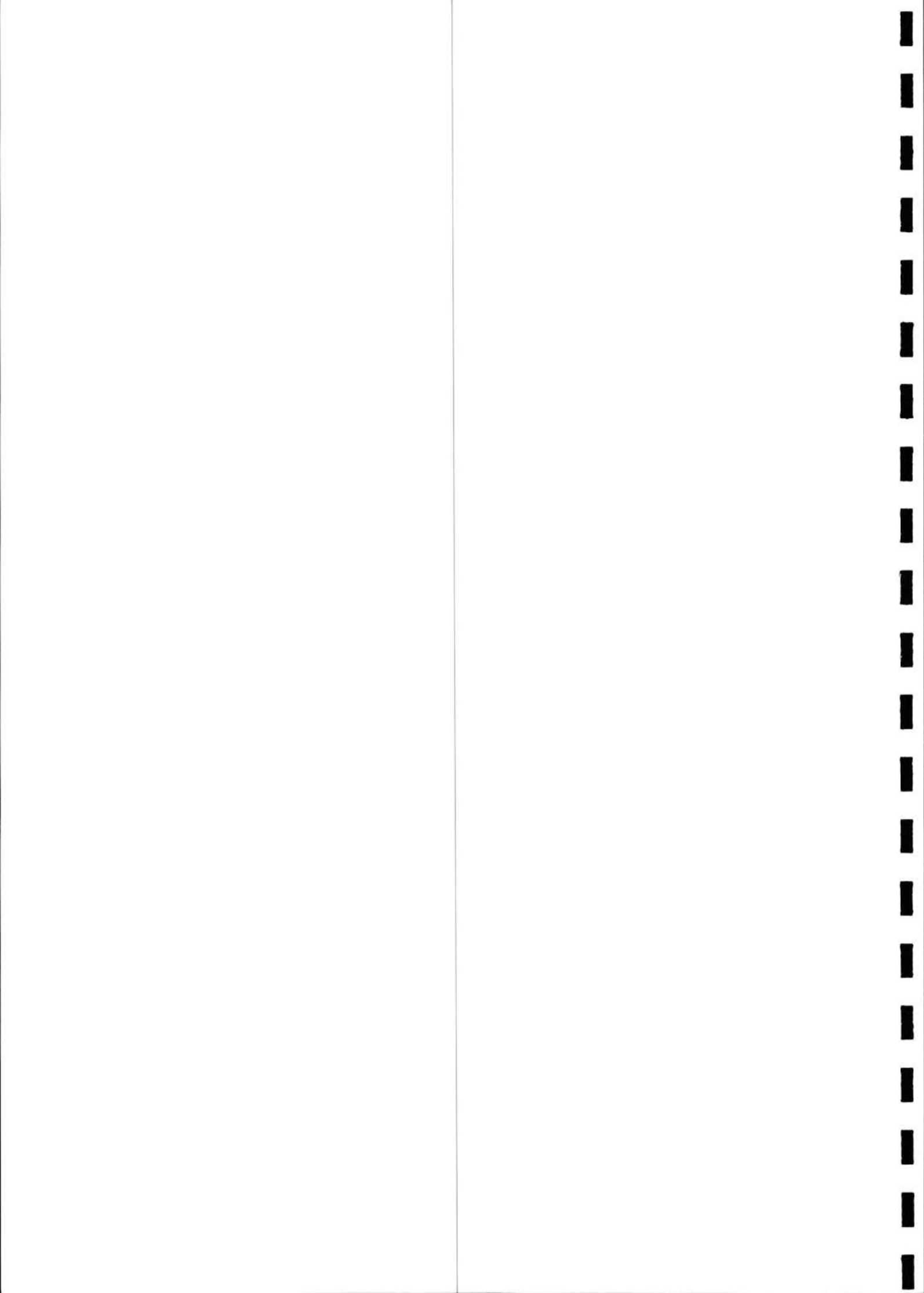
L'UPPP émet des avis conformes sur :

- l'évaluation préalable du Projet PPP préparée par l'autorité porteuse ;
- les projets de contrat (contrat initial et avenants) avant la saisine des autorités d'approbation.

4.3 Comité d'orientation

Suivant l'article 8 du décret de création de l'UPPP, les avis de celle-ci sont transmis à un comité d'orientation présidé par le Premier ministre et composé :

- du ministre en charge des Finances ;
- du ministre en charge de l'Investissement ;
- du ministre en charge du Plan ;

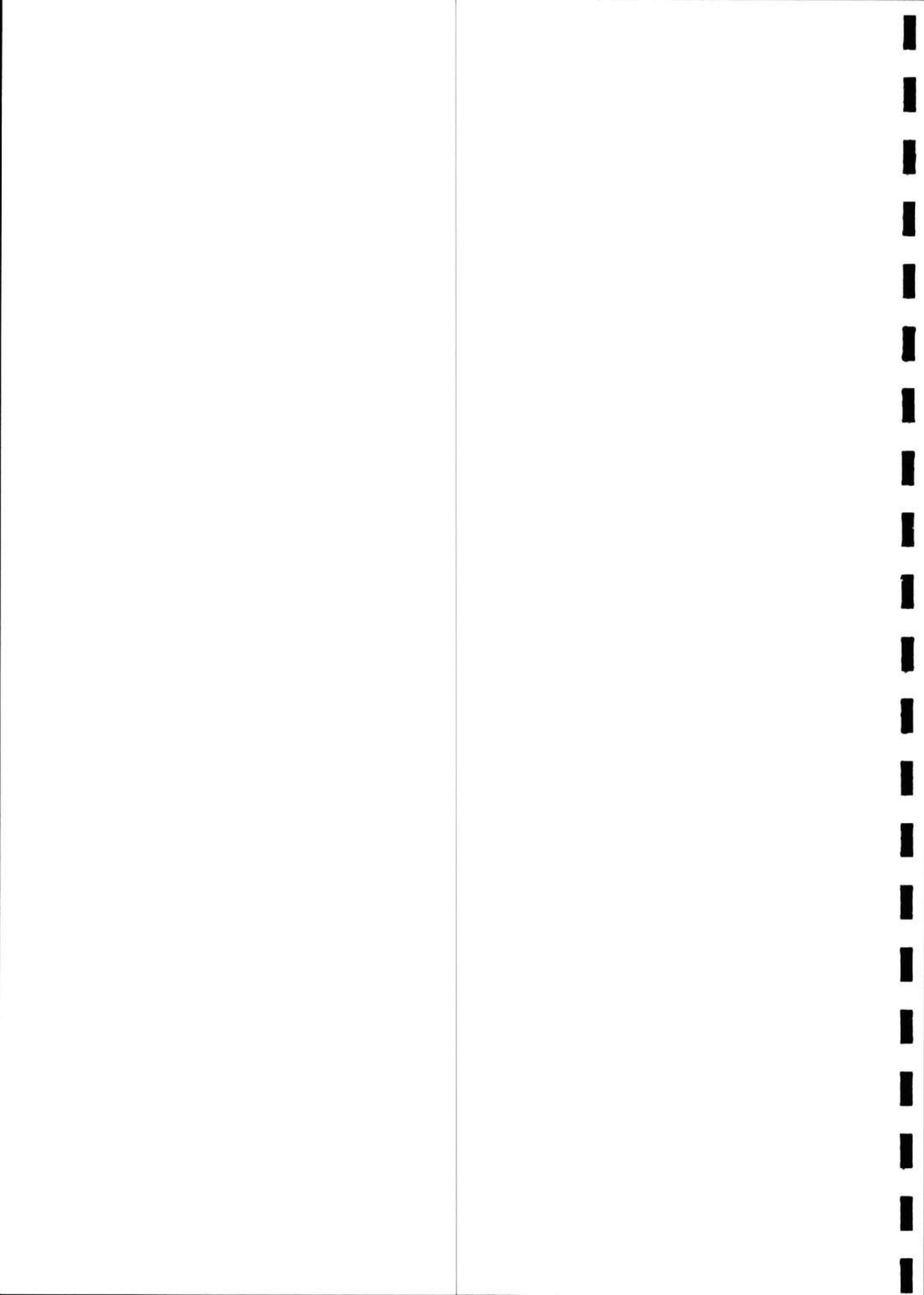


- du ministre sectoriel porteur du projet ;
- du représentant de la Présidence de la République.

Le tableau n°3 ci-dessous prend en considération les responsabilités de l'UPPP dans les phases du processus de mise en œuvre d'un projet PPP au Mali.

Tableau 3 : Illustration du cadre opérationnel de l'UPPP

Planification	
▪ Etre impliquée dans l'identification du projet	Oui
▪ Réaliser l'évaluation préalable	Non
▪ Emettre un avis conforme sur l'évaluation préalable	Oui
▪ Participer à l'équipe du projet	Non
▪ Autoriser le lancement du projet en PPP	Non
Procédure de passation du contrat	
▪ Agir comme autorité porteuse de projet	Non
▪ Appuyer l'autorité porteuse dans la préparation du dossier de consultation	Oui
▪ Approuver le dossier de consultation	Non
▪ Evaluer les offres	Non
▪ Donner son avis juridique sur le rapport d'analyse des offres	Non
▪ Désigner l'attributaire	Non
▪ Être impliquée dans la mise au point du contrat	Non
▪ Être impliquée dans le "closing financier"	Non
▪ Donner son avis sur le projet de contrat	Oui
▪ Approuver le contrat final	Non
▪ Signer le contrat final	Non
▪ Approuver la documentation financière	Non
Mise en œuvre, déroulement du projet	
▪ Donner son avis sur les avenants au contrat initial	Oui
▪ Participer au suivi-évaluation du projet	Oui
Développement du PPP sur l'initiative de l'UPPP	
▪ Partager les meilleures pratiques (documents d'orientation, retours d'expérience, etc.)	
▪ Promouvoir la politique du PPP	
▪ Préparer des documents standards (dossier type de consultation, clausier-type, etc.)	
▪ Former les acteurs impliqués	
▪ Développer et assurer la gestion de bases de données	



4.4 Ministre en charge des Finances

La fonction de contrôle budgétaire est assurée par le ministre en charge des Finances. A cet effet, il émet un avis conforme sur la soutenabilité budgétaire de tout projet PPP envisagé par l'Etat ou ses établissements publics.

Il approuve également les contrats passés par l'Etat et ses établissements publics avant leur signature ainsi que ceux passés par les autorités contractantes bénéficiant d'un concours financier ou d'une garantie de l'Etat.

Lorsque l'autorité contractante est l'Etat, les contrats sont signés conjointement par le ministre en charge des Finances et le ou les ministres en charge de l'activité ou du secteur dont relèvent les prestations concernées.

4.5 Commission d'appel d'offres

La fonction d'analyse des candidatures et des offres est assurée par une commission d'appel d'offres pouvant être assistée par une sous-commission technique.

La commission d'appel d'offres est placée sous l'autorité du pouvoir adjudicateur. Elle peut faire appel à tout expert du secteur public ou du secteur privé dont la compétence est jugée nécessaire et qui siège, avec voix consultative, au sein de la commission d'appel d'offres. Les membres de la commission d'appel d'offres et les experts ne doivent entretenir aucun lien direct ou indirect avec les candidats. La commission d'appel d'offres procède, de manière strictement confidentielle, à l'évaluation des offres.

4.6 Organes de contrôle a priori et a posteriori

La Loi PPP réaffirme la compétence de la Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service public (DGMP-DSP) comme organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique de même que celle de l'Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (ARMDS) comme organe de régulation et de règlement des litiges de la commande publique. En ce qui concerne les procédures à suivre devant lesdits organes, elle renvoie aux dispositions du Code des marchés publics en la matière.

4.6.1 Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service public

La fonction de contrôle a priori de la passation des contrats de la commande publique est assurée par l'organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique.



Suivant les dispositions de la Loi PPP et de son décret d'application, la DGMP-DSP effectue un examen juridique et technique des dossiers relatifs à la passation des contrats PPP. Par conséquent, son avis juridique est requis sur :

- l'avis de préqualification ;
- le dossier de consultation ;
- le rapport d'analyse des offres ;
- l'avenant au contrat initial ;
- la déclaration sans suite et la déclaration d'infructuosité.

Également, le lancement d'une procédure dérogatoire est subordonné à l'avis conforme de la DGMP-DSP.

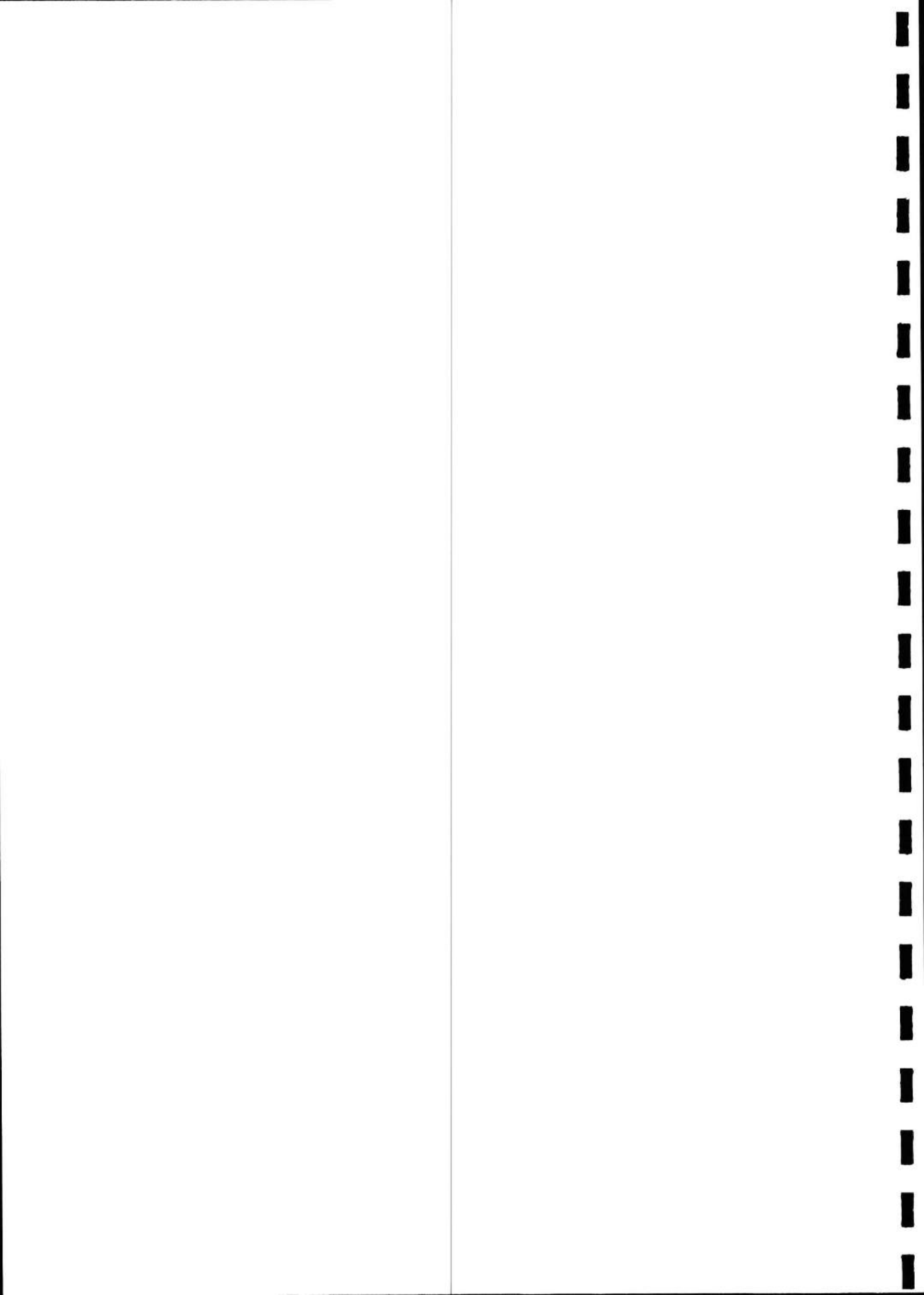
En outre, la décision d'attribution du contrat et le contrat signé lui sont transmis pour information.

4.6.2 Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public

La fonction de contrôle a posteriori des procédures de passation des contrats de la commande publique et de leur exécution est assurée par l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique, à savoir l'ARMDS.

4.7 Organes de régulation sectorielle

La fonction de régulation sectorielle est assurée par les organes de régulation sectorielle qui émettent un avis sur les spécifications techniques du projet PPP relevant de leur domaine de compétences. Cet avis est transmis à l'Unité de Partenariat Public-Privé dans un délai de quatre (4) semaines à compter de la notification de la transmission de l'évaluation préalable du projet.



V. Conditions de recours à la passation d'un contrat PPP

Conformément à l'article 8 de la Loi PPP, seuls les projets inscrits au programme d'investissements et ayant fait l'objet de l'étude préalable sont éligibles au PPP. Toutefois, les contrats passés selon la procédure négociée directe et les offres spontanées constituent des dérogations à l'obligation d'inscription au programme d'investissement.

5.1 Identification des projets

La procédure d'identification des projets éligibles en PPP par les autorités contractantes nécessite une étude de définition des besoins et une étude préliminaire technique, juridique, économique et environnementale. L'étude environnementale doit tenir compte des Objectifs de développement durable (ODD).

Pour l'Etat, le processus d'identification des projets devrait être réalisé en collaboration avec le ministère en charge du Plan, le ministère en charge des Finances, le ministère en charge des Investissements et l'UPPP.

Les projets identifiés sont inscrits dans le programme d'investissements des autorités contractantes. Il fait l'objet d'une publication par voie électronique par les autorités contractantes.

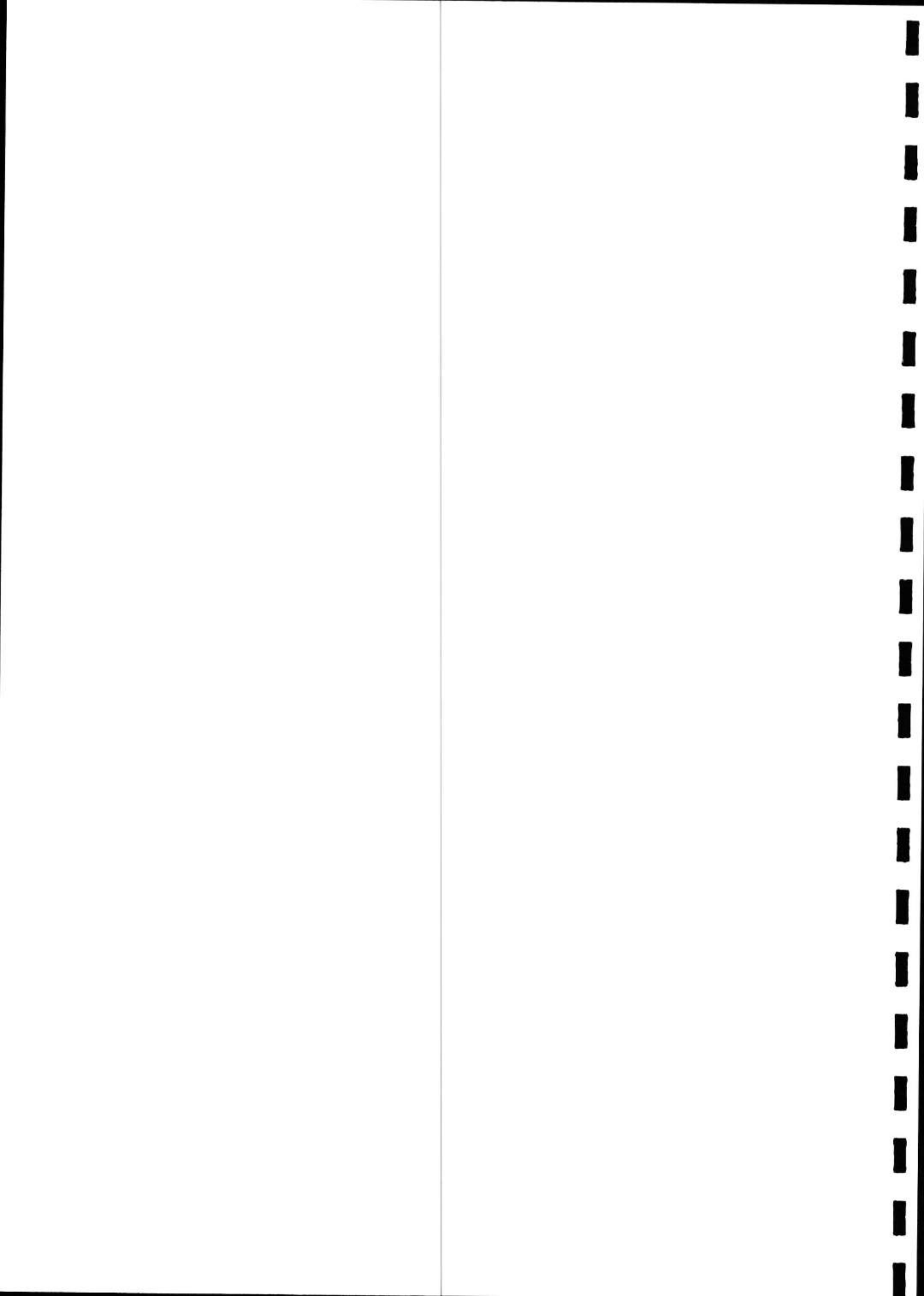
Un questionnaire d'identification figure à l'Annexe 2.1 et se rapporte :

- aux informations générales sur le projet ;
- aux caractéristiques générales du projet ;
- à l'importance du projet et de l'option PPP pour les autorités publiques ;
- à l'adéquation du cadre juridique et institutionnel ;
- à la mise en œuvre du projet ;
- aux risques.

Ce questionnaire permet de renseigner le modèle de fiche de présentation d'un projet à potentiel PPP figurant à l'Annexe 2.2.

5.2 Evaluation préalable

L'évaluation préalable est conçue comme une aide pertinente et objective à la prise de décision de l'autorité habilitée à lancer le développement d'un projet en PPP. Elle doit présenter le projet dans ses aspects technique, juridique, financier et environnemental et inclure une analyse comparative des autres formes de réalisation du projet pour justifier le recours au PPP. Elle doit également apprécier la soutenabilité budgétaire du projet.



L'évaluation préalable est réalisée sous la forme d'un rapport élaboré par l'autorité porteuse de projet. La personne publique peut faire appel à des ressources extérieures s'il s'avère qu'elle ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour réaliser l'évaluation préalable.

Cette procédure d'évaluation préalable présente des avantages, entre autres : (i) la mise à disposition de données concernant les aspects du projet à la personne publique ; (ii) la prise en compte des principaux aspects du projet à la préparation ; (iii) la justification de l'approche en PPP ; (iv) la facilitation de l'apparition d'un consensus sur la réalisation du projet.

5.2.1 Contenu de l'évaluation préalable

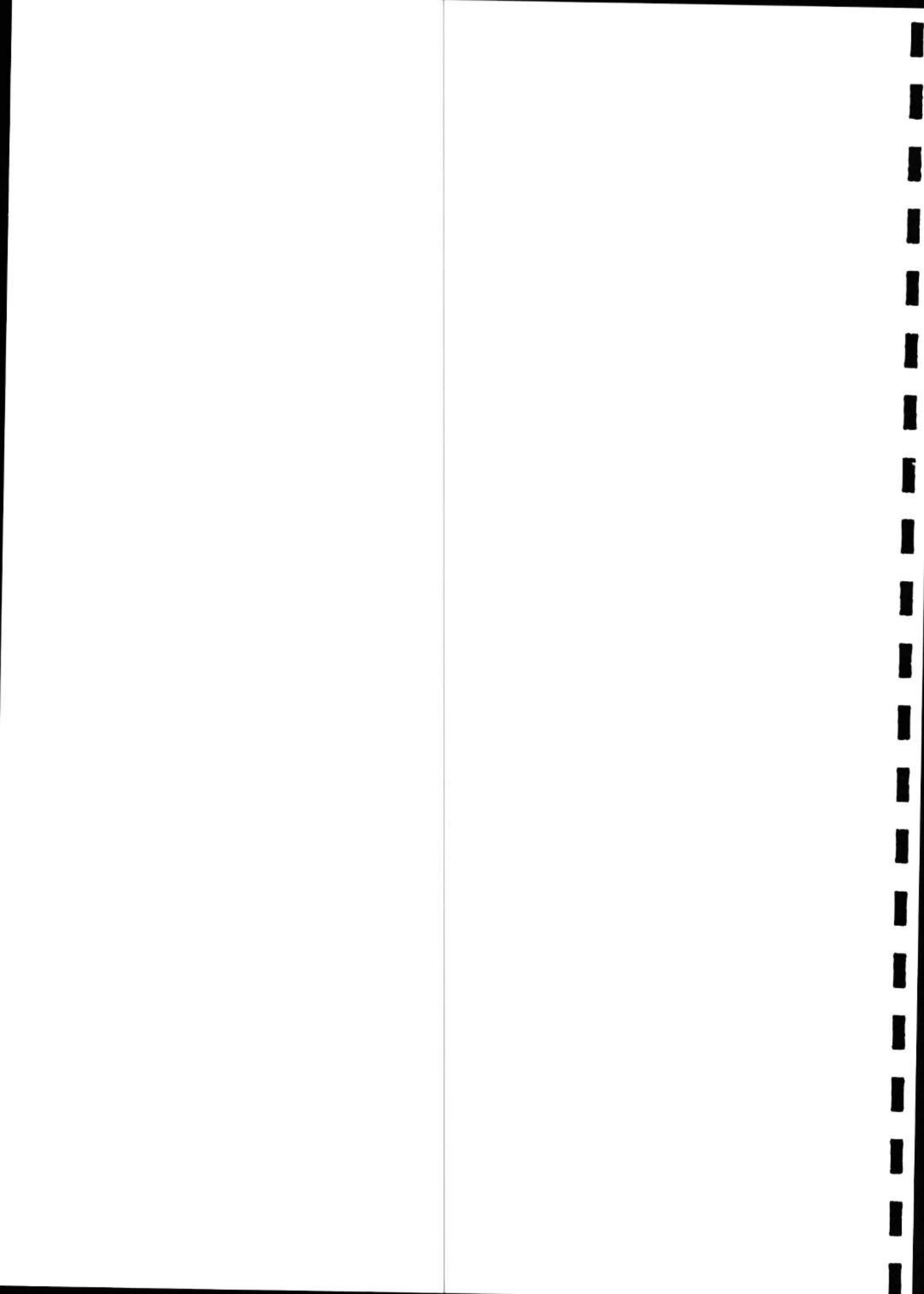
Suivant l'article 9 de la Loi PPP, l'évaluation préalable au lancement d'une procédure de passation comprend :

- une analyse démontrant que le projet présente une utilité économique et sociale pour la collectivité et un bilan environnemental positif ;
- une analyse du mode de réalisation du projet en PPP démontrant un bilan plus favorable que celui des autres modes de la commande publique ;
- une présentation des principaux risques du projet et leur répartition entre l'autorité contractante et le partenaire privé ;
- une analyse de la soutenabilité budgétaire appréciant les conséquences du projet sur les finances publiques et sur la disponibilité des crédits.

5.2.2 Plan type de l'évaluation préalable

Suivant l'article 3 du décret d'application de la Loi PPP, l'évaluation préalable doit comporter les éléments indiqués ci-dessous :

- I. Présentation générale :
 - a. du projet, notamment son objet, l'historique, le contexte, ses enjeux et les caractéristiques de son équilibre économique, les principales données sur son dimensionnement et son calendrier ; et
 - b. du pouvoir adjudicateur, son statut et ses capacités financières.
- II. Analyse économique, sociale et environnementale incluant notamment :
 - a. les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux ;
 - b. l'impact du projet sur le développement durable dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales ;
 - c. la capacité du projet à générer une contribution significative au développement local, national et régional ;



- d. les engagements financiers ayant un impact sur les finances publiques ;
- e. le niveau de capacité contributive des usagers.

III. Analyse du mode de réalisation du projet comportant :

a. une analyse comparative en valeur actualisée des différentes options de montage de la commande publique envisageables pour mettre en œuvre le projet, comprenant une estimation en coût complet des différentes options, notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement et de fonctionnement pour l'autorité contractante et pour le partenaire privé avec leur évolution dans le temps jusqu'à la fin de vie ainsi que, le cas échéant, les recettes résultant du projet et le traitement comptable et fiscal retenu ;

b. une présentation des principaux risques du projet comprenant les risques financiers, la répartition des risques entre l'autorité contractante et le partenaire privé et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques.

IV. Analyse de la soutenabilité budgétaire permettant d'apprécier l'impact du projet sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et plus précisément :

a. de s'assurer que le projet respecte les programmations budgétaires pluriannuelles ;

b. d'évaluer l'ensemble des dépenses rattachables au projet sur toute sa durée ;

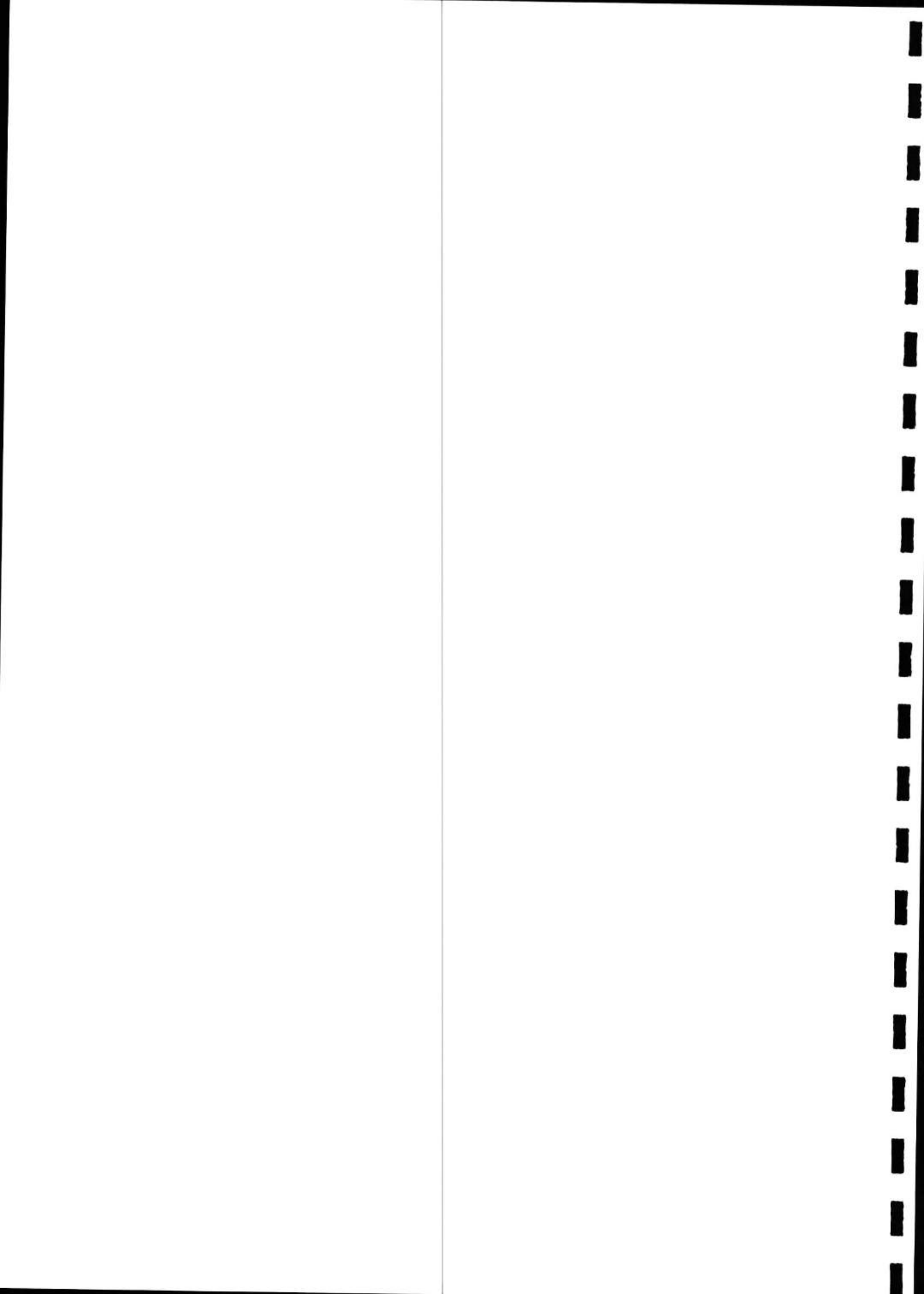
c. de vérifier la compatibilité du projet avec les orientations de la politique budgétaire, de la politique immobilière et de l'évolution des effectifs publics.

Le plan type du rapport d'évaluation préalable est détaillé à l'Annexe 3.

5.2.3 Matrice des risques

Comme indiqué à l'article 3.III.2 du décret d'application de la Loi PPP, l'évaluation préalable au lancement d'une procédure de passation d'un contrat PPP doit inclure une présentation des principaux risques comprenant les risques financiers, la répartition des risques entre l'autorité contractante et le partenaire privé et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques. En effet, les risques ont une incidence financière qui doit être supportée par l'un ou l'autre des contractants, voire les deux, selon la nature et la provenance du risque. Cette démarche s'intègre dans celle, plus globale, d'évaluation des coûts.

Dans le cadre de l'analyse du mode de réalisation du projet, il s'agit donc de recenser et d'évaluer l'ensemble des risques susceptibles d'intervenir au cours de la conception et de la réalisation dudit projet, de les répartir ensuite entre l'entité publique et le partenaire privé.



Recensement des risques encourus

Le recensement des risques est généralement obtenu en identifiant les risques auxquels est habituellement exposé un projet lorsqu'il est réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique en marchés publics.

La répartition des risques est largement fonction de la nature du projet et dépend notamment de ses caractéristiques techniques et des aléas qui peuvent affecter la construction ou l'exploitation.

Les risques sont généralement analysés en fonction de la période au cours de laquelle ils sont susceptibles de se réaliser : risques de conception, de construction, puis d'exploitation. Ils sont soit temporaires (liés à une phase du projet), soit permanents.

Répartition des risques

La répartition des risques entre la personne publique et le partenaire privé est effectuée afin que chaque risque puisse être supporté par la partie la plus à même de le supporter du point de vue technique, économique et financier. Il y a lieu de préciser pour chacun des risques (i) quelle partie le supporte entièrement s'il n'est pas partagé et (ii) dans quelle proportion il est partagé entre les parties s'il ne peut être intégralement supporté par une même partie.

Aussi, certains risques devront-ils, par nature, rester à la charge de la personne publique, comme le risque d'évolution du cadre légal et réglementaire du projet, ou être partagé comme, par exemple, le risque de génie civil lorsque les travaux sont soumis à un risque géologique impossible à évaluer précisément avant la réalisation desdits travaux.

Parmi les risques qui méritent une attention particulière et une bonne identification figurent :

- le risque opérationnel (performances attendues du partenaire privé qui ne doivent pas excéder les besoins réels de la personne publique) ;
- le risque de demande (lié à un risque de fréquentation / utilisation) ; et
- le risque juridique lié à l'évolution du cadre légal et réglementaire (en règle générale, ce risque ne doit être pris en charge par la personne publique que lorsqu'il s'applique de manière spécifique au secteur concerné par le projet).

Monétarisation des risques

L'identification et la répartition des risques pesant sur un projet, quel que soit son mode de réalisation, ayant été effectuées au moyen de la matrice des risques, il reste alors à sélectionner, parmi l'ensemble des risques répertoriés qui sont susceptibles d'être valorisés, ceux dont les



impacts sont à la fois importants en termes de coût et de délai afin d'intégrer ces impacts dans les coûts globaux actualisés (VAN) avant la prise en compte du risque.

L'estimation des impacts des risques nécessite :

- de déterminer la probabilité d'occurrence de chacun des risques (quelle est la probabilité pour que ce risque se réalise ?). Cette analyse doit se fonder sur des retours d'expérience concernant des projets comparables et récents ou, à défaut, sur des dires d'experts ;
- d'évaluer la sévérité des risques (quel est l'impact du risque si ce dernier se réalise ?). Il s'agit du montant d'engagement potentiel auquel la personne publique peut être exposée en termes de couverture pour chacun des risques identifiés. Cette évaluation doit également se fonder sur des retours d'expérience concernant des projets comparables et récents ou, à défaut, sur des dires d'experts. Il est à noter que la sévérité d'un risque peut être atténuée, dans certains cas, grâce à une couverture d'assurance.

Les impacts des risques sont ensuite obtenus en effectuant le produit de la probabilité d'occurrence du risque et de sa sévérité. Les impacts des risques peuvent être obtenus en valeur moyenne par l'application de méthodes simples ou en valeur continue en recourant à des méthodes sophistiquées.

Ce travail se fait à travers une matrice des risques. Il permet de mener une première réflexion sur les mécanismes d'assurances permettant de couvrir, ou non, tel ou tel risque, et d'envisager le montant et la nature des pénalités sanctionnant les difficultés rencontrées dans le cadre de l'exécution d'un contrat.

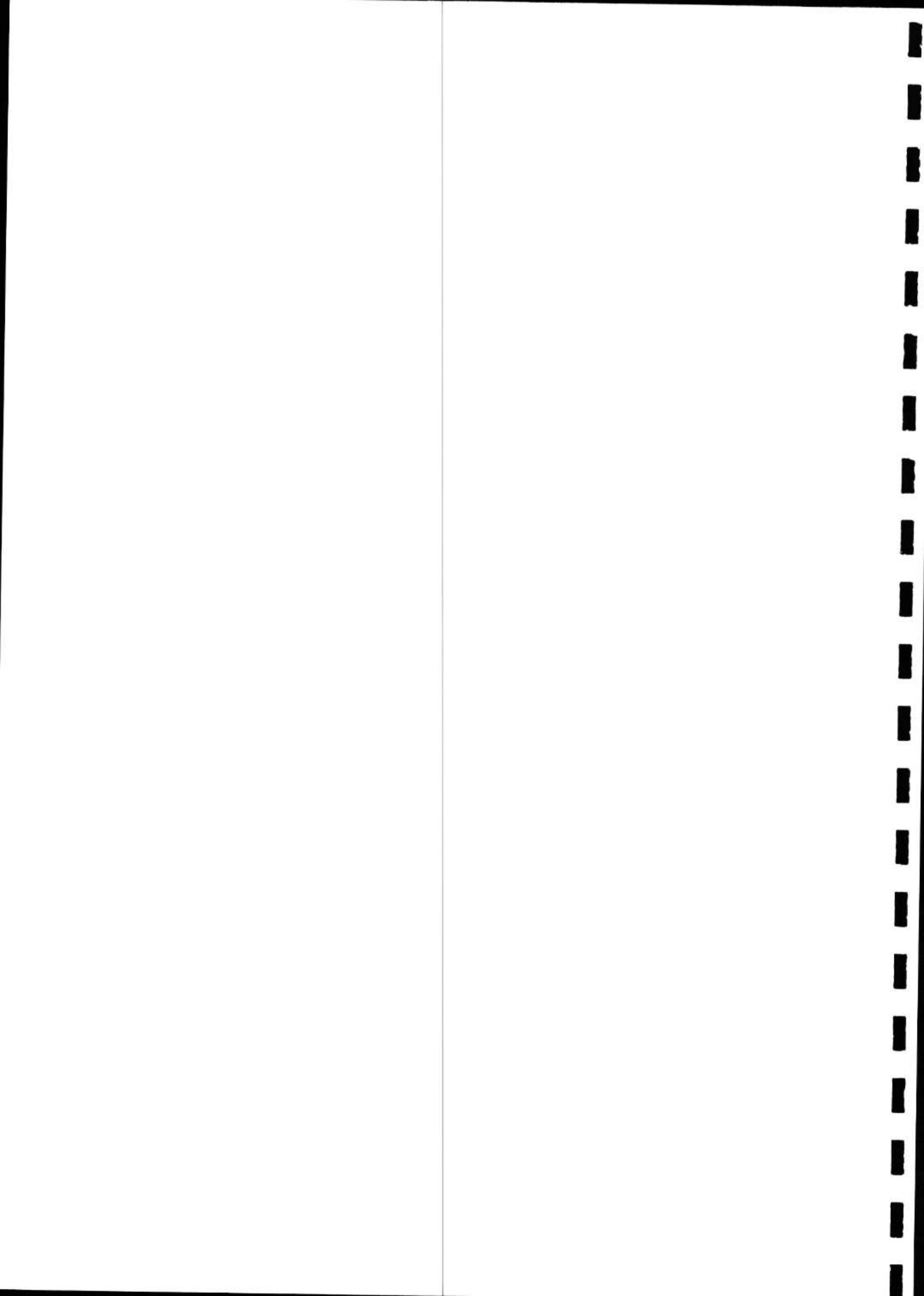
La matrice des risques consiste en l'élaboration d'un tableau d'évaluation et de planification permettant de cartographier, d'anticiper, de recenser les différents risques et sous-risques (de conception, de construction, d'exploitation, de financement...), de les chiffrer et de les allouer entre les parties.

Un modèle de matrice des risques figure à l'Annexe 4 (page 90).

L'utilité d'une matrice des risques

La matrice des risques doit matérialiser l'allocation optimale des risques entre les différents partenaires. Elle a également vocation à devenir un document contractuel. Chaque risque identifié a une incidence financière qui doit être supportée par l'un ou l'autre des contractants, voire les deux, selon la nature et la provenance du risque. Afin d'en tenir compte, il convient, en plus de les recenser, de les chiffrer dans la mesure du possible.

Ce chiffrage doit être précis et cohérent par rapport au risque concerné et à la personne qui



le porte étant entendu qu'il constitue un élément important de la procédure de passation du marché à venir.

Il est important de noter que le partage des risques entre la personne publique et le partenaire privé participe de la définition même du PPP. Il y a lieu de procéder à l'identification des risques et à leur répartition entre les deux cocontractants, dès l'instant où ce type de contrat est marqué par l'idée que chaque risque doit être assumé par le cocontractant le plus à même de le supporter, de manière à aboutir à un coût optimal du projet sur l'ensemble de sa durée d'exécution.

En outre, il est d'usage que les financeurs s'assurent, dès la phase de négociation du contrat, à ce que la personne publique n'impute pas au titulaire des risques non assurables ou non mesurables, que celui-ci ne serait pas en mesure de supporter sur le plan économique. Une telle répartition des risques est de nature à alourdir le coût du marché.

5.3 Approbation de l'évaluation préalable

L'évaluation préalable est transmise simultanément à l'UPPP, au ministre en charge des Finances et, le cas échéant, aux organes de régulation sectorielle concernés pour avis.

L'UPPP émet un avis conforme sur l'analyse des aspects économique, social, environnemental et sur l'analyse du mode de réalisation. Pour les projets relevant d'un domaine sectoriel réglementé, cet avis tient compte de celui de l'autorité de régulation sectorielle concernée qui porte principalement sur les spécifications techniques de l'évaluation préalable. L'avis de l'autorité de régulation est transmis à l'UPPP dans un délai de quatre (4) semaines à compter de la notification de la transmission de l'évaluation préalable.

Le ministre en charge des Finances émet un avis conforme sur l'analyse de la soutenabilité budgétaire du projet.

Les avis de l'UPPP et du ministre en charge des Finances doivent être émis dans un délai de six (6) semaines à compter de la notification de la transmission de l'évaluation préalable. A défaut, l'avis est réputé défavorable.

5.4 Autorisations préalables au lancement de la procédure

Le lancement de la procédure de passation des partenariats public-privé est précédé d'une autorisation, émise sur la base des avis de l'UPPP et du ministre en charge des Finances sur l'évaluation préalable, conformément aux dispositions de l'article 12 de la Loi PPP.

En application de l'article susmentionné, l'autorité habilitée à lancer la procédure de passation des partenariats public-privé est :

- le Premier ministre lorsque l'Etat est l'autorité contractante ;
- l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant s'il s'agit des collectivités territoriales ;
- l'organe décisionnel pour les autres autorités contractantes.

Points de contrôle de l'évaluation préalable

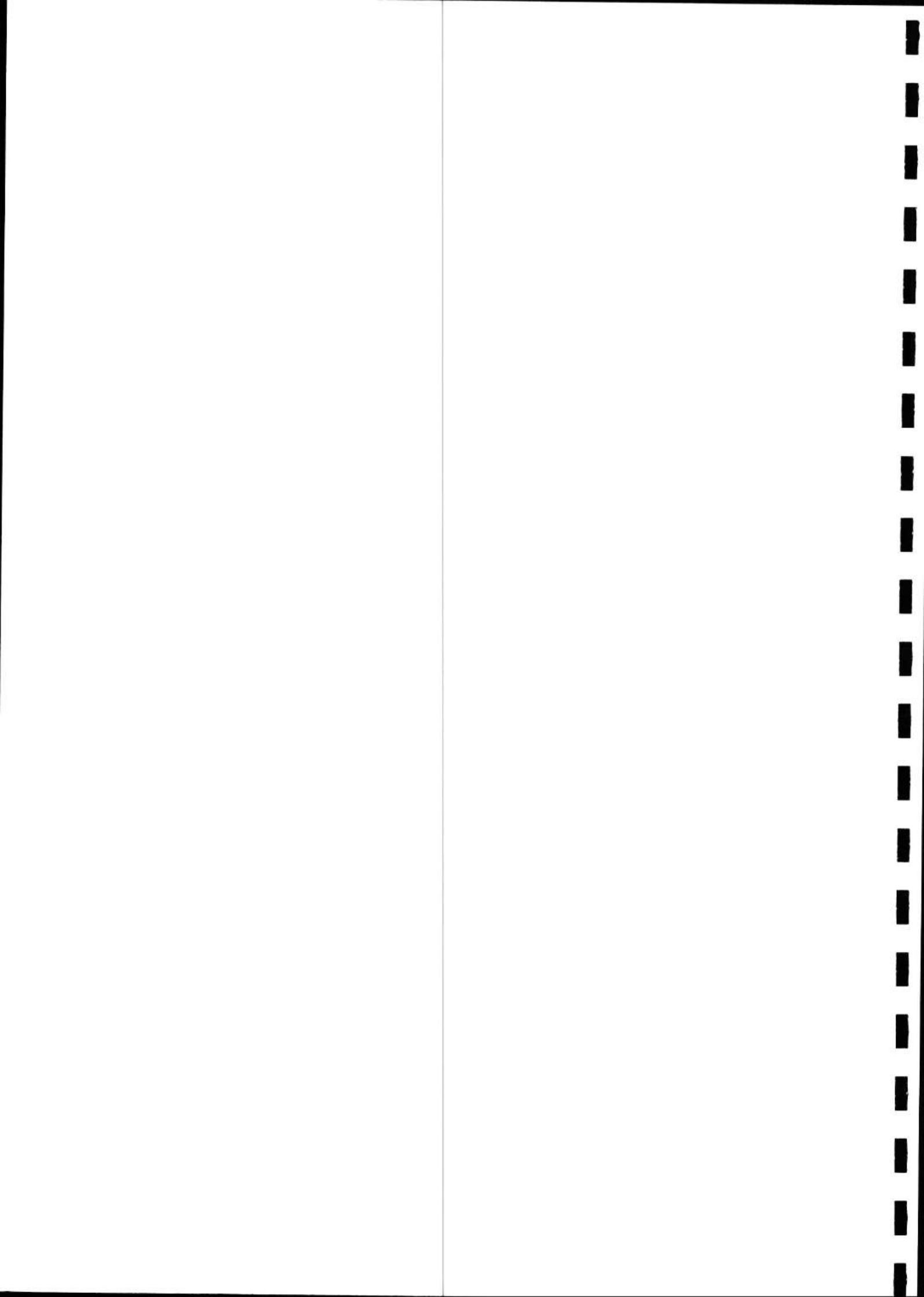
L'évaluation préalable du Projet doit permettre à l'autorité porteuse de répondre à un certain nombre de questions. Par exemple :

1. Une étude de faisabilité du projet a-t-elle été produite ? Comprend-elle une analyse coûts-bénéfices et une évaluation des sources de recettes du projet ? Ces analyses couvrent-elles l'ensemble du cycle de vie du projet ?
2. L'Autorité est-elle en mesure de définir les caractéristiques des services que fournira le partenaire privé sur la base d'obligations de résultats ?
3. L'Autorité a-t-elle confronté l'option PPP à d'autres formes de commande publique ? Un bilan coûts/avantages a-t-il été établi pour l'option PPP ? Ce bilan prend-il en compte le transfert des risques que le PPP permet ?
4. L'analyse de la soutenabilité budgétaire du projet en PPP a-t-elle été réalisée ?
5. Une évaluation des principaux risques du projet a-t-elle été menée ?
6. Un plan d'affaires du projet a-t-il été réalisé ?

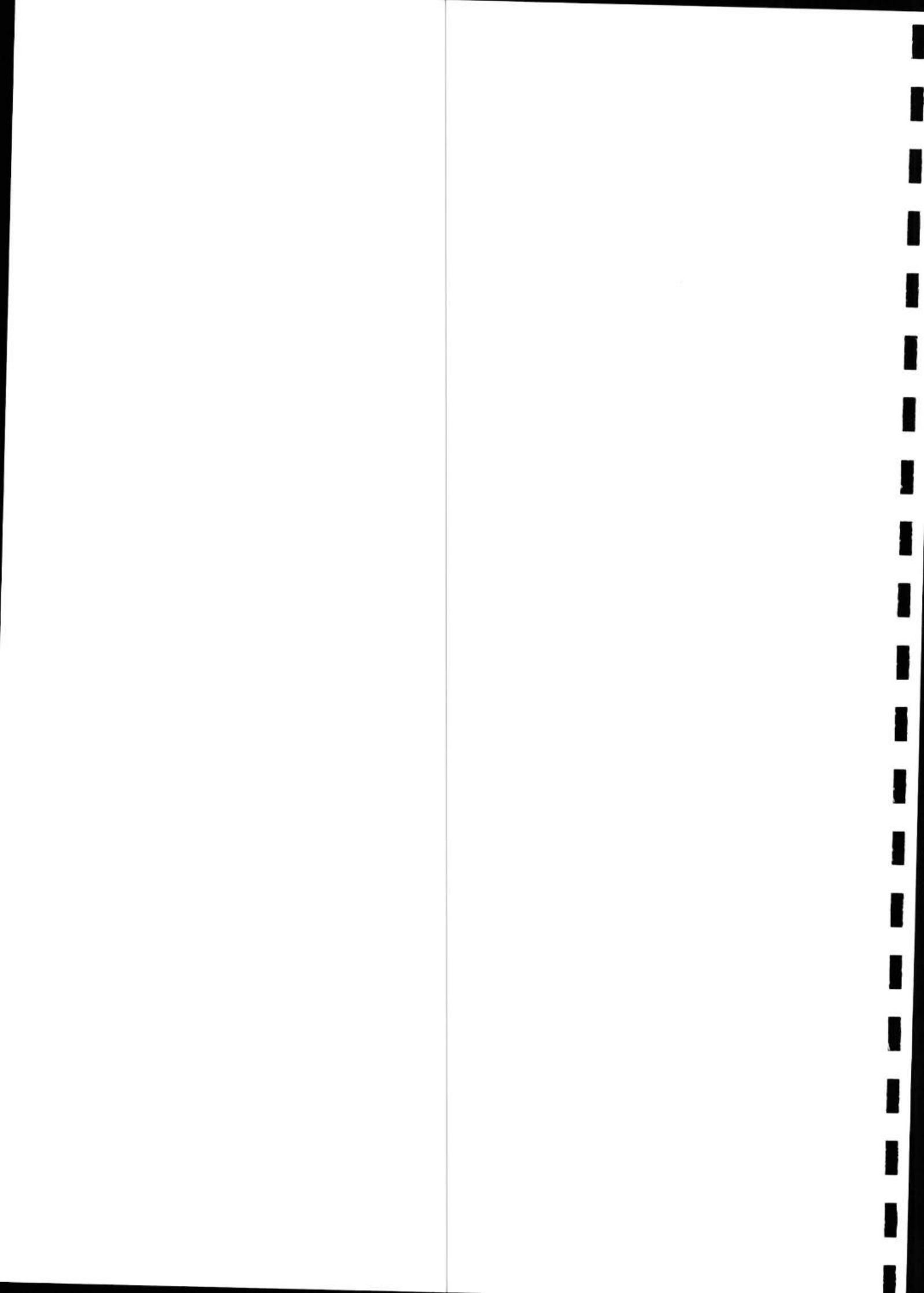
Points de contrôle relatifs aux préparatifs en vue du lancement du processus de passation

Avant de lancer le processus de passation du PPP, l'Autorité doit avoir l'assurance qu'elle a résolu une série de questions essentielles :

1. Les caractéristiques du projet PPP sont-elles claires et arrêtées ?
2. Les permis environnementaux et permis de construire fondamentaux ont-ils été identifiés et (ou) obtenus ?
3. Reste-t-il des questions à résoudre concernant le site du projet et l'acquisition des terrains ?
4. L'Autorité est-elle habilitée à attribuer le contrat PPP et à conclure un contrat à long terme ?



5. Le bilan coûts/avantages du PPP a-t-il été évalué ?
6. Le projet PPP tel qu'il est arrêté est-il financièrement et budgétairement soutenable pour les usagers et /ou l'Autorité ? Les niveaux des tarifs et /ou de la redevance de services envisagés sont-ils réalistes ?
7. Pour les PPP à paiement public, les budgets et les autorisations gouvernementales et administratives ont-ils été débloqués et/ou obtenus pour toutes les obligations de paiement incombant à l'Autorité ?
8. L'intérêt commercial du projet et les éléments recueillis auprès des constructeurs, exploitants, prêteurs et investisseurs sont-ils suffisants pour justifier le lancement du processus de passation du contrat ?
9. Les risques associés au projet ont-ils tous été identifiés ? La répartition des risques a-t-elle été examinée et arrêtée ?
10. Les mesures à prendre pour annoncer au public le lancement du projet ont-elles été définies ?
11. Une note d'information sur le projet a-t-elle été établie ?
12. Les critères de sélection des candidats et d'évaluation des offres ont-ils été définis ?
13. Le projet de contrat PPP a-t-il été rédigé ?



VI. Conduite de la procédure de passation d'un contrat PPP

La personne publique doit mener une procédure efficace et respectueuse des principes de la commande publique. Il s'avère fondamental que la personne publique définisse les caractéristiques des besoins par référence à des spécifications techniques et fonctionnelles. Ces caractéristiques peuvent comprendre les niveaux de qualité, les niveaux des performances environnementales, la conception, le contrôle de la conformité, les résultats, la sécurité ou les dimensions, la terminologie, les essais et les méthodes d'essai, le marquage et l'étiquetage ou les instructions d'utilisation. Dès lors que les variantes sont autorisées, les autorités contractantes ne rejettent pas une offre au motif que les travaux ou services ne sont pas conformes aux spécifications techniques et fonctionnelles auxquelles elles ont fait référence si le soumissionnaire prouve dans son offre, par tout moyen approprié, que les solutions qu'il propose satisfont, de manière équivalente, aux spécifications techniques et fonctionnelles.

6.1 Principe de passation d'un contrat PPP

La Loi PPP consacre le principe de la mise en concurrence par voie d'appel d'offres ouvert comme procédure de droit commun.

L'appel d'offres ouvert est obligatoirement précédé d'une préqualification des candidats. L'appel d'offres peut s'effectuer en une ou deux étapes suivant la complexité des prestations, objet du contrat.

La Loi PPP a également prévu, sous conditions, les procédures dérogatoires suivantes :

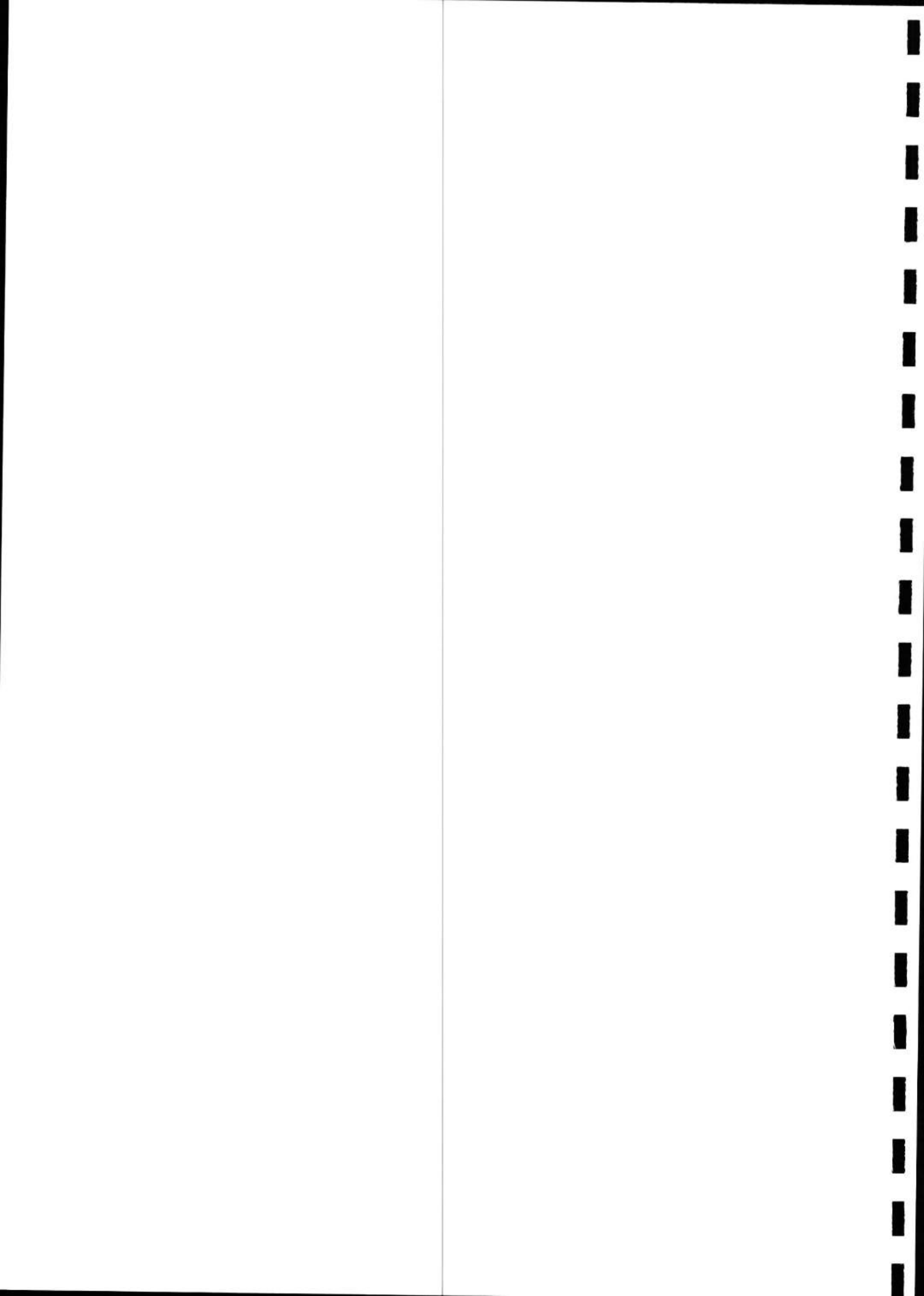
- la procédure d'appel d'offres restreint sans publicité préalable suite à un cas d'infructuosité ;
- la procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable ;
- la présentation d'une offre spontanée.

6.2 Garanties de la procédure

6.2.1 Principes de la commande publique

La passation des PPP est soumise aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

- **Le principe de liberté d'accès** : Tous les candidats doivent pouvoir accéder librement à une consultation quels que soient leur taille et leur statut.
- **Le principe d'égalité de traitement des candidats** : Tous les candidats doivent bénéficier du même traitement et recevoir les mêmes informations.
- **Le principe de transparence des procédures** : Les règles de la consultation doivent être



déterminées au moment du lancement de la procédure et rendues publiques par l'autorité contractante. Elles sont intangibles durant la consultation. Ce principe se traduit également par l'information des candidats évincés sur les motifs de rejet et les caractéristiques de l'offre du candidat retenu.

De plus, les critères d'attribution d'un PPP doivent :

- permettre d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse pour l'autorité contractante ;
- être obligatoirement liés à l'objet du contrat et non discriminatoires ;
- préciser la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des PME et à des artisans.

6.2.2 Conditions de participation

Pour pouvoir participer à un PPP, le soumissionnaire doit avoir la capacité juridique et être en règle vis-à-vis de l'administration fiscale et des organismes sociaux.

Ainsi, ne peuvent soumissionner à un partenariat public-privé :

- les personnes qui n'ont pas acquitté les droits, taxes, impôts, cotisations, contributions, redevances ou prélèvements de quelque nature que ce soit, au 31 décembre de l'année précédente, celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, ou souscrit les déclarations y afférentes ;
- les personnes qui sont en état de liquidation de biens ou de faillite personnelle ;
- les personnes qui ont été reconnues coupables d'infraction à la réglementation de la commande publique ou qui sont exclues des procédures de passation par une décision de justice devenue définitive en matière pénale, fiscale ou sociale ou par une décision de l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique.

Ces conditions s'appliquent au candidat, qu'il se présente seul ou en groupement, ainsi qu'à tous les tiers opérateurs sur lesquels le candidat s'appuie pour justifier de ses capacités, quel que soit le lien juridique (article 16 du décret d'application).

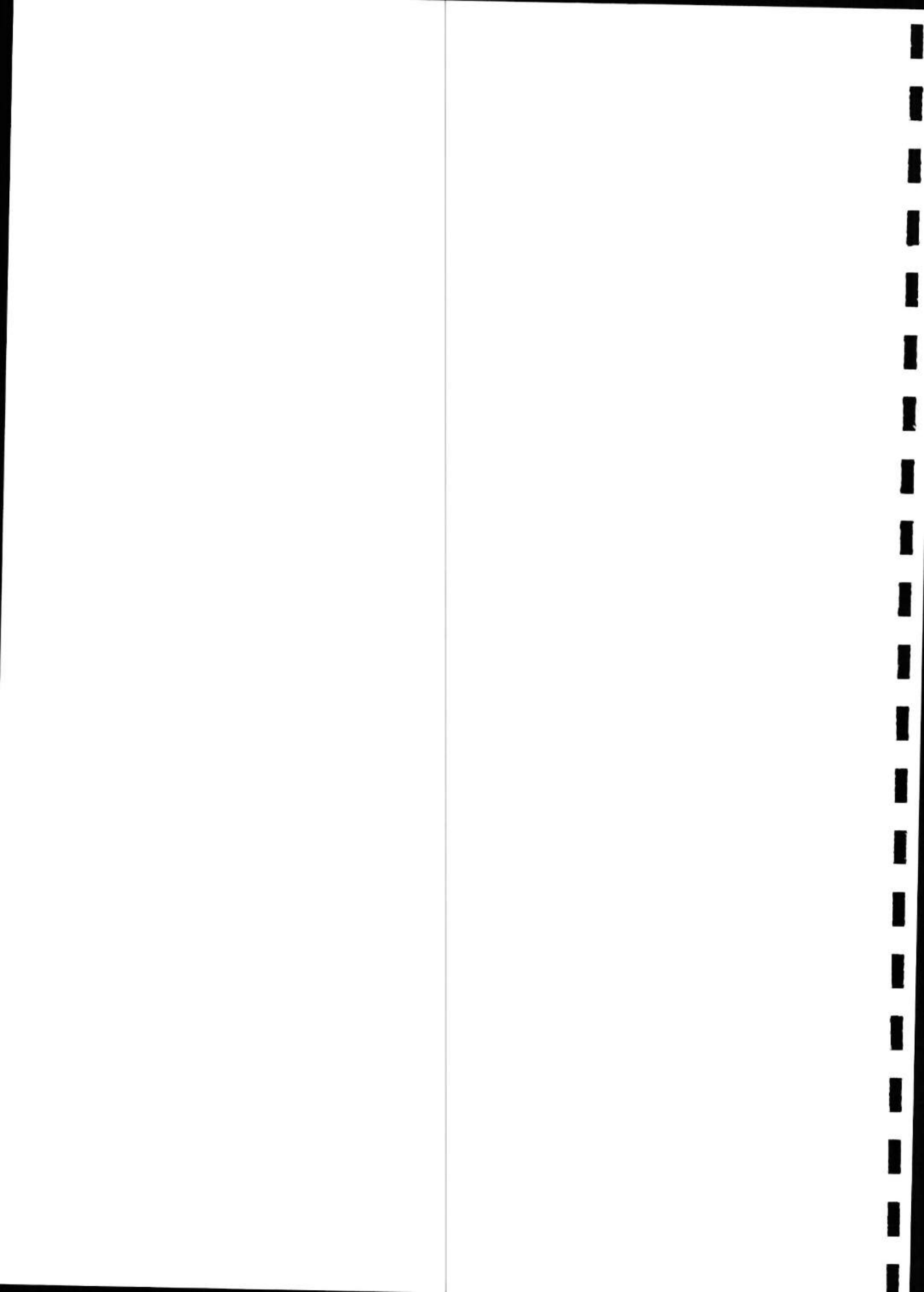
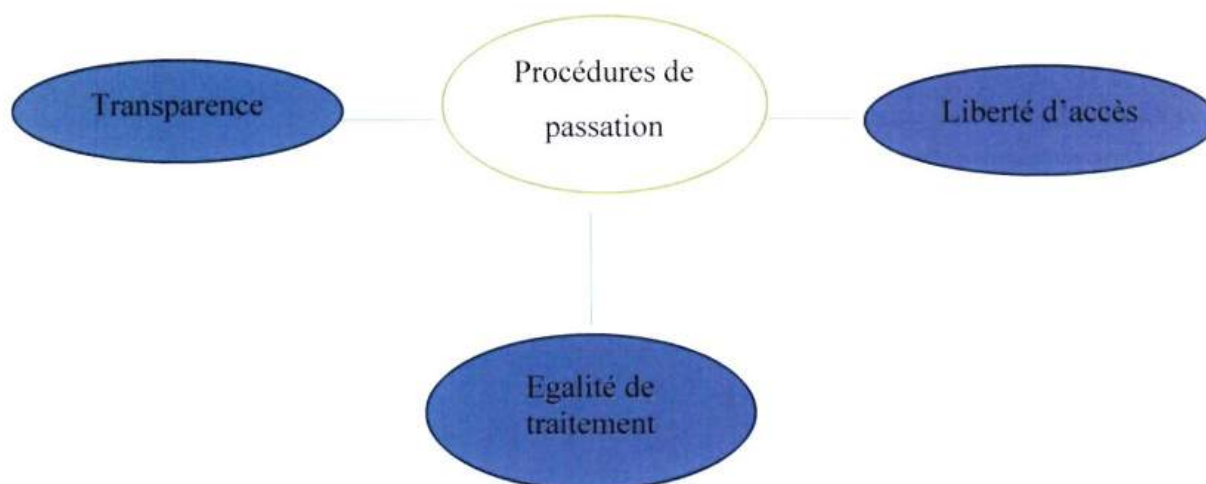


Schéma 1 : Principes de la commande publique



6.2.3 Communications et échanges d'informations

Les communications et les échanges d'informations doivent être effectués par un courrier remis en mains propres ou transmis par voie électronique et certifié par un accusé de réception indiquant de manière certaine la date et l'heure de la réception. La confidentialité des communications et des échanges d'informations doit être garantie.

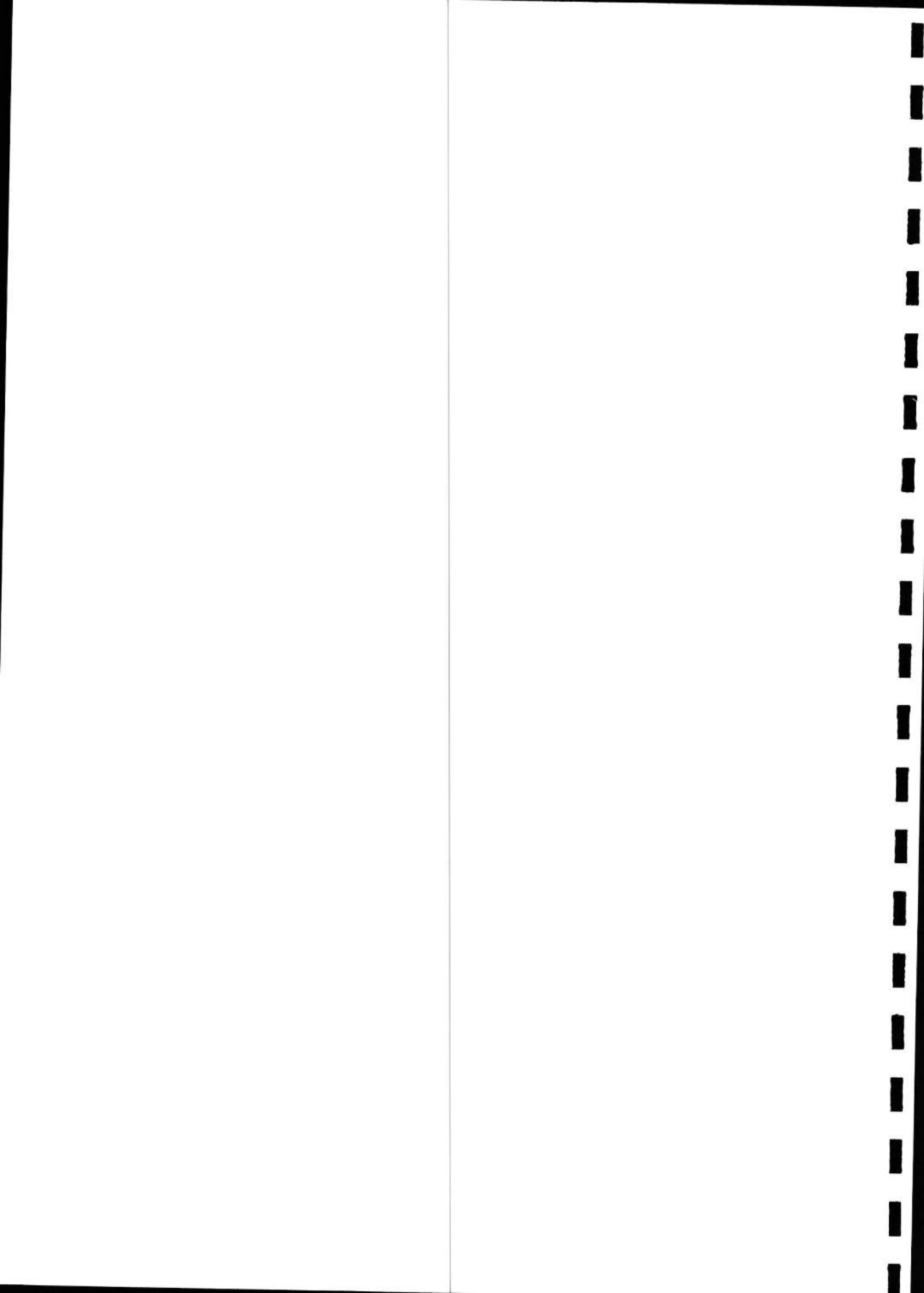
Lorsque la transmission par voie électronique est privilégiée, les outils utilisés pour communiquer doivent avoir un caractère non discriminatoire et être accessibles à un large public.

6.3 Déroulement de la procédure de droit commun

6.3.1 Commission d'appel d'offres

Les capacités des candidats et les offres sont examinées par une commission d'appel d'offres créée par l'autorité contractante. Celle-ci est composée de l'autorité habilitée à signer le contrat ou son représentant, président, et de cinq autres membres désignés par l'autorité contractante. Pour l'Etat, un représentant du ministre en charge des Finances doit être membre de la commission. Pour les autres autorités contractantes, la désignation des membres de la commission doit respecter la réglementation en vigueur en la matière.

La composition de la commission doit garantir l'éthique, l'indépendance, l'expertise et l'absence de conflit d'intérêts des membres de ladite commission.



La commission peut faire participer à ses travaux, avec voix consultative, tout expert dont la compétence est jugée nécessaire.

Une sous-commission technique peut être créée par l'autorité contractante pour préparer le travail de la commission en établissant les rapports d'analyse des candidatures et des offres.

6.3.2 Publicité préalable

Avis de pré-information

L'avis de pré-information¹ est un avis indicatif au moyen duquel les autorités contractantes font connaître les caractéristiques essentielles des PPP qu'elles entendent passer dans l'année. Cela concerne uniquement les PPP dont les montants égalent ou dépassent les seuils communautaires de publicité.

Avis de préqualification

L'autorité contractante qui souhaite attribuer un PPP fait connaître son intention au moyen d'un avis de préqualification.

Avant publication, l'avis de préqualification est transmis à la DGMP-DSP pour avis.

L'avis de préqualification est publié par l'autorité contractante dans un journal national d'annonces légales, sur son site électronique et sur tout autre support national et/ou international de son choix.

L'avis² comprend obligatoirement les informations suivantes :

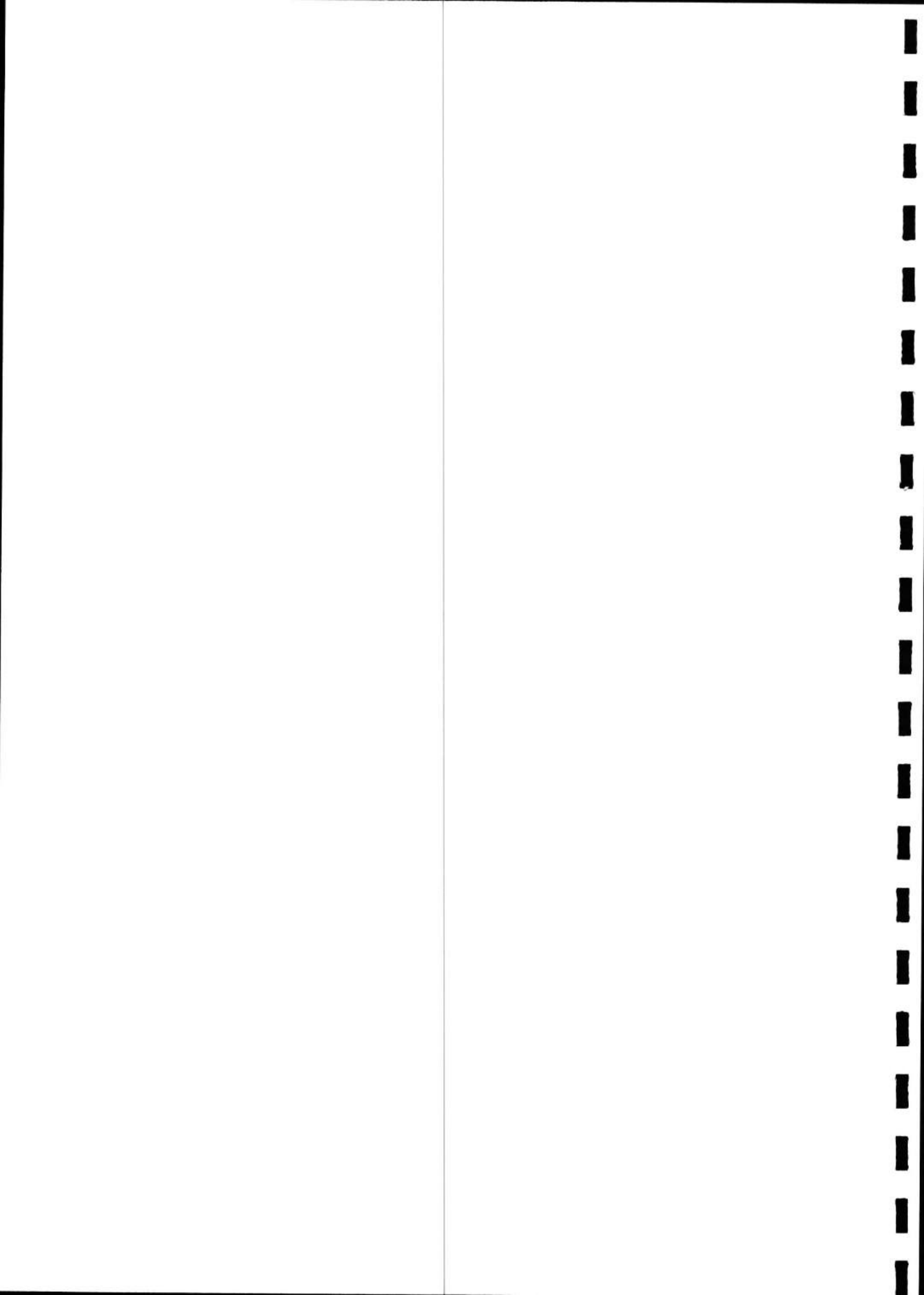
- le choix de la procédure ;
- la description de l'objet du contrat ;
- la description des conditions et critères de préqualification ;
- le délai dans lequel les résultats de la préqualification seront communiqués aux candidats ;
- le délai de réception des candidatures.

L'autorité contractante est libre d'ajouter toute information qu'elle juge nécessaire.

Dans l'éventualité où le nombre de candidats admis à soumissionner est limité, l'autorité contractante doit indiquer le nombre minimum ou maximum de candidats à inviter dans l'avis.

¹ Le modèle de l'avis doit être fixé par décision de la Commission de l'UEMOA conformément à l'article 7 du décret d'application.

² Le modèle doit être fixé par arrêté conformément à l'article 8 du décret d'application.



Le nombre minimum de candidats ne peut être inférieur à trois (3).

Le délai imparti aux candidats pour remettre un dossier de préqualification ne peut être inférieur à trente (30) jours calendaires à compter de la date du dernier envoi avec la possibilité de le raccourcir de sept (7) jours calendaires lorsque les avis sont envoyés par voie électronique. Pour les PPP égaux ou supérieurs au seuil communautaire, ce délai ne peut être inférieur à quarante-cinq (45) jours.

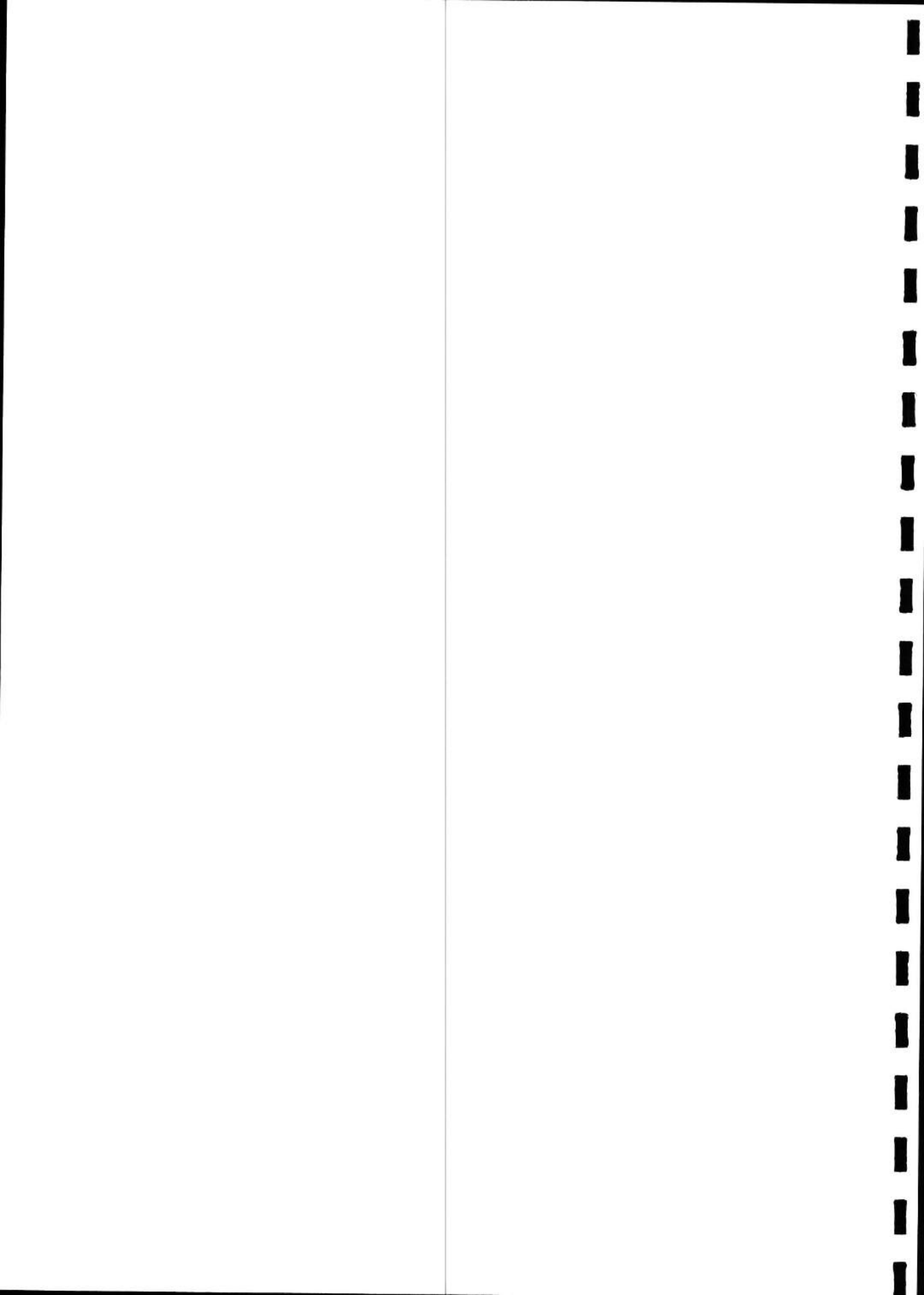
6.4 Examen des capacités des candidats et des offres

6.4.1 Critères d'évaluation des capacités des candidats

La préqualification vise à apprécier les capacités juridique, professionnelle, technique et financière des candidats. Pour apprécier les garanties professionnelles et financières présentées par chacun des candidats, l'autorité contractante ne peut demander que les renseignements et documents suivants :

- références concernant des expériences similaires ;
- déclaration indiquant les effectifs, le matériel et les équipements techniques dont dispose le candidat pour l'exécution du contrat ;
- déclaration concernant le chiffre d'affaires global et, le cas échéant, le résultat net concernant les prestations auxquelles se réfère le contrat, au cours des trois derniers exercices ;
- déclaration appropriée de banque ou preuve d'une assurance pour les risques professionnels ;
- bilan ou extraits de bilan concernant les trois dernières années des opérateurs pour lesquels l'établissement des bilans est obligatoire en vertu de la loi ;
- certificats de qualification professionnelle délivrés selon des critères objectifs et transparents par un organisme officiel responsable de la certification des entreprises ;
- attestation des autorités nationales ou étrangères établissant que le candidat est à jour de ses obligations fiscales et sociales ;
- attestation des autorités nationales ou étrangères établissant que le candidat, les principaux dirigeants de l'entreprise candidate ou l'entreprise candidate n'ont pas fait l'objet de condamnation pénale liée à leur activité professionnelle.

Le candidat, qu'il se présente seul ou en groupement, peut justifier de ses capacités en s'appuyant sur des tiers opérateurs quel que soit le lien juridique. Si le candidat se présente en groupement, les capacités sont évaluées de manière globale afin de déterminer si le groupement dispose des capacités pour exécuter le contrat.



La commission d'appel d'offres délibère uniquement sur la base des critères énoncés dans l'avis de préqualification.

L'autorité contractante adresse simultanément aux candidats retenus un dossier de consultation et une lettre d'invitation à remettre une offre.

6.4.2 Dossier de consultation

Le dossier de consultation comprend l'ensemble des pièces et documents nécessaires à la consultation et à l'information des candidats, notamment :

- la référence à l'avis de préqualification ;
- l'objet de la consultation ;
- le projet de contrat et ses annexes ;
- le cahier des charges ou, s'il s'agit d'un appel d'offres en deux étapes, le programme fonctionnel des besoins et des exigences ;
- toutes les pièces requises en fonction de l'objet du contrat ;
- les critères d'évaluation des offres ;
- le calendrier prévisionnel de l'examen des offres ;
- lorsqu'il s'agit d'un appel d'offres en deux étapes, les modalités de dialogue entre l'autorité contractante et les candidats ;
- le lieu, la date et l'heure limite de dépôt des offres.

Le dossier de consultation est transmis, pour avis, à la DGMP-DSP.

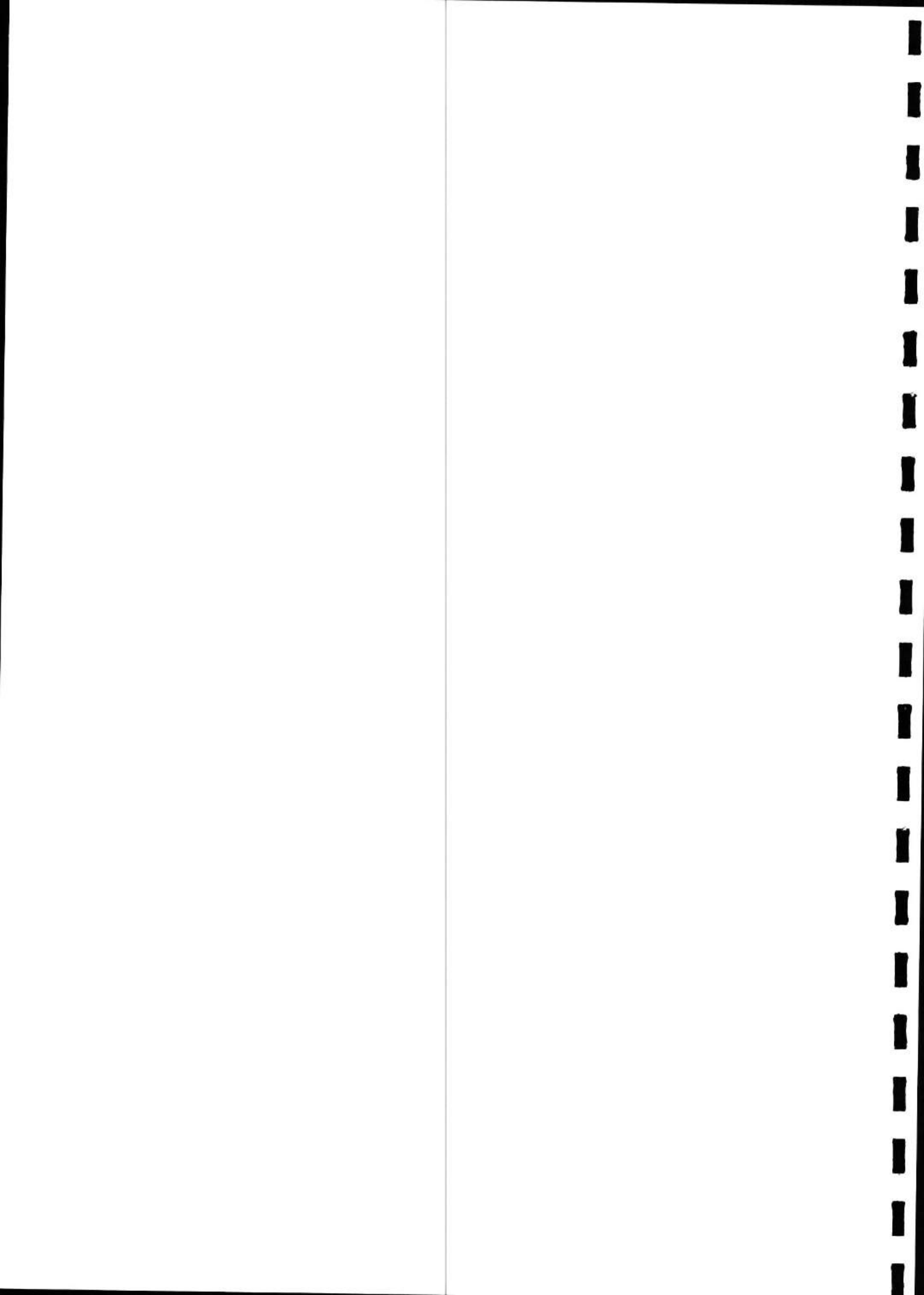
Le délai minimal de réception des offres est de trente (30) jours calendaires à compter de la notification de la lettre d'invitation à remettre une offre pour les partenariats public-privé inférieurs au seuil communautaire et de quarante-cinq (45) jours calendaires pour les partenariats public-privé égaux ou supérieurs au seuil communautaire. Lorsque les avis sont envoyés par voie électronique, les délais de réception des offres peuvent être raccourcis de sept (07) jours calendaires.

6.4.3 Appel d'offres

Appel d'offres en une étape après préqualification

Un PPP est passé par appel d'offres ouvert en une étape lorsque la personne publique est en mesure de définir les prestations objet du contrat en référence aux normes ou spécifications techniques et dispose des critères de performance ou d'indicateurs de résultats précis.

Il ne peut y avoir de discussions avec les soumissionnaires lors de l'examen des offres. Il est



seulement possible de demander aux soumissionnaires, par écrit, de préciser la teneur de leur offre.

Appel d'offres en deux étapes après préqualification

Un PPP est passé par appel d'offres en deux étapes lorsque le contrat envisagé est complexe ou que la personne publique n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique.

Dans une première étape, les candidats sont invités à remettre une offre initiale non engageante, comprenant leurs propositions techniques, des prix indicatifs et leurs observations sur le projet de contrat dans les conditions du dossier de consultation initial.

Puis, l'autorité contractante examine les propositions et peut demander aux soumissionnaires toutes informations ou précisions complémentaires sur le contenu des propositions.

Lors de la phase de dialogue et selon les modalités définies dans le dossier de consultation, les discussions s'engagent entre l'autorité contractante et chacun des soumissionnaires sur les aspects de leurs offres afin de déterminer les moyens techniques, juridiques et financiers répondant le mieux à ses besoins.

Dans une seconde étape, les soumissionnaires sont invités à présenter une offre finale engageante comprenant des propositions techniques et financières définitives et un projet de contrat définitif sur la base du dossier de consultation final établi et révisé par l'autorité contractante en fonction des informations recueillies au cours de la première étape.

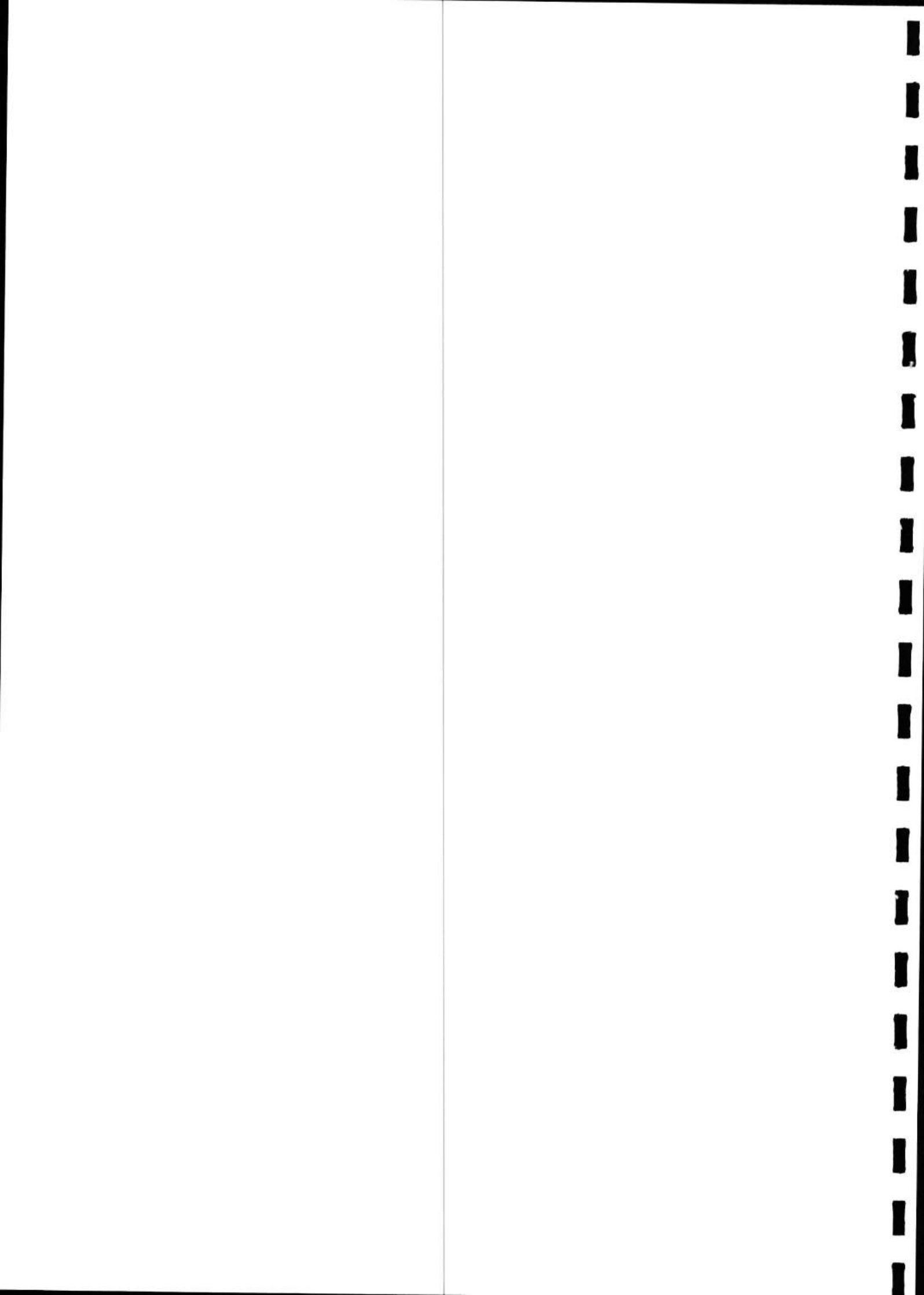
6.4.4 Critères d'évaluation des offres

Le contrat PPP est conclu avec le candidat ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base de la combinaison optimale des critères parmi lesquels figurent nécessairement :

- le prix du service facturé aux usagers ;
- la nature, le montant et la robustesse du financement ;
- les objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat ;
- la qualité du service rendu aux usagers lorsque la gestion d'un service public est déléguée.

Il est aussi important de tenir compte des critères suivants :

- le caractère innovant de l'offre ;
- le potentiel de développement socio-économique ;



- le respect des normes environnementales ;
- la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

Selon les circonstances, les critères suivants sont également pris en compte :

- la valeur des paiements directs versés par l'autorité contractante ;
- toute recette que les équipements procurent à l'autorité contractante ;
- la valeur de rétrocession des installations.

D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus.

Les critères d'attribution doivent être pondérés ou, si une telle pondération est objectivement impossible, être hiérarchisés.

6.4.5 Identification de l'offre économiquement la plus avantageuse

La commission d'appel d'offres procède à l'évaluation des offres conformes au dossier de consultation. Une offre conforme doit respecter les exigences formulées dans le dossier de consultation et être en mesure de répondre aux besoins et exigences formulés dans le dossier de consultation.

La commission évalue les propositions techniques et les offres financières au regard des critères énoncés dans le dossier de consultation, puis classe les offres.

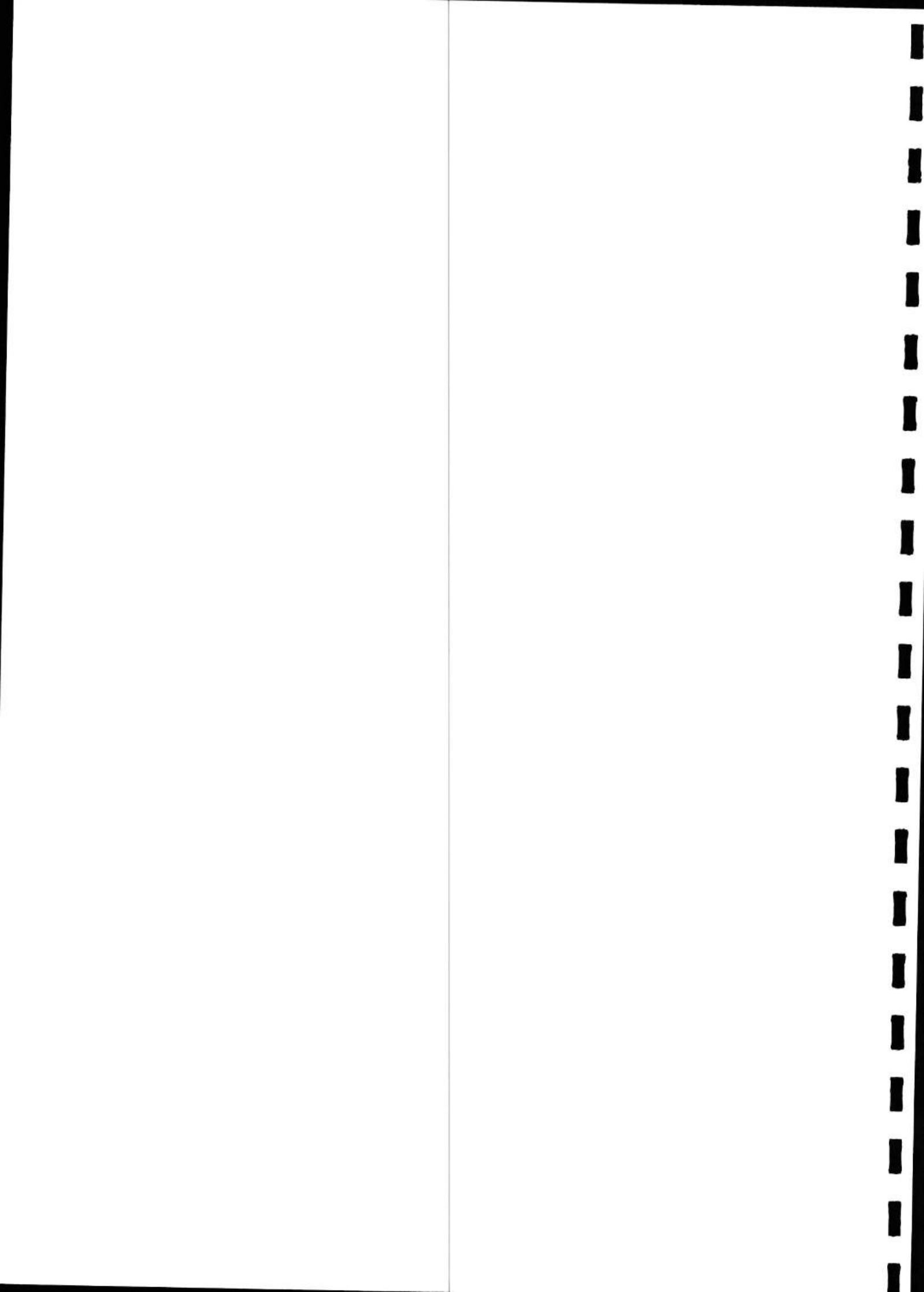
A l'issue de ses travaux, la commission dresse un rapport d'analyse et d'évaluation des offres qui est transmis à la DGMP-DSP pour avis.

6.4.6 Désignation de l'attributaire

Suivant le classement motivé et le procès-verbal des travaux de la commission d'appel d'offres, l'autorité contractante désigne l'attributaire du contrat dont l'offre a été identifiée comme économiquement la plus avantageuse. Elle transmet, pour information, la décision d'attribution à l'organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique (DGMP-DSP).

6.4.7 Déclaration sans suite et déclaration d'infructuosité

À tout moment de la procédure, l'autorité contractante peut décider de ne pas attribuer le contrat en renonçant à la procédure pour un motif d'intérêt général conformément à l'article 20 du décret d'application de la Loi PPP.



L'autorité contractante, après avis de la DGMP-DSP, peut déclarer un appel d'offres infructueux lorsqu'aucune offre n'a été remise à l'expiration de la date limite de dépôt des offres ou lorsqu'il n'a été proposé que des offres non conformes.

L'autorité contractante doit aviser tous les candidats de la déclaration sans suite ou d'infructuosité.

6.5 Achèvement de la procédure

6.5.1 Information des candidats et des soumissionnaires

Lorsque l'autorité contractante décide de rejeter une candidature ou une offre, elle notifie à chaque candidat concerné le rejet de sa candidature ou de son offre en lui indiquant son classement et les motifs de ce rejet.

Lorsque cette notification intervient après l'attribution du contrat, elle précise, en outre, le nom de l'attributaire et les motifs qui ont conduit au choix de son offre. Elle mentionne également la date à compter de laquelle l'autorité contractante est susceptible de signer le contrat.

Un délai minimal de quinze (15) jours calendaires est respecté entre la date d'envoi aux soumissionnaires de la notification du classement et des motifs de rejet de leur offre et la date de signature du contrat.

6.5.2 Mise au point

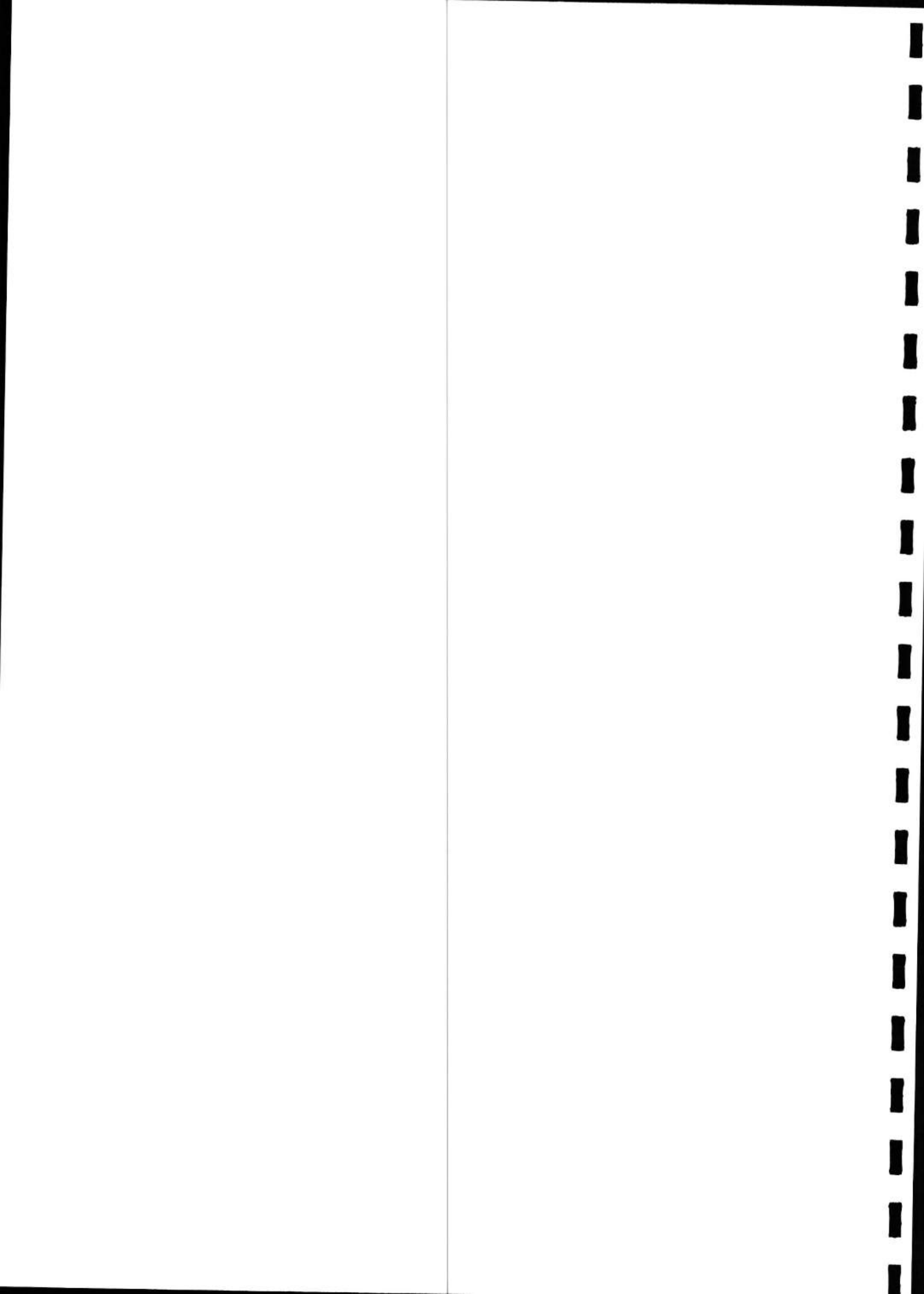
L'autorité contractante engage une mise au point avec l'attributaire en vue d'arrêter les termes définitifs du contrat.

Elle consiste à apporter des précisions écrites au contrat afin de préciser les modalités d'exécution ou d'en lever les ambiguïtés ou menues contradictions.

Cette mise au point ne peut avoir pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire.

Dans le cadre de l'appel d'offres en deux étapes, l'attributaire peut être amené à confirmer les engagements financiers figurant dans son offre sur demande du pouvoir adjudicateur.

En cas d'échec de la mise au point avec l'attributaire, l'autorité contractante se réserve le droit de solliciter le soumissionnaire classé deuxième.



6.5.3 Autorisations préalables à la signature

Conformément aux dispositions de l'article 22 de la Loi PPP, les contrats PPP sont approuvés avant signature, sur la base de l'avis de l'UPPP sur le contrat, par :

- le ministre en charge des Finances pour les contrats passés par l'Etat, les établissements publics nationaux et les contrats passés par les autres autorités contractantes bénéficiant d'un concours financier ou d'une garantie de l'Etat ;
- l'organe délibérant et leur autorité de tutelle pour les contrats passés par les collectivités territoriales ;
- l'organe décisionnel pour les contrats passés par les autres autorités contractantes.

6.5.4 Approbation, signature et notification des contrats

Suivant les dispositions de l'article 22 du décret d'application de la Loi PPP, les contrats sont signés par les représentants légaux des autorités contractantes dûment habilités.

Pour l'Etat, les contrats sont signés conjointement par le ministre en charge des Finances et le ou les ministres en charge de l'activité ou du secteur dont relèvent les prestations concernées.

Une fois signés, les contrats doivent être approuvés par le Conseil des ministres.

Les contrats sont notifiés après leur approbation à l'attributaire avant tout commencement d'exécution et transmis, pour information, à la DGMP-DSP et à l'UPPP.

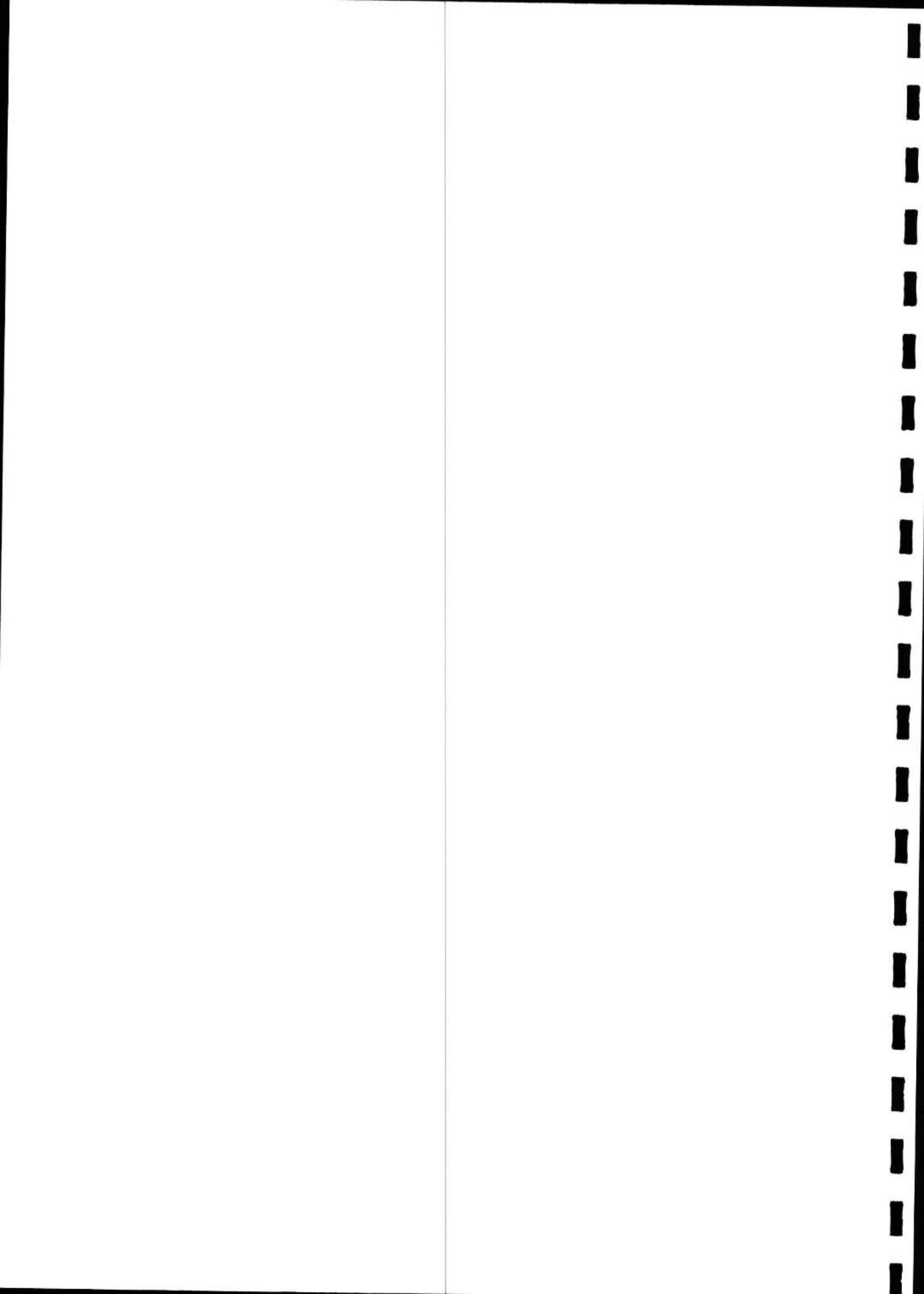
Un délai minimal de quinze (15) jours calendaires est respecté entre la date d'envoi aux soumissionnaires de la notification du classement et des motifs de rejet de leur offre et la date de signature du contrat afin de permettre une éventuelle introduction d'un recours gracieux devant l'autorité contractante et la saisine de l'ARMDS.

6.6 Procédures dérogatoires

6.6.1 Principes

Outre les autorisations prévues par la procédure de droit commun, le lancement d'une procédure dérogatoire est subordonné à l'avis conforme de l'organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique.

L'autorité contractante vérifie les capacités juridiques, techniques, professionnelles et financières des soumissionnaires conformément aux conditions de participation et aux critères d'évaluation des capacités des candidats fixés par la Loi PPP et son décret



d'application.

Pour la suite de la procédure, le respect des dispositions du décret d'application, citées ci-après, est de rigueur. Il s'agit notamment de celles relatives au contenu du dossier de consultation, à la présentation, à la réception et à l'ouverture des offres, au choix de l'offre et à l'achèvement de la procédure.

6.6.2 Appel d'offres restreint sans publicité préalable

Conformément aux dispositions de l'article 14.I de la Loi PPP, un appel d'offres est dit restreint lorsque seuls les candidats que l'autorité contractante a décidé de consulter peuvent remettre une offre. Le nombre minimal de candidats retenus est de trois (03).

Suivant les dispositions de l'article 26 du décret d'application de la Loi PPP, un PPP peut être passé selon une procédure d'appel d'offres restreint sans publicité préalable lorsqu'aucune offre ou aucune offre appropriée ou aucune demande ou aucune demande appropriée de participation n'a été déposée en réponse à une procédure de droit commun, pour autant que les conditions initiales du contrat ne soient pas substantiellement modifiées.

6.6.3 Procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable

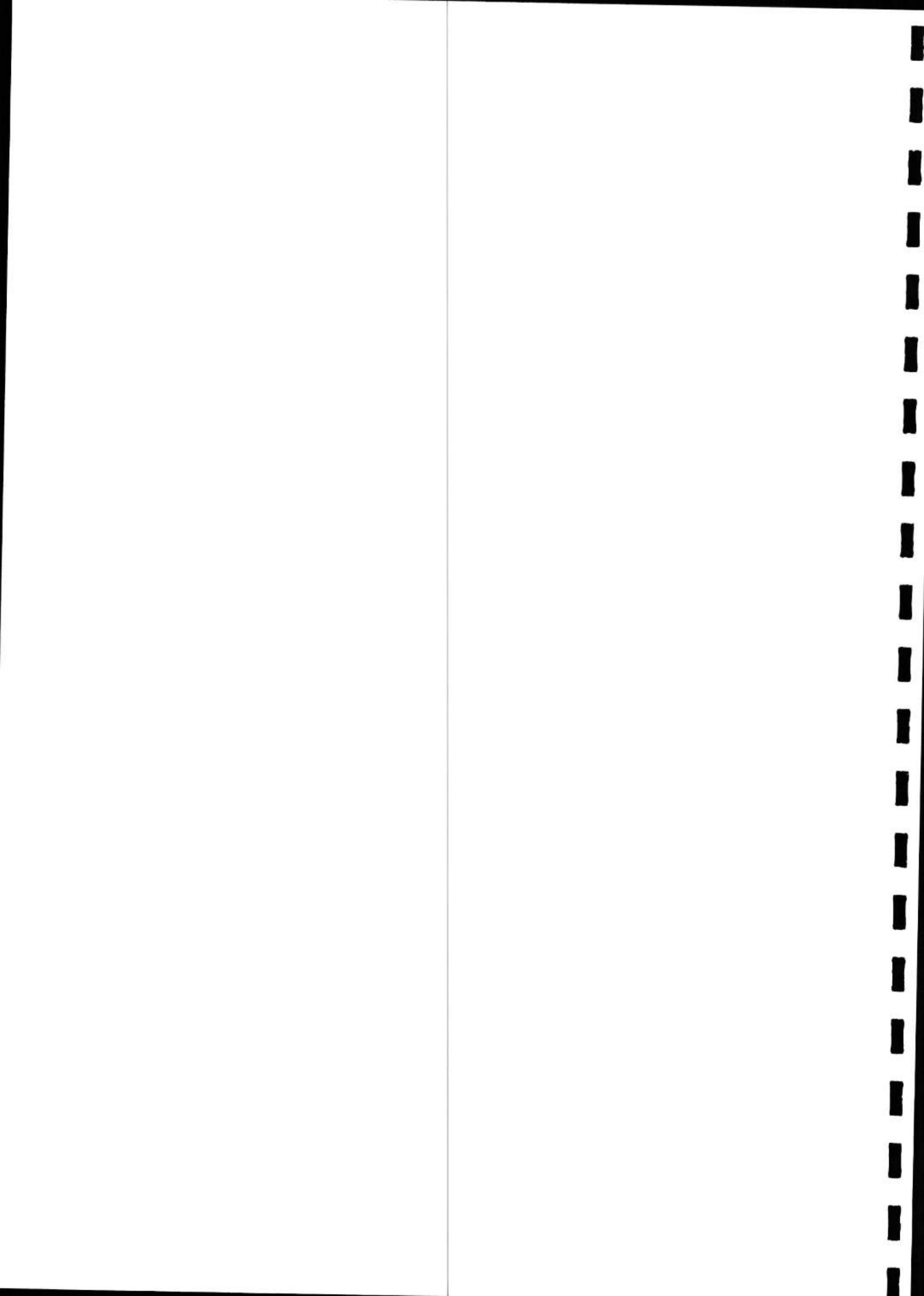
Conformément aux dispositions de l'article 27.I du décret d'application de la Loi PPP, un PPP peut être passé selon une procédure négociée directe dans une des situations suivantes :

- lorsqu'une urgence résultant de circonstances imprévisibles pour l'autorité contractante et n'étant pas de son fait ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées ;
- lorsque la réalisation ou l'exploitation d'un projet ne peut être menée que par un opérateur économique déterminé en raison de l'absence de concurrence pour des raisons techniques, des raisons liées à la protection de brevets, de droits d'auteur ou d'autres droits de propriété intellectuelle ou des raisons liées à la protection d'autres droits exclusifs.

6.6.4 Offre spontanée suivie d'une mise en concurrence

Un opérateur économique peut, de sa propre initiative, sans publicité préalable et sans mise en concurrence, proposer un projet PPP dès lors qu'il ne concerne pas un projet pour lequel l'autorité contractante a initié une procédure de partenariat public-privé et qui ne figure pas dans un programme d'investissements.

Lorsque l'autorité contractante envisage de donner suite à l'offre spontanée, elle doit réaliser l'évaluation préalable et mettre en œuvre une procédure de passation de droit commun.



La procédure doit respecter la confidentialité de certaines caractéristiques de l'offre spontanée et permettre à tous les soumissionnaires de concourir sur une base égalitaire.

Les offres spontanées permettent à l'autorité contractante de bénéficier des connaissances et des idées du secteur privé. Cependant, elles créent aussi des défis, notamment parce que de telles propositions sont susceptibles de fournir un faible rapport qualité-prix, en particulier si l'autorité contractante choisit de négocier directement avec le promoteur du projet.

Gestion de l'offre spontanée

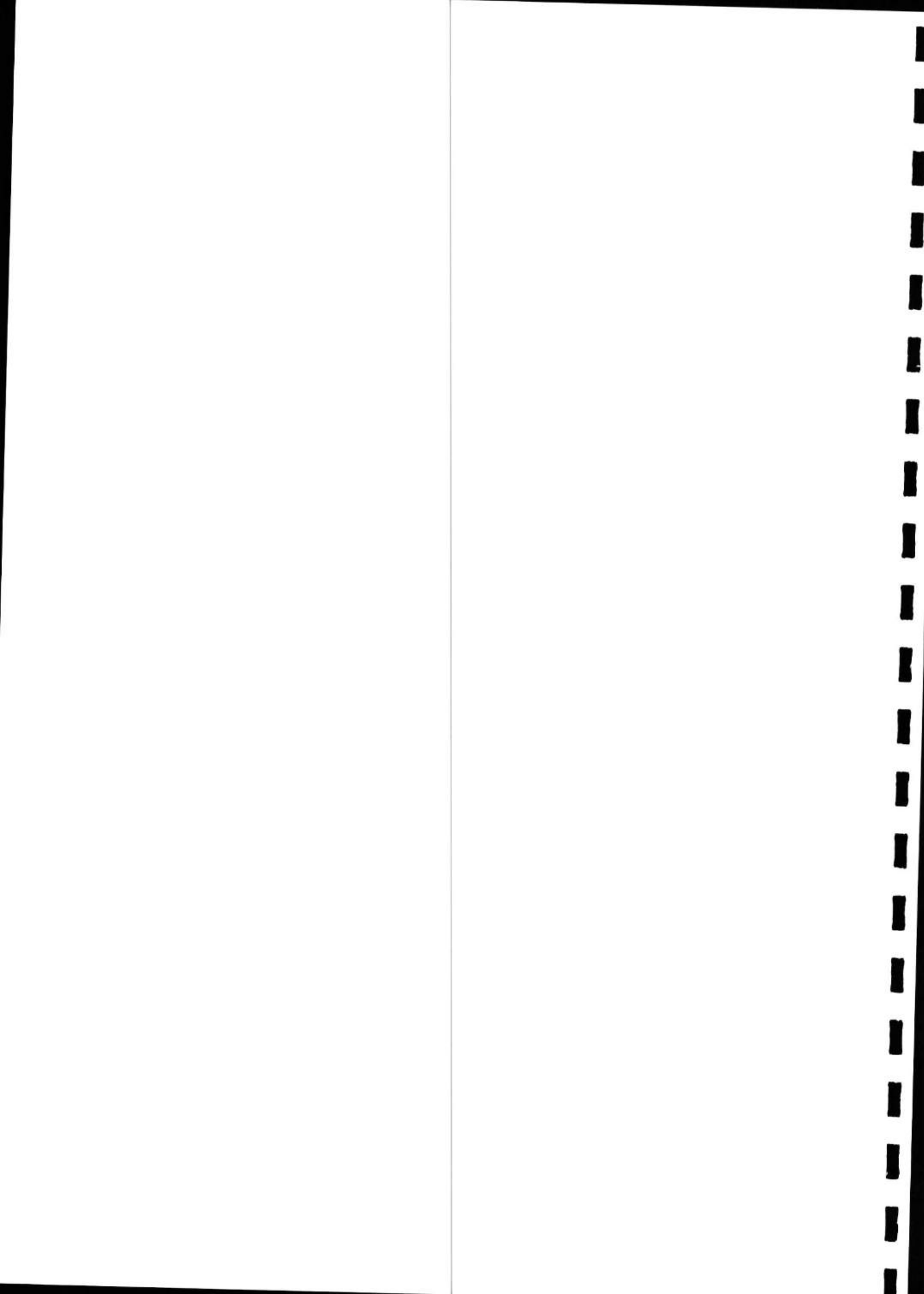
En pratique, l'opérateur économique, qui a l'idée d'un équipement ou d'un service d'intérêt public, étudie et établit un dossier justifiant l'intérêt de cette initiative et propose à la personne publique de la mettre en œuvre.

Le dossier réalisé par le porteur d'idée devrait comprendre les informations suivantes :

- la description des principales caractéristiques du projet proposé ;
- l'identification des besoins auxquels répondent le projet et l'estimation de la demande potentielle du projet ;
- la durée prévisionnelle du projet tant dans sa phase de réalisation que dans sa phase d'exploitation ;
- l'analyse de la faisabilité juridique du projet ;
- l'analyse financière du projet, indiquant l'estimation des coûts d'investissement et du coût estimé des opérations sur toute la durée du projet ;
- le modèle financier ;
- l'évaluation de l'impact social et environnemental du projet ;
- l'analyse des risques associés au projet ;
- tout élément permettant à l'autorité compétente concernée d'apprécier le caractère innovant du projet.

Si l'autorité contractante retient l'idée, après avoir amendé le projet, elle doit réaliser l'évaluation préalable. En effet, lorsqu'un opérateur privé soumet une offre spontanée, il incombe à l'autorité contractante de s'assurer que le projet est conçu et structuré de façon à répondre aux besoins économiques et sociétaux.

Une fois le lancement de la procédure de passation du projet en PPP autorisé, la mise en concurrence pour sélectionner l'opérateur économique peut être lancée. La mise en concurrence garantit le respect des principes de la commande publique.



Selon la Banque mondiale³, la gestion des offres spontanées doit obéir à six (6) principes directeurs essentiels, à savoir :

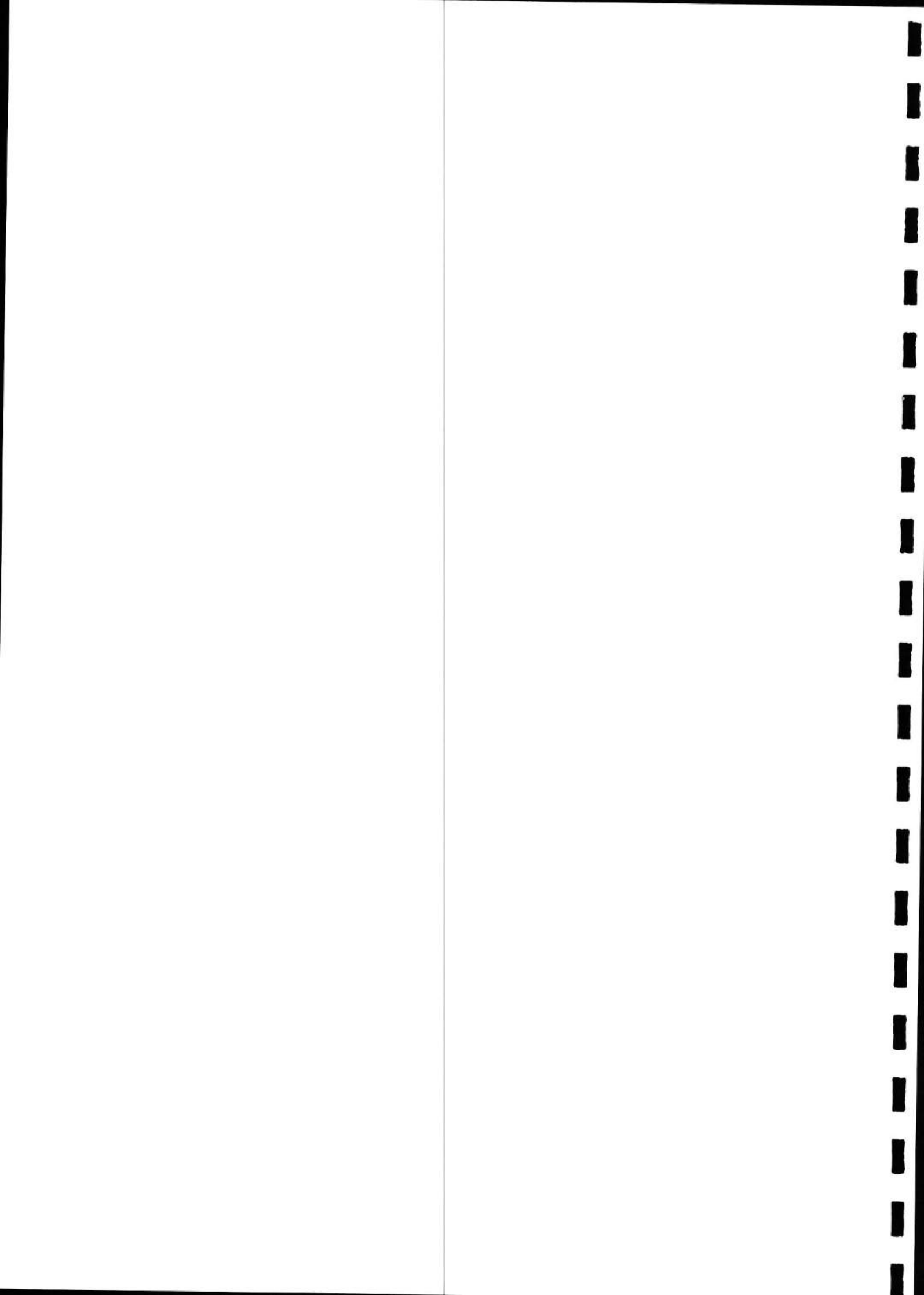
1. **L'intérêt général** : le projet proposé doit être conforme aux priorités de la collectivité en matière d'infrastructures et répondre à un réel besoin sociétal et économique.
2. **Le rapport qualité/prix** : la personne publique saisie d'une offre spontanée doit y donner suite sous la forme d'un PPP uniquement si cette option est susceptible de générer un meilleur rapport qualité/prix que celui du mode d'exécution classique (maîtrise d'ouvrage publique).
3. **La viabilité budgétaire** : la personne publique doit mesurer l'impact d'une offre spontanée sur les finances publiques en s'intéressant notamment à l'acceptabilité des engagements budgétaires et aux capacités de gestion des risques.
4. **La tarification au prix du marché** : la personne publique doit s'assurer que les contrats de PPP résultant d'offres spontanées reflètent les prix du marché, ne génèrent pas de bénéfices excessifs pour les opérateurs privés et prévoient une répartition des risques conforme à sa volonté.
5. **La transparence et la responsabilité** : la personne publique doit publier les informations pertinentes sur le projet afin d'apaiser les inquiétudes éventuelles des parties prenantes concernant la transparence et la responsabilité.
6. **L'alignement des procédures applicables aux PPP et aux offres spontanées** : le cadre de gestion des offres spontanées doit s'appuyer sur les mêmes procédures que celles de la passation de droit commun des PPP.

Mesures incitatives au profit de l'auteur de l'offre spontanée suivant les bonnes pratiques

La passation des marchés issus d'offres spontanées s'effectue via un appel d'offres. Si le promoteur de l'offre spontanée ne remporte pas le marché, il existe des mécanismes compensatoires, entre autres :

- le droit d'alignement (défi suisse) ;
- le remboursement des frais engagés durant l'élaboration de son offre ;
- l'octroi de points supplémentaires (bonus) au promoteur initial (jusqu'à 10 % de la note globale d'évaluation de l'offre).

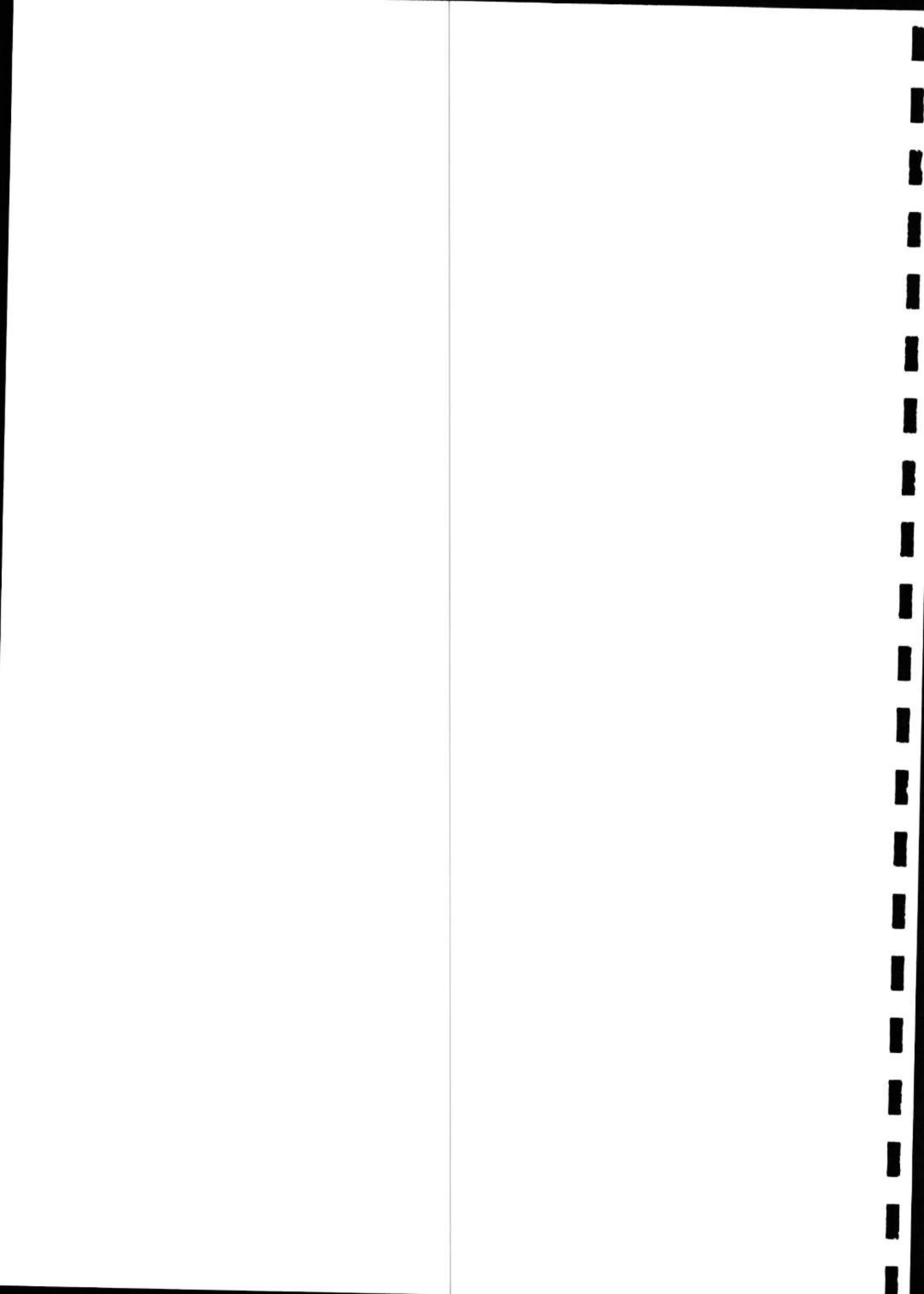
³ Orientations pour les politiques de gestion des offres spontanées relatives aux projets d'infrastructures – volume II / lignes directrices à l'attention des décideurs publics chargés d'élaborer une politique de gestion des offres spontanées / Groupe Banque mondiale / PPIAF / 2017



Points de contrôle relatifs à la sélection du partenaire privé

Pour mener à bien le processus de passation du contrat, l'autorité contractante doit s'assurer qu'un certain nombre de points clés ont été correctement pris en compte. Par exemple :

1. L'entité adjudicatrice du contrat a-t-elle été clairement identifiée ?
2. Le dossier de préqualification est-il conçu pour permettre aux candidats de présenter les informations clés les concernant ? Indique-t-il clairement les critères d'évaluation des candidatures et le processus de préqualification conformément aux règles d'ouverture et de transparence imposées par la législation malienne ?
3. Les critères d'évaluation retenus pour la préqualification couvrent-ils les points pertinents relatifs à la qualité et à la solidité des candidats, notamment en ce qui concerne leur capacité à exécuter le projet et leur connaissance du projet ?
4. Le dossier de consultation comprend-il un projet de contrat PPP et mentionne-t-il les critères de prestation de services fixés par l'autorité contractante ?
5. Le dossier de consultation couvre-t-il toutes les composantes essentielles du projet, en particulier les critères techniques, environnementaux, juridiques et financiers minimaux que les candidats doivent respecter pour présenter une offre conforme ?
6. Tous les processus régissant les interactions avec les candidats pendant le processus de passation du contrat (par exemple le code de conduite, la politique de communication avec les candidats, la gestion des modifications des groupements) ont-ils été mis en place ?
7. Les critères et processus d'évaluation des offres ont-ils été définis ? La commission d'appel d'offres a-t-elle été constituée avant la présentation des offres ?



VII. Contenu du contrat PPP

7.1 Principes généraux

Un contrat PPP doit comporter des clauses claires et détaillées afin d'assurer aux parties une certaine certitude. Toutefois, les projets PPP, compte tenu de leur complexité et de la longue durée d'exécution qui les caractérisent, sont souvent "incomplets" car toutes les étapes ne peuvent être prévues de manière exhaustive. Il est donc pertinent de donner au contrat PPP une souplesse qui lui permet de s'adapter aux changements de circonstance dans le long terme.

La complexité d'un projet PPP est que le cadre contractuel de celui-ci fait intervenir dans sa réalisation plusieurs acteurs liés par des contrats (les principaux acteurs que sont les partenaires public et privé, ceux chargés de la conception et de la construction de l'infrastructure, des prêteurs, des exploitants de l'ouvrage et du service public, etc.).

La Loi PPP, en son article 24, détermine les clauses obligatoires que tout contrat PPP doit au minimum comporter pour assurer une bonne clarté des dispositions et limiter les incertitudes pour les deux parties. La disposition susmentionnée apporte un encadrement raisonnable au contrat PPP tout en veillant à conserver un degré de souplesse.

Le contrat PPP est soumis au principe de l'équilibre contractuel à travers le partage des risques entre la personne publique et le partenaire privé.

Il doit aussi déterminer les conditions dans lesquelles le partenaire privé a droit au maintien de l'équilibre financier en cas de survenance d'événements imprévisibles et extérieurs au partenaire privé, de nature à bouleverser l'économie du contrat.

En somme, les clauses des contrats PPP doivent être rédigées avec soin et précision en tenant compte des spécificités du projet, des intérêts des parties et des règles juridiques applicables. Elles doivent également être cohérentes entre elles et équilibrées afin de garantir la réussite du partenariat et la satisfaction du service public.

7.2 Clauses minimales

Suivant les dispositions de l'article 24 de la Loi PPP, le contrat doit comporter des clauses relatives :

1. à l'objet, la description et le périmètre des missions confiées ;
2. à la durée ;
3. aux conditions de partage et de transfert des risques entre les parties ;
4. aux obligations du partenaire privé en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise ;
5. aux objectifs de performance assignés au partenaire privé : en rapport avec la qualité des

RECEIVED

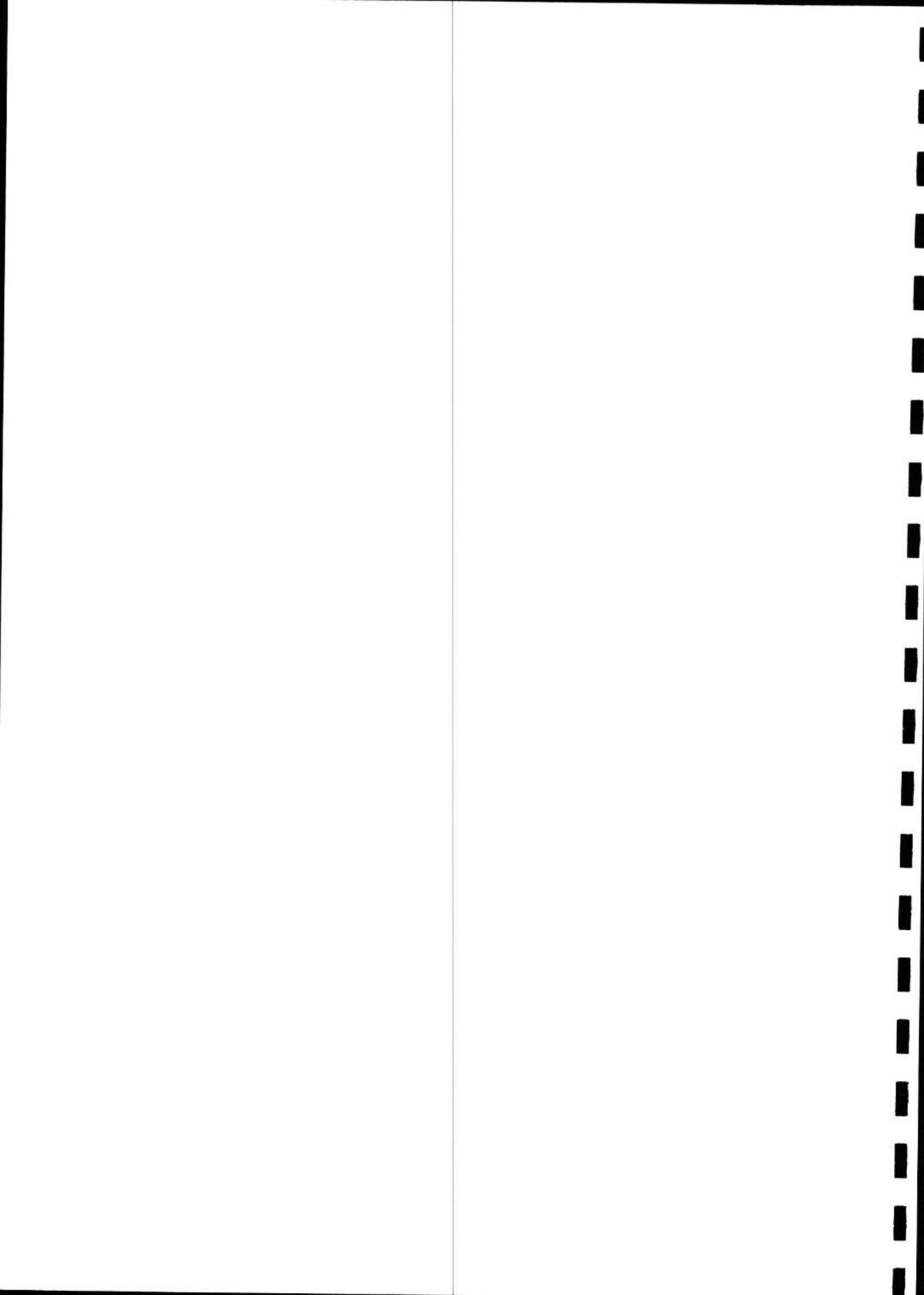
- ouvrages, équipements ou biens immatériels, la qualité des prestations de service ;
6. à la rémunération du partenaire privé ;
 7. aux coûts d'investissement : les coûts d'étude, de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers, les coûts de fonctionnement et les coûts de financement, etc. ;
 8. aux modalités d'occupation domaniale ;
 9. aux conditions permettant à l'autorité contractante de constater la réalisation des investissements conformément aux prescriptions du contrat ;
 10. aux garanties et autres sûretés constituées ;
 11. aux modalités de contrôle par l'autorité contractante de l'exécution du contrat ;
 12. aux modalités de contrôle par l'autorité contractante d'une éventuelle cession du contrat et, le cas échéant, de l'évolution de l'actionnariat de la société dédiée qui pourrait être constituée pour l'exécution du contrat ;
 13. aux sanctions et pénalités pour manquement aux obligations contractuelles ;
 14. aux conditions de modification du contrat par voie d'avenant pour tenir compte notamment de l'évolution des besoins, des changements législatifs ou réglementaires et des innovations technologiques ;
 15. à la force majeure, à l'imprévision, au fait du prince, aux sujétions techniques imprévues et leurs conséquences sur l'exécution du contrat dont les conséquences financières ;
 16. aux conditions de résiliation du contrat par l'autorité contractante, notamment pour faute du partenaire privé, pour un motif d'intérêt général ou à la suite d'un cas de force majeure et, le cas échéant, aux conditions d'indemnisation qui correspondent, selon les cas, à la juste valeur des ouvrages réalisés en application du contrat, aux dépenses engagées ou aux pertes subies par l'une ou l'autre des parties ;
 17. aux conditions de continuité du service en cas de défaillance du partenaire privé, notamment lorsque la résiliation est prononcée ;
 18. aux conséquences de la fin anticipée ou non du contrat, notamment celles relatives à la propriété des ouvrages et au transfert de technologie ;
 19. aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux clauses de rendez-vous.

Il est à noter que cette liste n'est pas limitative.

7.3 Durée d'un contrat PPP

L'article 25 de la Loi PPP pose les modalités de détermination de la durée d'un contrat PPP. La durée est calculée en fonction :

- de la nature des prestations demandées ;
- des délais nécessaires à la réalisation des objectifs et des engagements de performance ;



- du montant et de la durée d'amortissement des investissements à réaliser ;
- des modalités de financement.

Les modalités de prolongation de la durée du contrat sont également régies par les dispositions de l'article susvisé. En effet, ledit article prévoit qu'un contrat PPP peut être prolongé sous certaines conditions, notamment :

- lorsque la prolongation est prévue dans les documents contractuels initiaux ;
- pour motif d'intérêt général ;
- pour des investissements matériels supplémentaires nécessaires ou à la demande de la personne publique.

Le coût d'investissement et la détermination de la durée d'un contrat PPP suivant les bonnes pratiques

L'article 24.7 de la Loi PPP précise que les coûts d'investissement comprennent les coûts d'étude, de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, les coûts de fonctionnement et des coûts de financement.

L'investissement englobe les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, nécessaires pour l'exploitation des travaux ou des services concédés.

La durée du contrat devrait donc correspondre au minimum au temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis.

7.4 Régime des biens

La Loi PPP, en son article 27, évoque le régime des biens dans le cadre d'un contrat PPP en les classant en biens de retour, biens de reprise et biens propres.

Le contrat doit définir les catégories de biens qui sont utilisés par le partenaire privé pendant toute la durée du contrat. Chaque bien doit être identifié selon sa catégorie et la liste des biens est annexée au contrat.

7.4.1 Biens de retour

Sont considérés comme des biens de retour les terrains, ouvrages, équipements et biens meubles mis à la disposition gratuitement par l'autorité contractante au partenaire privé pendant toute la durée du contrat ou réalisés ou acquis par ce dernier, qui sont affectés et nécessaires au service public objet du contrat. Les terrains relevant du domaine public dont l'occupation par



le partenaire privé a été autorisée par le contrat constituent également des biens de retour.

Les biens de retour doivent revenir gratuitement, en bon état d'usage, à l'autorité contractante à la fin du contrat, libres de tous droits ou hypothèques.

7.4.2 Biens de reprise

Sont considérés comme des biens de reprise les biens meubles utiles, sans être nécessaires, au bon fonctionnement du service public objet du contrat et pouvant devenir, au terme de celui-ci, la propriété de l'autorité contractante si cette dernière exerce sa faculté de reprise.

7.4.3 Biens propres

Les biens propres sont les biens meubles qui demeurent la propriété du partenaire privé au terme du contrat.

7.5 Droits et obligations des autorités contractantes

7.5.1 Obligations des autorités contractantes

L'obligation de bonne foi exige de la personne publique la double obligation de ne pas manquer volontairement à ses obligations contractuelles et de ne pas nuire aux droits du partenaire privé. Dans le cadre du respect des clauses contractuelles, la personne publique prend toutes les mesures découlant de ses obligations contractuelles et nécessaires à la bonne exécution du contrat.

La personne publique a aussi un pouvoir de contrôle et de surveillance lui permettant de vérifier en cours d'exécution du contrat que le partenaire privé exécute les dispositions. Ce pouvoir doit se traduire par :

- le suivi de la réalisation des prestations, notamment les objectifs de performance, la qualité des prestations et les conditions dans lesquelles le partenaire privé fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat ;
- l'exigence de la production, par le partenaire privé, d'un rapport annuel dont le contenu est fixé par le décret d'application de la Loi PPP ;
- la réalisation des audits périodiques portant sur les conditions et modalités de préparation, de passation et d'exécution du contrat.

7.5.2 Droits des autorités contractantes

Conformément aux dispositions de l'article 31.I de la Loi PPP, l'autorité contractante peut résilier



le contrat pour défaut d'exécution, pour cas de force majeure et, lorsque l'autorité contractante est une personne morale de droit public, pour un motif d'intérêt général.

Le contrat détermine les cas de manquements graves qui conduisent à la déchéance du partenaire privé par l'autorité contractante. La déchéance ne peut intervenir qu'après une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception et restée sans effet à l'issue d'un délai raisonnable fixé dans le contrat.

Avant le délai précédant la date de la décision de déchéance, les créanciers déclarés conformément à la réglementation en vigueur sont informés par lettre recommandée avec accusé de réception pour leur permettre d'exercer leur droit de substitution du partenaire privé défaillant.

L'autorité contractante dispose de la faculté d'imposer d'autres mesures coercitives, en cas de manquement grave du partenaire privé, telles que la mise en régie à ses frais et risques pour une période provisoire. Au-delà de la période provisoire, la résiliation du contrat peut être décidée par l'autorité contractante si le partenaire privé ne justifie pas des moyens nécessaires pour reprendre l'exécution du contrat jusqu'à son terme.

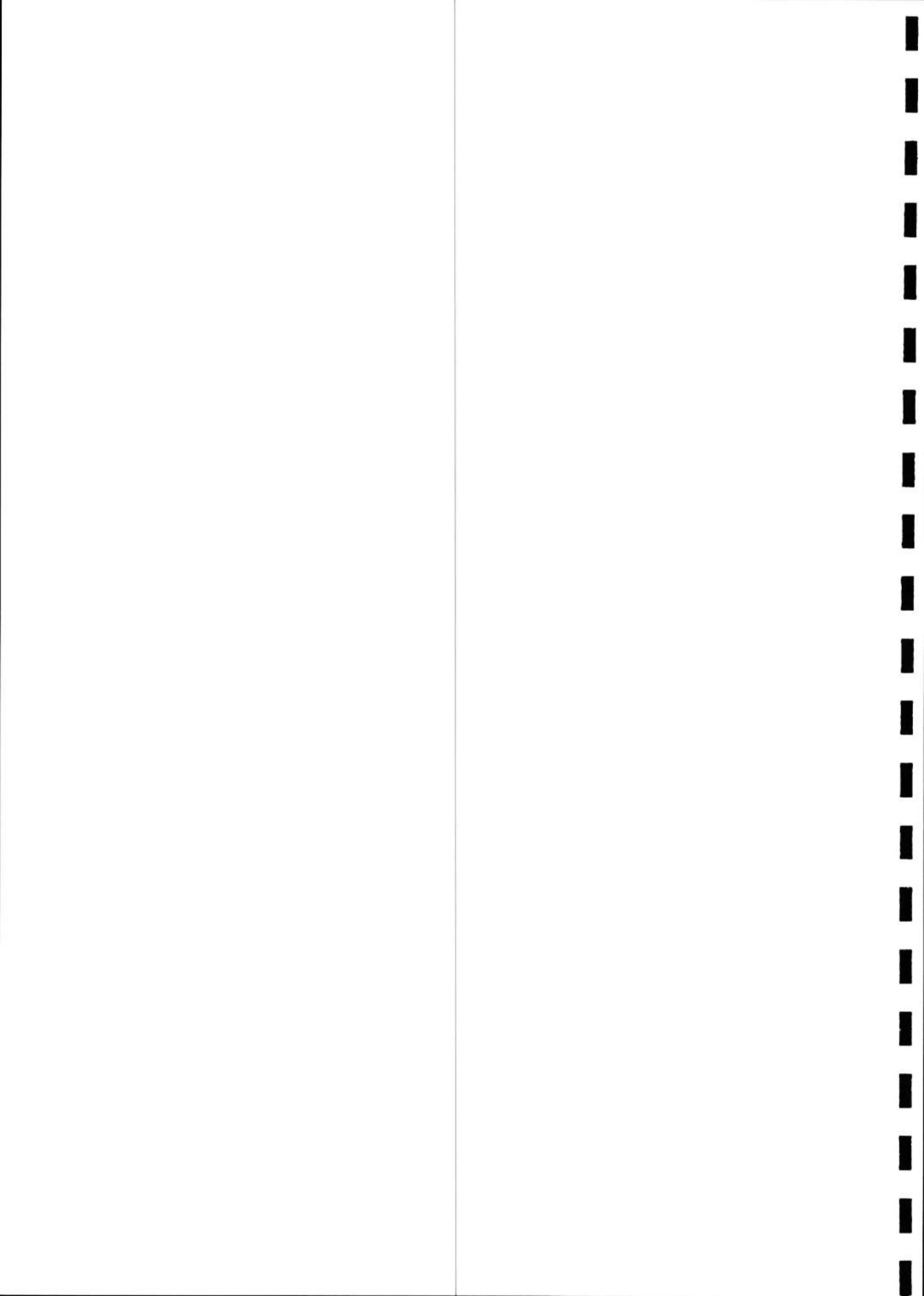
De plus, l'autorité contractante peut demander la modification du contrat pour adapter le service dans le meilleur intérêt du public ou pour tenir compte de l'évolution de ses besoins.

7.5.3 Droits et obligations du partenaire privé

Le partenaire privé prend des mesures découlant de ses obligations contractuelles et nécessaires à la bonne exécution du contrat.

Il a également droit à :

- une juste compensation comprenant les coûts induits ainsi que le manque à gagner lorsque l'autorité contractante résilie le contrat pour motif d'intérêt général (fait du prince) ;
- une indemnisation lorsque les conséquences d'un événement imprévisible, extérieur aux parties et irrésistible sont de nature à bouleverser l'économie du contrat et ne constituent pas un obstacle définitif à la poursuite de l'exécution du contrat (force majeure) ;
- une indemnisation lorsqu'un acte de l'autorité contractante, pris en tant que puissance publique, a pour conséquence une augmentation de ses obligations, à la condition qu'un tel acte ne soit raisonnablement pas prévisible et que la défaillance du partenaire privé n'en soit pas la cause.



Points de contrôle relatifs au contrat PPP et au bouclage du montage financier suivant les bonnes pratiques

Pour négocier le contrat PPP et boucler le montage financier, l'Autorité doit s'assurer que les questions clés relatives au contrat PPP, au financement et aux accords annexes ont été prises en compte de façon adéquate. Par exemple :

1. Une équipe dotée de l'expertise nécessaire chargée des négociations a-t-elle été constituée et est-elle habilitée à prendre des décisions sur les questions posées par le contrat PPP ?
2. L'autorité contractante a-t-elle mis en place une stratégie de négociation comprenant notamment la détermination de sa position sur les questions clés ?
3. L'autorité contractante a-t-elle évalué le projet de contrat PPP annoté par les candidats compte tenu de ses répercussions sur la répartition des risques et le bilan coûts/avantages du PPP ?
4. L'autorité contractante a-t-elle évalué les coûts du projet, les sources et les coûts de financement et la bancabilité de l'opération ?
5. Les négociations ont-elles abouti à un résultat qui diverge sensiblement de l'offre finale du partenaire privé retenu et qui pourrait par conséquent donner lieu à un recours de la part des candidats évincés ?
6. Les conditions relatives à l'attribution du contrat PPP ont-elles été respectées ?
7. Le contrat PPP final est-il soutenable d'un point de vue budgétaire ? Permet-il un bilan coûts/avantages satisfaisant ?

7.6 Règles relatives à l'exécution du contrat

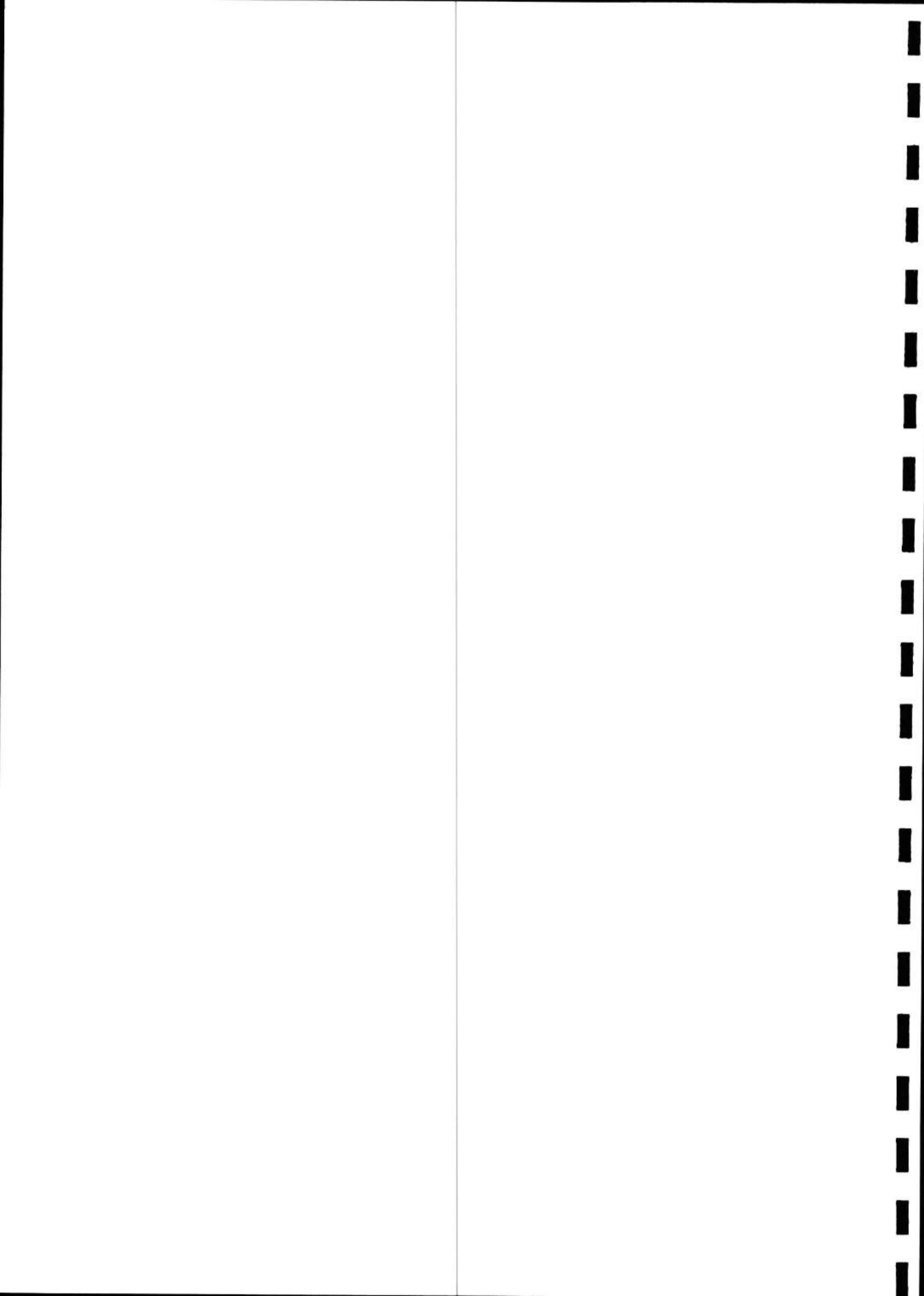
7.6.1 Modification du contrat

La modification du contrat en cours d'exécution ne peut pas être substantielle. A défaut, une nouvelle procédure d'attribution est nécessaire.

Une modification est considérée comme substantielle dans les conditions suivantes :

- l'introduction des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure initiale d'attribution, auraient permis la sélection d'un autre candidat que celui retenu initialement ;
- le changement de l'équilibre économique du contrat en faveur du partenaire privé ;
- la modification considérable du champ d'application du contrat.

Toutefois, une modification substantielle ne nécessite pas une nouvelle procédure d'attribution



lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

1. soit la modification est rendue nécessaire à l'exécution du contrat par des circonstances que l'autorité contractante diligente ne pouvait pas prévoir, soit la modification est rendue nécessaire lorsqu'elle ne peut être techniquement ou économiquement séparée du contrat initial et est strictement nécessaire à son parfait achèvement ;
2. la modification ne change pas la nature globale du contrat ;
3. l'éventuelle augmentation de prix ne dépasse pas 30 % du montant du contrat initial.

Les modifications doivent faire l'objet d'avenant au contrat après avis de l'organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique et de l'UPPP.

7.6.2 Cession du contrat

La cession du contrat ne peut intervenir en totalité ou en partie qu'avec l'accord explicite de l'autorité contractante dans les conditions fixées dans le contrat. Les modalités de contrôle qu'exerce l'autorité contractante doivent être également prévues au contrat.

La cession transfère pour l'avenir, sauf stipulation contraire dans l'acte de cession, les droits et obligations qui découlent du contrat conclu avec le titulaire initial au nouveau titulaire.

7.6.3 Sous-contrats

Le partenaire privé peut confier, sous sa responsabilité, l'exécution des services ou travaux objet du contrat à un tiers. Les sous-contrats sont transmis, pour information, à l'autorité contractante.

7.7 Contrôle et suivi du contrat

7.7.1 Principe

Suivant l'article 29 de la Loi PPP, indépendamment du contrôle exercé par l'Etat et les organismes habilités en vertu de la législation en vigueur tels que les organes chargés du contrôle, de l'inspection, de la vérification et de l'évaluation, l'autorité contractante, en lien avec l'UPPP, vérifie dans les conditions définies par le contrat, les modalités de suivi de la réalisation des prestations, notamment le respect des objectifs de performance, la qualité des prestations et les conditions dans lesquelles le partenaire privé fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et particulièrement les conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. Ce contrôle peut intervenir en cours et à la fin de chacune des phases d'exécution des



missions prévues par le contrat et donne lieu à un compte-rendu.

Le contrat prévoit, le cas échéant, les conditions de nomination d'un expert indépendant par l'autorité contractante afin de contrôler l'exécution du contrat.

7.7.2 Rapport annuel

L'article 29.2 de la Loi PPP exige la production, par le partenaire privé, d'un rapport annuel pour assurer le contrôle de l'exécution du contrat PPP. L'article 28 du décret d'application en fixe le contenu.

Le rapport annuel est produit par le partenaire privé avant le 1^{er} juin suivant la clôture de l'exercice social. Il a pour objectif de suivre chaque année l'exécution du contrat et de permettre la comparaison avec les années précédentes.

Les données comptables, économiques et financières qu'il décrit sont exprimées pour l'année civile sauf stipulations contraires du contrat. Elles sont transmises par le partenaire privé dans les quatre (4) mois suivant la fin de la période retracée par le rapport. Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le partenaire privé à la disposition de l'autorité contractante, dans le cadre de son droit de contrôle.

Pour **les partenariats à paiement public**, ce rapport comprend :

1. Les données économiques et comptables suivantes :
 - a. le compte annuel de résultat de l'exploitation de l'opération objet du contrat, rappelant les données présentées l'année précédente au même titre et présentant les données utilisées pour les révisions et indexations contractuelles et les justifications des prestations extérieures facturées à l'exploitation ;
 - b. une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges imputés au compte de résultat de l'exploitation avec, le cas échéant, la mention des changements, exceptionnels et motivés, intervenus au cours de l'exercice dans ces méthodes et éléments de calcul ;
 - c. un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat et le tableau d'amortissement de ce patrimoine ;
 - d. un compte-rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, équipement ou bien immatériel objet du contrat, mise en comparaison le cas échéant avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens et immobilisations ;
 - e. un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année ;
 - f. les engagements à incidences financières liés au contrat et nécessaires à la continuité



du service public ;

- g. les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférents au financement des biens et activités objet du contrat.

2. Le suivi des indicateurs correspondant :

- a. aux objectifs de performance définis dans le contrat ;
- b. à la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans ;
- c. le cas échéant, au suivi des recettes annexes perçues par le partenaire privé ;
- d. aux pénalités appliquées au partenaire privé.

Pour **les concessions**, ce rapport comprend :

1. Les données comptables suivantes :

- a. le compte annuel de résultat de l'exploitation de la concession rappelant les données présentées l'année précédente au titre du contrat en cours ;
- b. une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique annuel et pluriannuel retenus pour la détermination des produits et charges directs et indirects imputés au compte de résultat de l'exploitation ;
- c. un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat et le tableau d'amortissement de ce patrimoine ;
- d. un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année conformément aux obligations contractuelles.

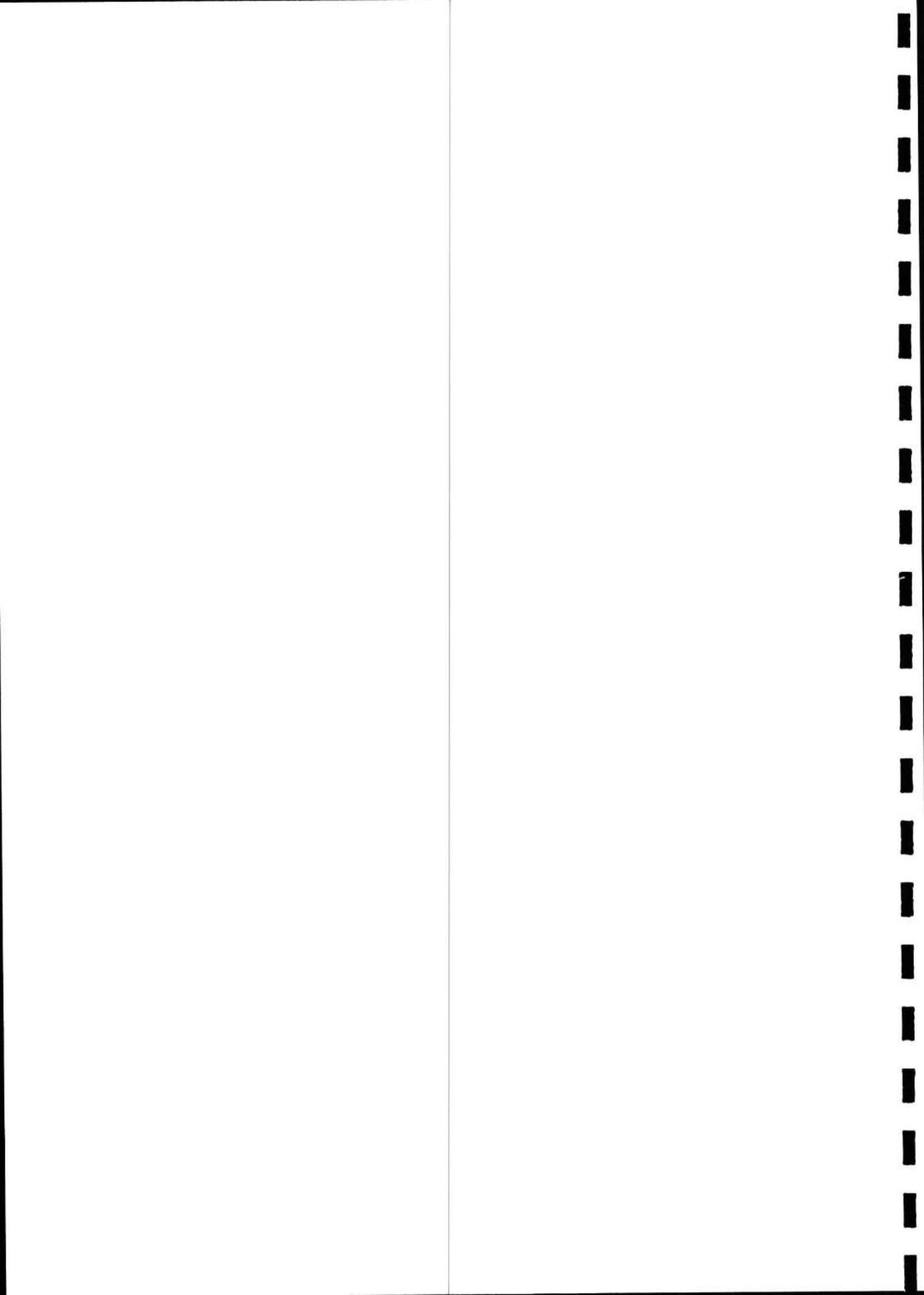
2. Une analyse de la qualité des ouvrages ou des services demandés au partenaire privé comportant tout élément qui permette d'apprécier la qualité des ouvrages ou des services exploités et les mesures proposées par le partenaire privé pour une meilleure satisfaction des usagers. La qualité des ouvrages ou des services est notamment appréciée à partir d'indicateurs proposés par le partenaire privé ou demandés par l'autorité contractante et définis par voie contractuelle.

3. Les pénalités appliquées au concessionnaire.

Pour la **gestion d'une délégation de service public**, le rapport comprend également :

1. Les données comptables suivantes :

- a. un compte-rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public concédé, comportant notamment une description des biens et, le cas échéant, le programme d'investissements, y compris au regard des normes



environnementales et de sécurité ;

- b. un état du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement et du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public concédé ainsi qu'une présentation de la méthode de calcul de la charge économique imputée au compte annuel de résultat d'exploitation de la concession ;
 - c. un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service concédé ;
 - d. les engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la concession et nécessaires à la continuité du service public.
2. Une annexe comprenant un compte-rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service, notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution ainsi que les autres recettes d'exploitation.

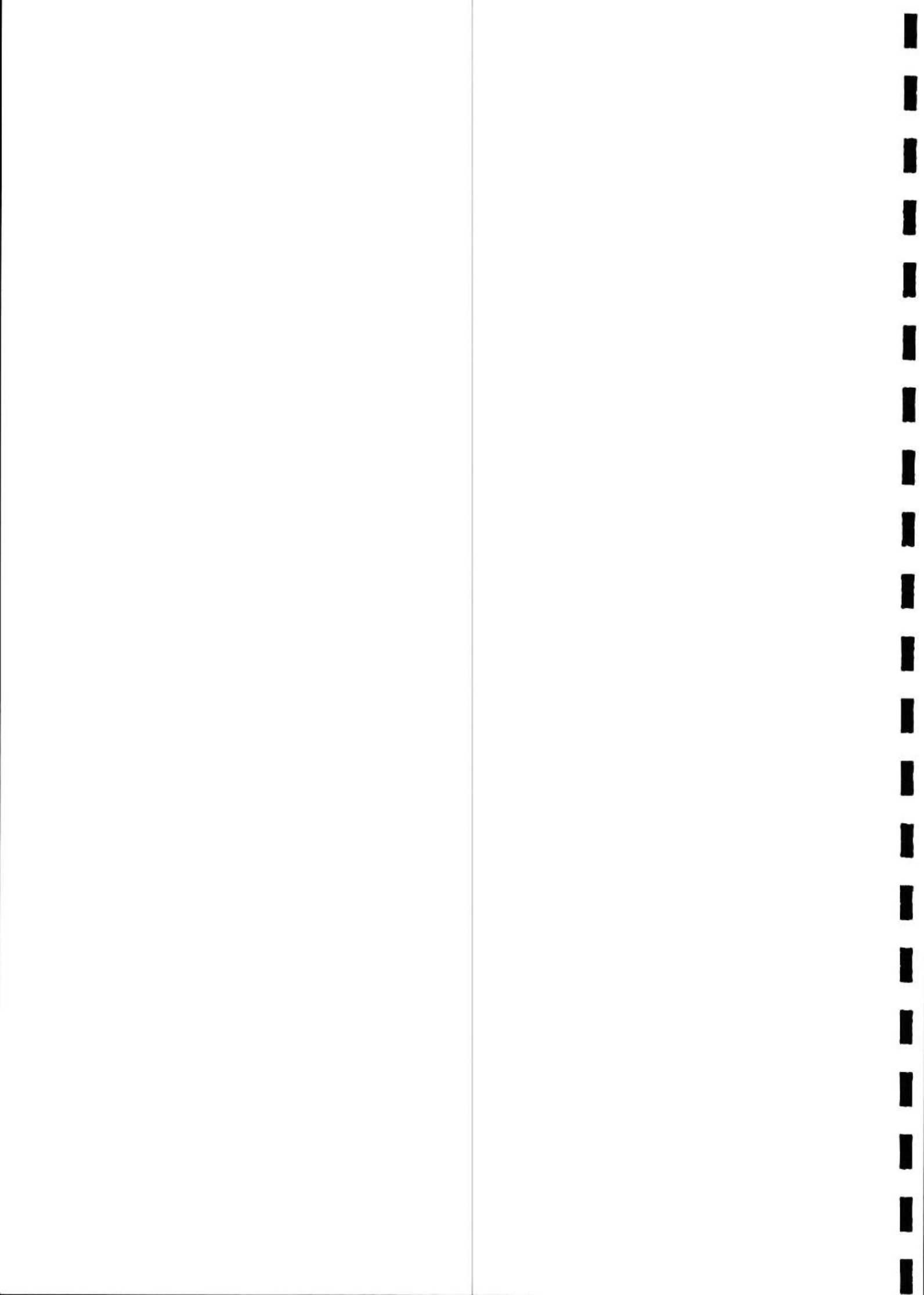
Le rapport annuel est adressé à l'autorité contractante qui doit le transmettre à l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique ainsi qu'à l'UPPP. Il doit être disponible sur le site internet de l'autorité contractante.

Points relatifs à l'exécution du contrat et à son suivi-évaluation suivant les bonnes pratiques

1. Exécution du contrat

Durant la phase opérationnelle d'un projet PPP, l'autorité contractante doit veiller au contrôle de la performance du partenaire privé, notamment par le pilotage du contrat. À cette fin, elle doit se poser un certain nombre de questions comme, par exemple :

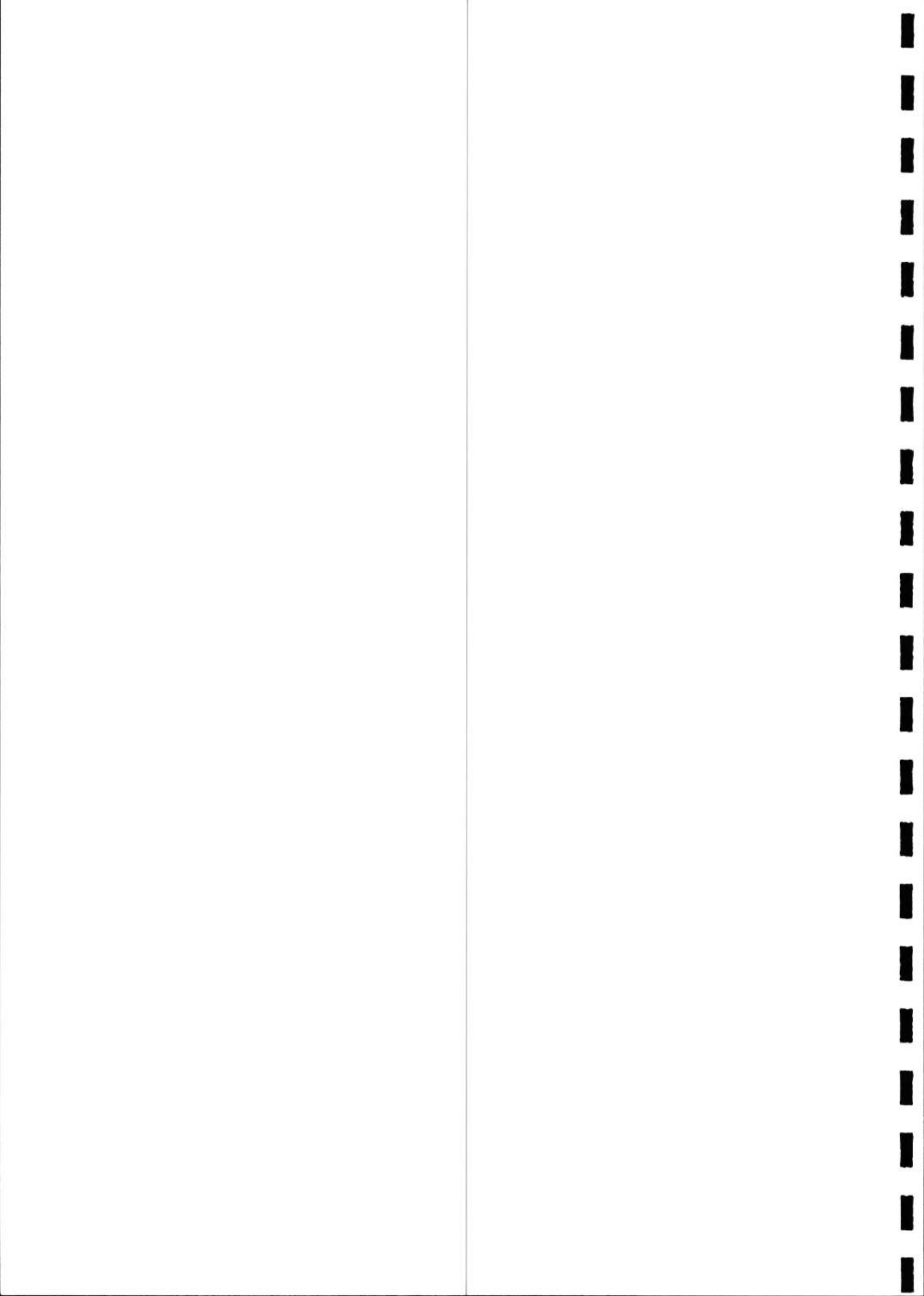
- 1. Un manuel de gestion du contrat a-t-il été élaboré ?
- 2. Pour les projets PPP à paiement public, les paiements (loyers) dus à la société de projet sont-ils effectués conformément au contrat ?
- 3. Toutes les mesures nécessaires ont-elles été prises afin d'assurer que soient réalisés un examen et un suivi permanents des risques liés au projet en utilisant, par exemple, le registre des risques élaboré durant la phase de préparation détaillée ?
- 4. En cas de modifications du contrat PPP, quel mécanisme a été mis au point pour assurer que le bilan coûts/avantages soit maintenu ?
- 5. Une stratégie a-t-elle été mise au point pour communiquer de façon régulière avec la société de projet, avec les utilisateurs du projet et avec les autres parties publiques concernées ?



2. Suivi et évaluation du contrat

L'évaluation ex post d'un projet PPP peut s'intéresser à de nombreux aspects, y compris la bonne exécution du contrat PPP ou le processus de passation du contrat. A titre d'illustration, quelques exemples de questions à traiter lors de la préparation et de la réalisation d'une évaluation ex post figurent ci-dessous :

1. Est-on parvenu à un accord concernant l'orientation principale de l'évaluation ex post ? S'agit-il, par exemple, d'évaluer le comportement et l'efficacité de l'autorité contractante ou l'efficacité de la méthode retenue pour la passation du contrat ?
2. Les types d'informations nécessaires pour la réalisation de l'évaluation ex post ont-ils été identifiés et repris dans le contrat PPP ?
3. Les instructions nécessaires ont-elles été données, les ressources ont-elles été mises à disposition et un soutien de haut niveau a-t-il été obtenu de façon à motiver la personne publique à recueillir les informations nécessaires pour la réalisation de l'évaluation ex post ?
4. Un calendrier de réalisation de l'évaluation ex post a-t-il été élaboré ? Ce calendrier respecte-t-il l'équilibre entre la nécessité d'obtenir des informations utiles rapidement et la nécessité de collecter des données significatives concernant la performance des projets ?



VIII. Financement des projets PPP

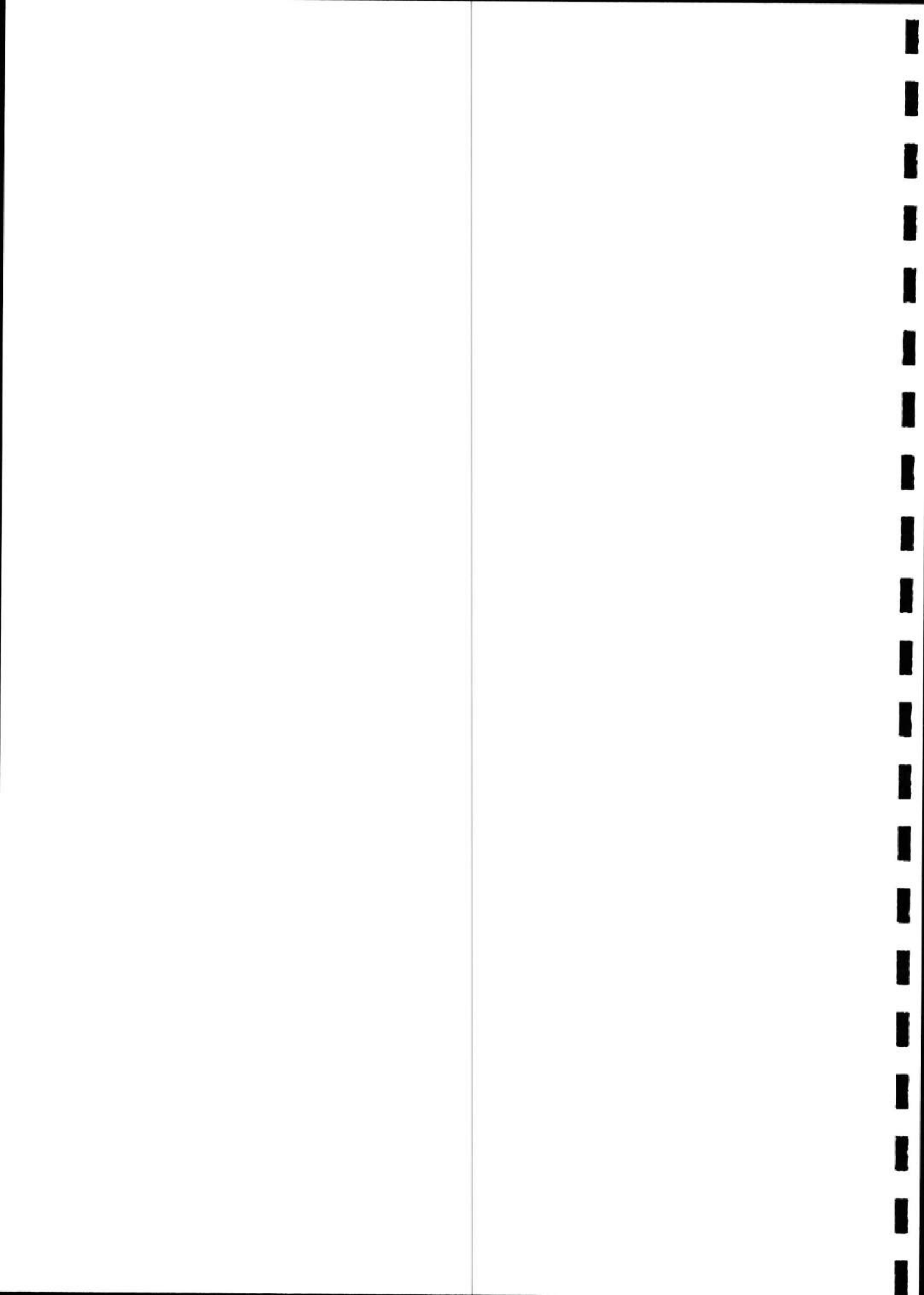
8.1 Techniques de financement des projets PPP

Le financement du PPP repose généralement sur un montage financier complexe impliquant plusieurs acteurs (banques, fonds d'investissement, organismes internationaux, etc.) et plusieurs sources de financement (emprunts, subventions, fonds propres, ...). Le partenaire privé doit assurer le financement initial du projet, puis le rembourser grâce aux revenus générés par l'exploitation du service ou aux versements du partenaire public. Le financement du PPP implique aussi des coûts de transaction élevés, des contraintes juridiques et réglementaires, des incertitudes et des aléas ainsi que des enjeux éthiques, sociaux et environnementaux. Plusieurs montages financiers peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un contrat PPP.

Les principales modalités de financement en PPP sont les suivantes :

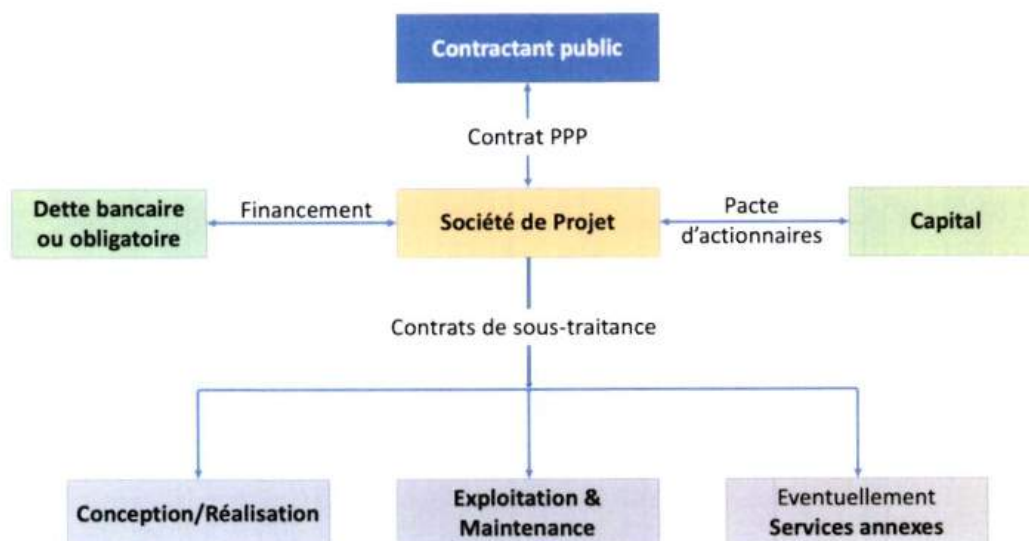
- le montage en financement de projet : il est aujourd'hui la forme la plus répandue pour financer les projets PPP ayant un minimum de taille (coûts d'investissement) et de transfert de risques. Le financement de projet est une technique de financement dont l'analyse et la structuration (montants, durées, garanties...) sont centrées, non sur l'emprunteur, mais sur un projet dont les flux de trésorerie provenant de l'exploitation assureront le remboursement et dont les actifs pourront constituer les garanties. Cette technique repose sur la seule rentabilité du projet et est motivée par le désir des promoteurs d'exclure ou de limiter les risques au-delà de l'investissement nécessaire à la réalisation dudit projet. Le montage implique la création d'une société dédiée (société de projet) dont l'objet unique est de réaliser et d'exploiter le projet. L'annexe N°7 (page 112) : "Techniques de financement de projet" aborde les grands principes du financement de projet et leur application aux projets réalisés en PPP.
- Le montage "corporate" des projets PPP : il consiste à utiliser une société existante, capable de soutenir le projet, sans créer une société dédiée au projet. Dans le montage "corporate", les prêteurs se fient à la solidité du bilan de l'emprunteur. Ce type de montage présente l'avantage d'économiser les coûts liés à la création d'une nouvelle entité et le financement ne repose pas uniquement sur les flux futurs du projet, mais implique aussi des contraintes et des risques pour le partenaire privé tels que la dilution du capital, l'augmentation de l'endettement, la perte de flexibilité ou la confusion entre les activités du projet et celles de la société.

Pour la personne publique, il est difficile d'exercer son droit de substitution en cas de défaillance car elle éprouvera des difficultés à trouver un groupe privé capable de reprendre le contrat.



Par ailleurs, ce montage est inopérant dès lors que l'on fait intervenir des compétences qui vont au-delà d'une ligne de métiers classiques. En outre, les risques de l'opération reposent sur le partenaire privé. Il est donc très important que celui-ci soit robuste.

Schéma 2 : Illustration de l'organisation du montage en financement de projet

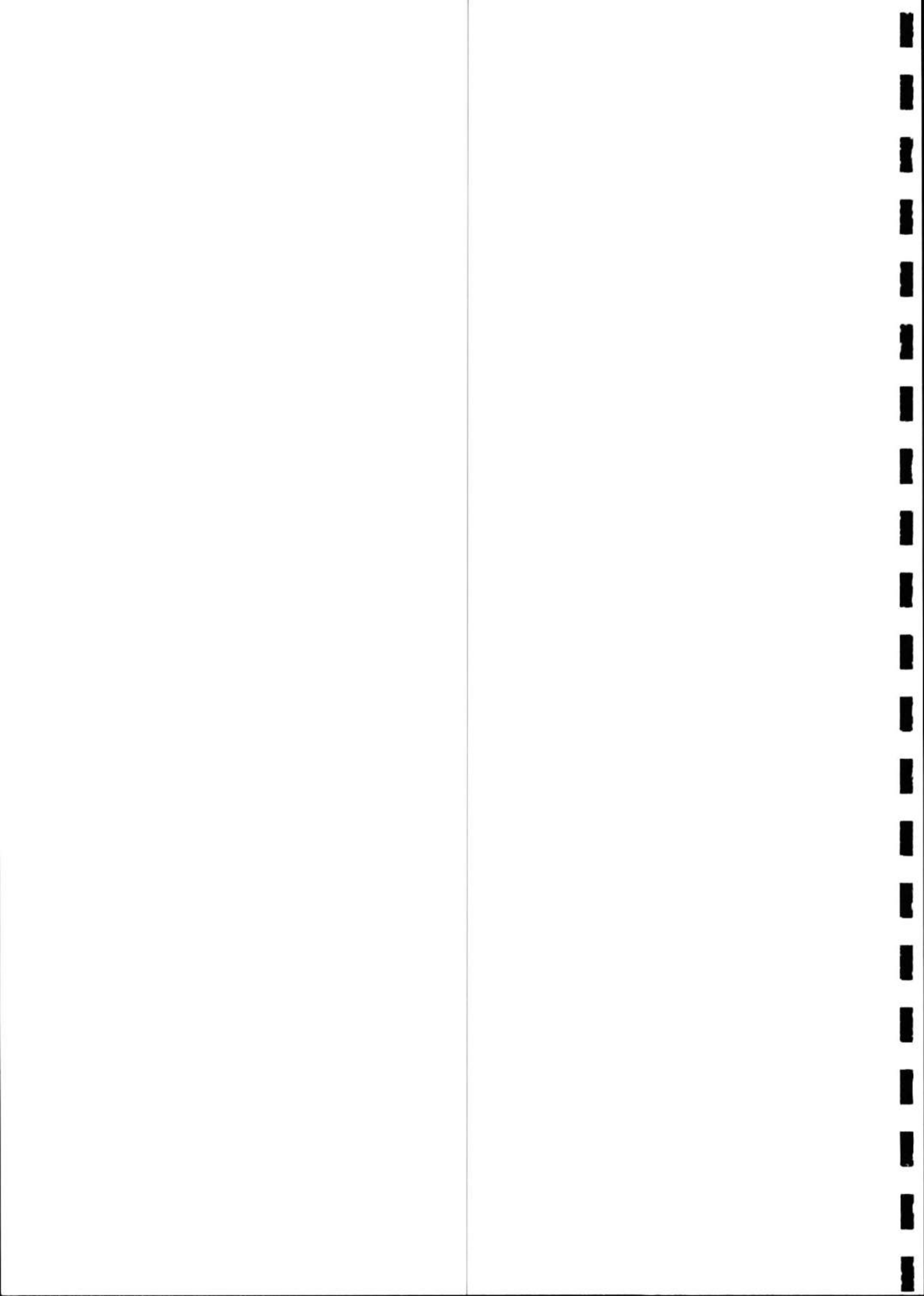


8.2 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par endettement

Dans le cadre de l'approche financement de projet, les projets PPP sont généralement financés par un mix de dette et de fonds propres, mais également, dans certains cas, par des fonds publics. Concernant le financement par dette, il est généralement effectué sous forme d'endettement bancaire de longue durée, d'émissions d'obligations ou d'instruments de financement spécialisés.

Le financement par endettement bancaire est généralement accordé par un pool bancaire pour des maturités relativement longues sans cependant aller jusqu'à la durée totale du projet. Les prêteurs s'assurent en effet qu'une marge de quelques années existe entre la durée de leurs prêts et la fin du projet afin de pouvoir faire face à une éventuelle extension du projet. Cet endettement bancaire peut aller jusqu'à 80 % des coûts du projet PPP et il est accordé notamment par des banques commerciales, des banques nationales de développement, des agences ou banques multilatérales de développement, des Fonds d'investissement, des Fonds de pension, etc.

Concernant le financement par emprunt obligataire, il consiste pour la société de projet à émettre des obligations qui sont des instruments de financement de long terme par lesquels des investisseurs prêtent des fonds au partenaire privé pour une période déterminée et à un taux fixe ou variable pour le développement du projet. Ce mode de financement est adapté pour



des projets de grande ampleur dans des contextes où les marchés des capitaux sont très développés. Les investisseurs sont principalement les Fonds d'investissement, les Fonds de pension, les compagnies d'assurance, etc.

Il existe d'autres sources de financement de longue durée des projets PPP qui utilisent des instruments spécialisés. Il s'agit en particulier de la finance islamique qui est basée sur certains principes comme l'interdiction de paiement et de réception de toute forme d'intérêt non connecté à la rentabilité réelle de l'actif financé et le partage des pertes et profits entre prêteur et emprunteur. Une autre source d'endettement concerne la finance climat qui est en expansion et qui utilise plusieurs instruments de financement (directs ou sous forme de garantie de paiement public) destinés à une transition bas carbone. Les sources de fonds concernant ces instruments spécialisés sont notamment la Banque Islamique de Développement, les Fonds souverains, les Fonds dédiés au financement d'infrastructures énergétiques, les Fonds d'investissement pour le climat, etc.

8.3 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par fonds propres

Les actionnaires apportent les fonds propres sous forme de capital social, de quasi-fonds propres et de dettes subordonnées. L'apport du partenaire privé couvre le plus souvent 20-30 % des coûts du projet PPP. Ce niveau est généralement exigé par les prêteurs pour s'assurer de l'engagement de ces actionnaires/sponsors sur la durée du projet. Ils constituent des créanciers résiduels, c'est-à-dire les derniers à recevoir des rémunérations pour leurs apports et demandent, en conséquence, des taux de rémunération plus élevés. Les sources de capital sont généralement le partenaire privé (entreprises/promoteurs ayant un intérêt direct dans le projet comme le constructeur, l'exploitant et le mainteneur), les Fonds d'infrastructures, les Fonds souverains et l'Etat.

8.4 Structures et sources de financement des projets PPP : financement par fonds publics

Un projet PPP suppose un financement assuré majoritairement par le partenaire privé. Toutefois, il est possible que le partenaire public intervienne également dans le financement du projet soit en tant qu'apporteur de fonds propres, soit à travers une subvention initiale à l'investissement ou une subvention d'exploitation. Ces apports financiers peuvent optimiser le coût de financement global du projet par la diminution du montant à financer. Le partenaire public peut aussi intervenir en donnant sa garantie pour réduire certains risques portés par le partenaire privé ou pour réduire le risque politique en faisant recours à des entités comme le Fonds de Solidarité Africain (FSA) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) du Groupe Banque mondiale. Le partenaire public peut également faire des apports en nature.



IX. Fin du contrat

9.1 Fin normale du contrat

La fin normale d'un contrat PPP correspond à l'expiration du délai contractuel fixé. Conformément aux dispositions de l'article 27 de la Loi PPP qui fixe le régime des biens pour les contrats PPP, les biens de retour doivent revenir gratuitement, en bon état d'usage, à l'autorité contractante à la fin du contrat, libres de tous droits ou hypothèques.

Par conséquent, le partenaire privé doit transférer à la personne publique les ouvrages, équipements ou biens immatériels nécessaires au service public dans un état conforme aux stipulations contractuelles. La personne publique peut alors reprendre la gestion directe du service public ou lancer un nouvel appel d'offres pour confier la mission à un partenaire privé.

9.2 Fin anticipée du contrat

L'article 24.16 de la Loi PPP dispose que le contrat PPP doit comporter des clauses relatives « aux conditions de résiliation du contrat par l'autorité contractante notamment pour faute du partenaire privé, pour un motif d'intérêt général ou à la suite d'un cas de force majeure, et le cas échéant aux conditions d'indemnisation qui correspondent, selon les cas, à la juste valeur des ouvrages réalisés en application du contrat, aux dépenses engagées ou aux pertes subies par l'une ou l'autre des parties ».

La Loi PPP en son article 31.1 dispose également que « l'autorité contractante peut résilier le contrat pour défaut d'exécution, pour force majeure et, lorsque l'autorité contractante est une personne morale de droit public, pour un motif d'intérêt général ».

En outre, selon l'article 34.1 de la Loi PPP, le partenaire privé a droit à une juste compensation comprenant les coûts induits ainsi que le manque à gagner dont les conditions de détermination sont définies par le contrat lorsque l'autorité contractante, personne morale de droit public, résilie le contrat pour un motif d'intérêt général.

Le contrat PPP peut donc être résilié avant son échéance prévue. La résiliation est l'acte juridique mettant fin, pour l'avenir, aux obligations et aux responsabilités contractuelles. Cette résiliation peut avoir divers fondements :

- résiliation par l'autorité concédante pour motif d'intérêt général ;
- résiliation par l'autorité concédante suite à un cas de défaut du concessionnaire ;
- résiliation par le concessionnaire suite à un cas de défaut de l'autorité concédante ;
- résiliation pour cause de force majeure prolongée ;



- résiliation pour cause d'absence d'accord pour la révision du contrat PPP.

La fin anticipée d'un contrat PPP entraîne généralement des conséquences financières et juridiques pour les parties qui doivent respecter les clauses de résiliation et de force majeure prévues dans le contrat ainsi que les règles du droit applicable. Des exemples de clauses de résiliation sont donnés à l'annexe 6 (page 106).

9.3 Gestion de la fin du contrat

La fin du contrat fait référence à la résiliation anticipée ou à l'expiration normale du contrat. Il soulèvera pour l'autorité contractante un certain nombre de questions telles que :

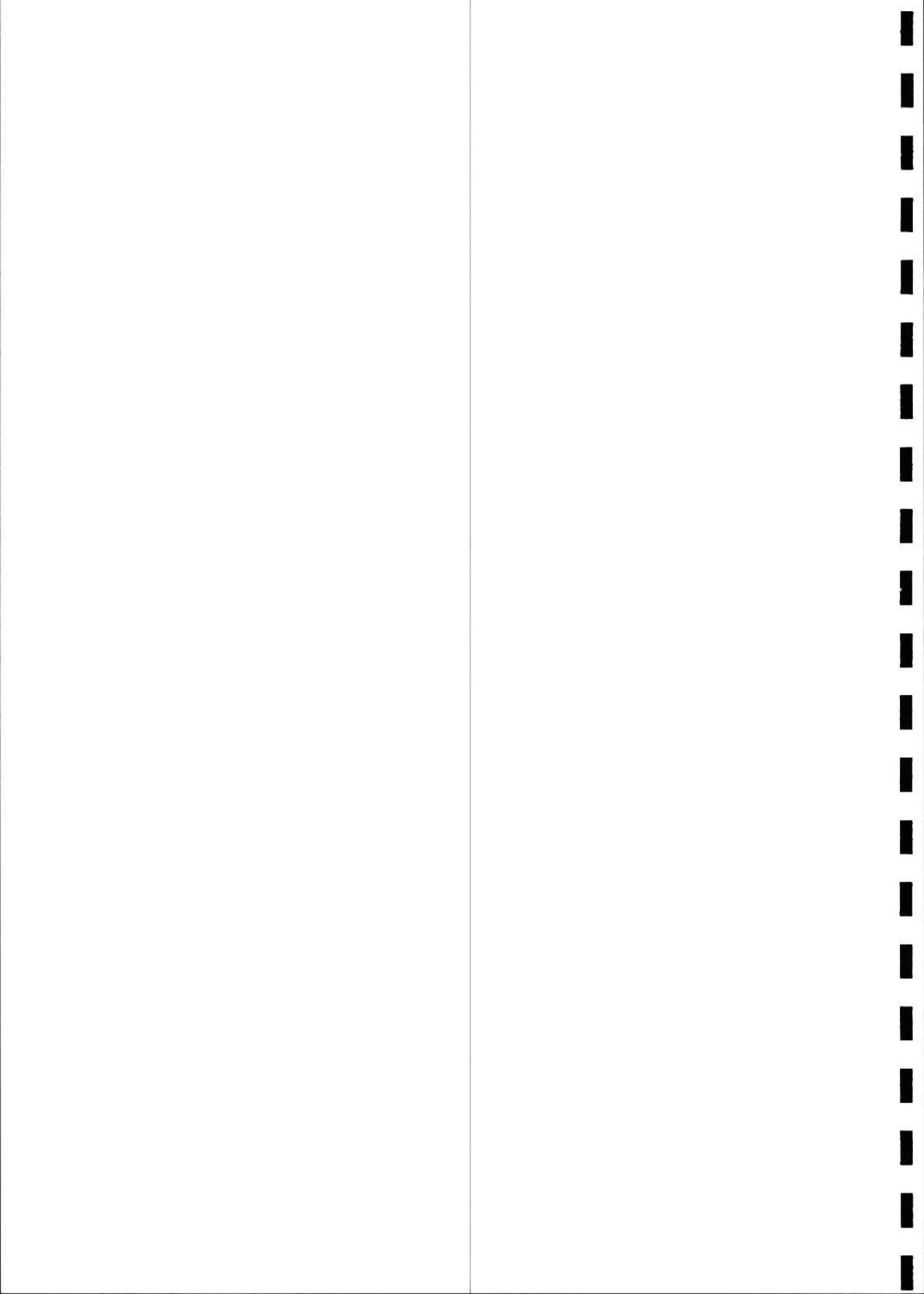
- Comment mener à bien le contrat et gérer les prestations en cours ?
- Quels sont les problèmes critiques impliqués ?
- Quelles tâches doivent être effectuées pour atténuer les risques encourus ?

En ce qui concerne la fin d'un contrat de PPP, l'autorité contractante devrait notamment :

- éviter toute interruption dans la prestation de services entre la fin du contrat existant et la mise en œuvre de tout nouveau dispositif, ce qui pourrait impliquer un nouvel appel d'offres ou la fourniture des services en régie ;
- obtenir toutes les informations/données clés du partenaire privé sortant afin de gérer efficacement le processus de transition (un nouvel appel d'offres juste et compétitif pour le service nécessitera alors des règles du jeu équitables en matière d'informations avec le partenaire privé sortant qui peut essayer de conserver les informations pour son usage exclusif) ;
- chercher à protéger ses intérêts à la fois financiers et en tant que propriétaire ultime des actifs du projet.

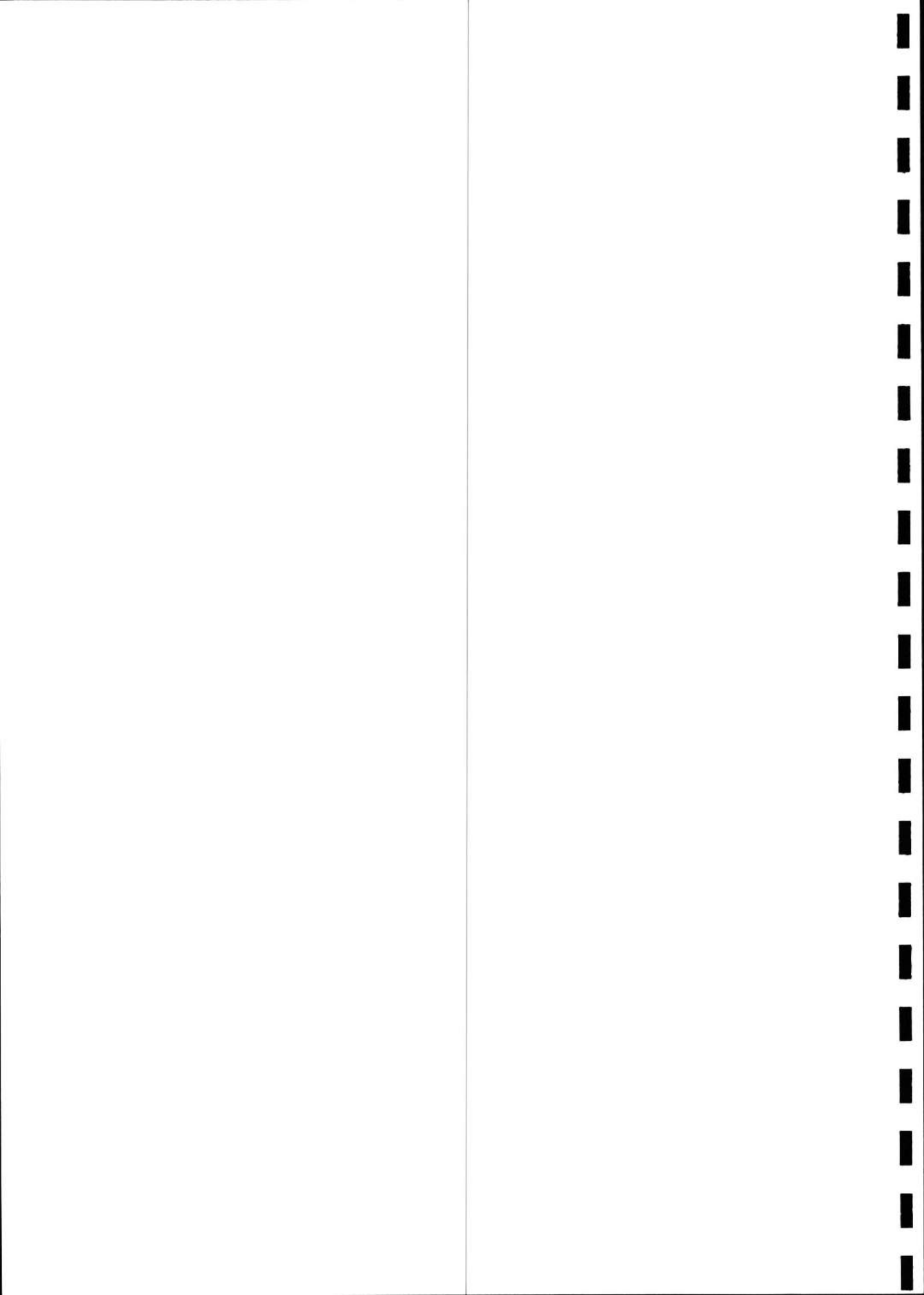
Pour mener à bien le contrat, l'autorité contractante devrait envisager de prendre les mesures suivantes :

- la fin du contrat est éloignée au moment des premières négociations contractuelles. Cela rend difficile la rédaction de dispositions détaillées et adéquates. Il est donc de bonne pratique, quelques années avant la fin prévue du contrat (ou le plus tôt possible en cas de résiliation anticipée), de revoir et d'affiner si nécessaire les modalités de fin de contrat afin d'assurer une transition appropriée ;
- un audit technique et la production d'un plan de maintenance révisé doivent être commandés à temps avant la fin du contrat. Cet exercice pourra être répété à la fin du contrat afin que le résultat puisse être pris en compte lors de l'appel d'offres pour de



nouveaux contrats. Cet audit pourrait couvrir à la fois l'état des actifs et les conditions d'emploi du personnel du partenaire privé. Sur ce dernier point, les dispositions contractuelles peuvent exiger le transfert du personnel de l'opérateur existant vers le nouvel opérateur (privé ou public). Des informations détaillées sur le personnel seraient donc nécessaires pour informer les soumissionnaires lors du processus d'un nouvel appel d'offres ;

- les obligations financières du partenaire privé qui surviennent vers la fin du contrat (par exemple, travaux de réparation) dépassent souvent le flux de trésorerie résiduel du projet. Il est donc important que l'autorité contractante garantisse ces engagements (par exemple, obligations de réserve de trésorerie, garanties de bonne exécution). De tels engagements doivent être proportionnés aux risques financiers en jeu pour l'autorité contractante et rester en vigueur aussi longtemps qu'ils existent ;
- l'autorité contractante devrait s'assurer que la clôture comptable du contrat est équitable et complète et que les montants dus par une partie à l'autre sont effectivement décaissés.



X. Règlement des différends

Les articles 38 et 39 de la Loi PPP ainsi que l'article 29 de son décret d'application déterminent les mécanismes de règlement des différends nés de la passation ou de l'exécution des contrats PPP.

10.1 Règlement des différends nés de la passation

En cas d'inobservance des règles relatives à la publicité et à la mise en concurrence, les candidats ou les soumissionnaires peuvent introduire un recours gracieux ou hiérarchique devant l'autorité contractante. Ce recours est suspensif.

En l'absence d'un règlement devant l'autorité contractante, les litiges sont portés devant l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique (ARMDS).

Les décisions prises par cet organe sont susceptibles de recours de plein contentieux. Le recours de plein contentieux est un recours contentieux qui s'exerce devant le juge administratif, et sur lequel la juridiction administrative prononce entre l'administration et ses contradicteurs, comme les juridictions de droit privé entre deux parties en litige. Le juge administratif peut donc annuler, modifier ou valider les décisions de l'ARMDS.

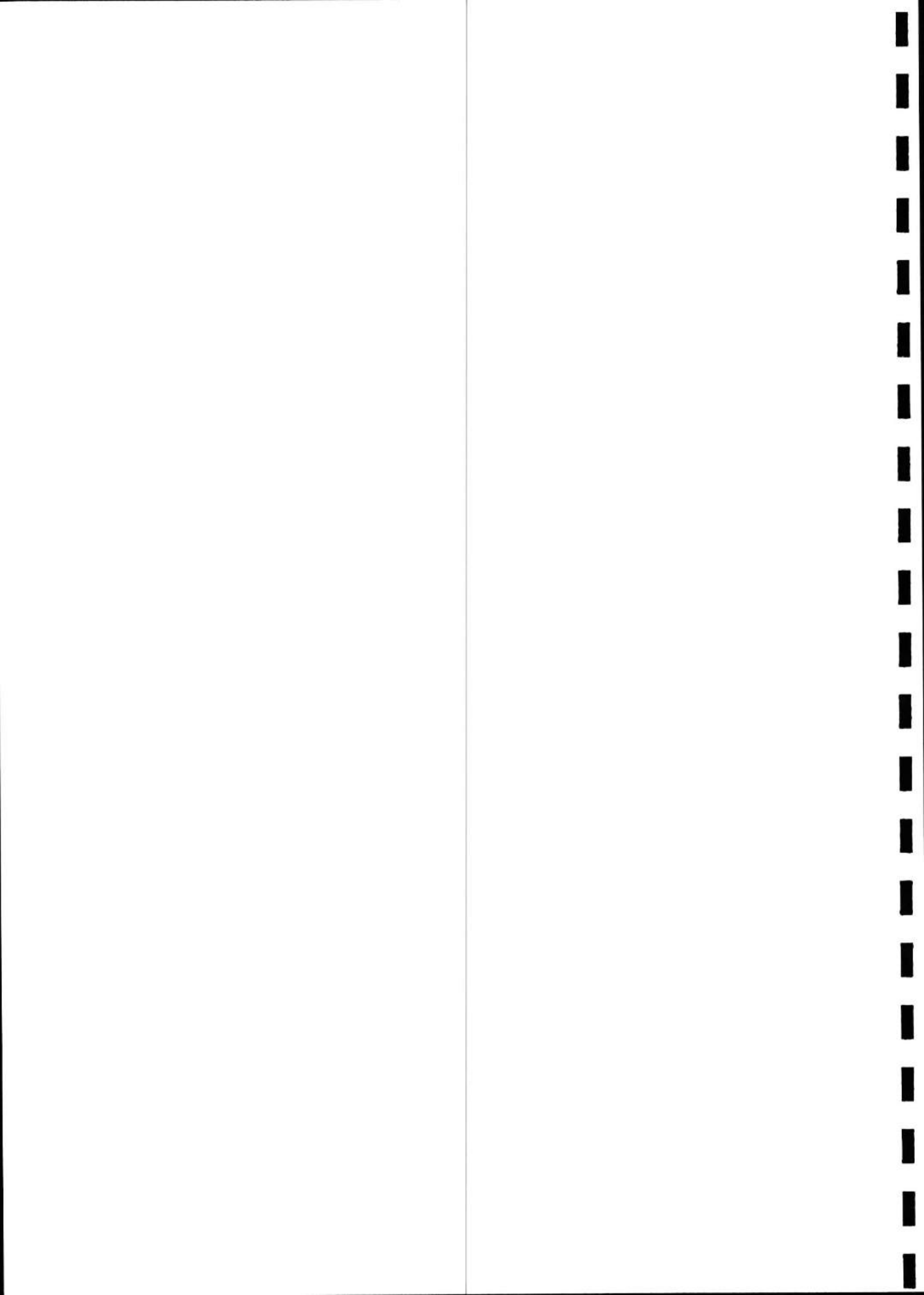
10.2 Règlement des différends nés de l'exécution

Avant toute action contentieuse, l'autorité contractante ou le partenaire privé doit saisir l'organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique aux fins d'une conciliation.

En cas d'échec de la procédure de conciliation, l'article 39.III de la Loi PPP indique les mécanismes de règlement des litiges :

- soit la juridiction nationale compétente (procédure judiciaire) ; soit un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage ou tout autre arbitrage international à condition qu'une clause compromissoire ait été expressément prévue dans le contrat.

L'arbitrage est couramment prévu dans le contrat PPP via une clause compromissoire car il permet généralement aux parties de déterminer la plupart des aspects du processus pour satisfaire à leurs besoins et à la nature du conflit. De plus, les parties peuvent choisir l'arbitre ; ce que ne permet pas le système judiciaire traditionnel. Il est enfin admis que l'existence d'une clause compromissoire dans un contrat PPP facilite le financement des projets par les



investisseurs et les prêteurs de la société de projet.

Le recours à l'intervention d'un expert indépendant est également une alternative de règlement des différends. En référence aux bonnes pratiques, les contrats PPP sollicitent également l'intervention d'un expert indépendant pour décider de questions spécifiques de nature technique ou financière ou pour rendre une décision provisoire à laquelle il est ensuite possible de faire appel par voie judiciaire ou par recours à l'arbitrage.

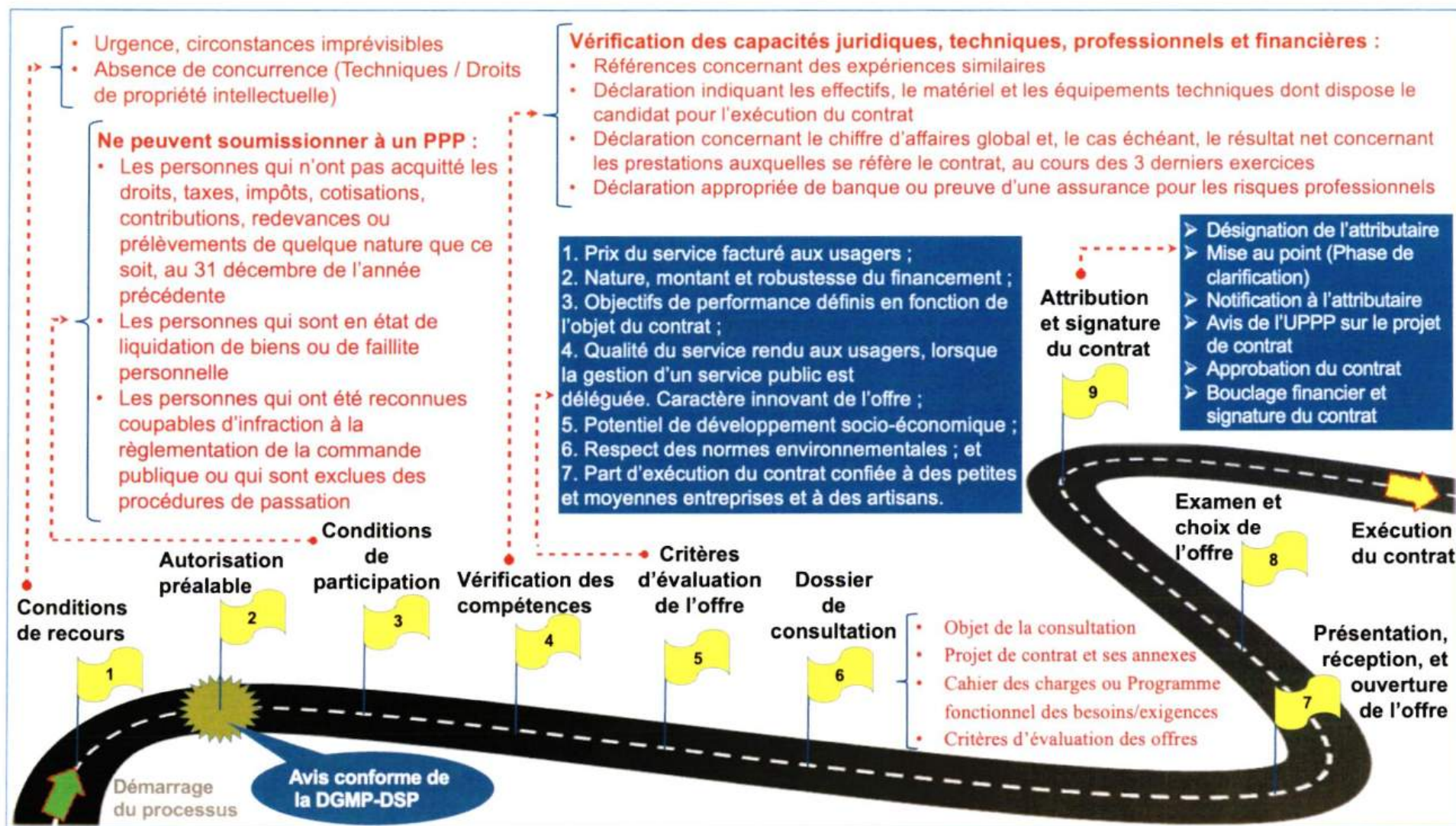
Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 29 de la Loi PPP, le contrat PPP peut également prévoir de faire recours à l'intervention d'un expert indépendant dans le contrôle de l'exécution du contrat PPP.

Les investisseurs et les prêteurs attachent une importance majeure aux mécanismes prévus pour résoudre les litiges et les conflits éventuels. Par conséquent, un contrat PPP devrait nécessairement définir les modalités de prévention et de règlement des litiges.

Enfin, il y a lieu de rappeler que, suivant l'article 42 de la Loi PPP, le contrat PPP est régi par le droit malien. Par conséquent, les conditions dans lesquelles il peut être fait recours à l'arbitrage ou à tout autre mode alternatif de règlement des différends doivent être fixées avec application de la loi malienne.



Schéma 3 : Démarches à suivre dans le cadre d'une procédure négociée directe sans mise en concurrence préalable
(article 27 du décret d'application de la Loi PPP)



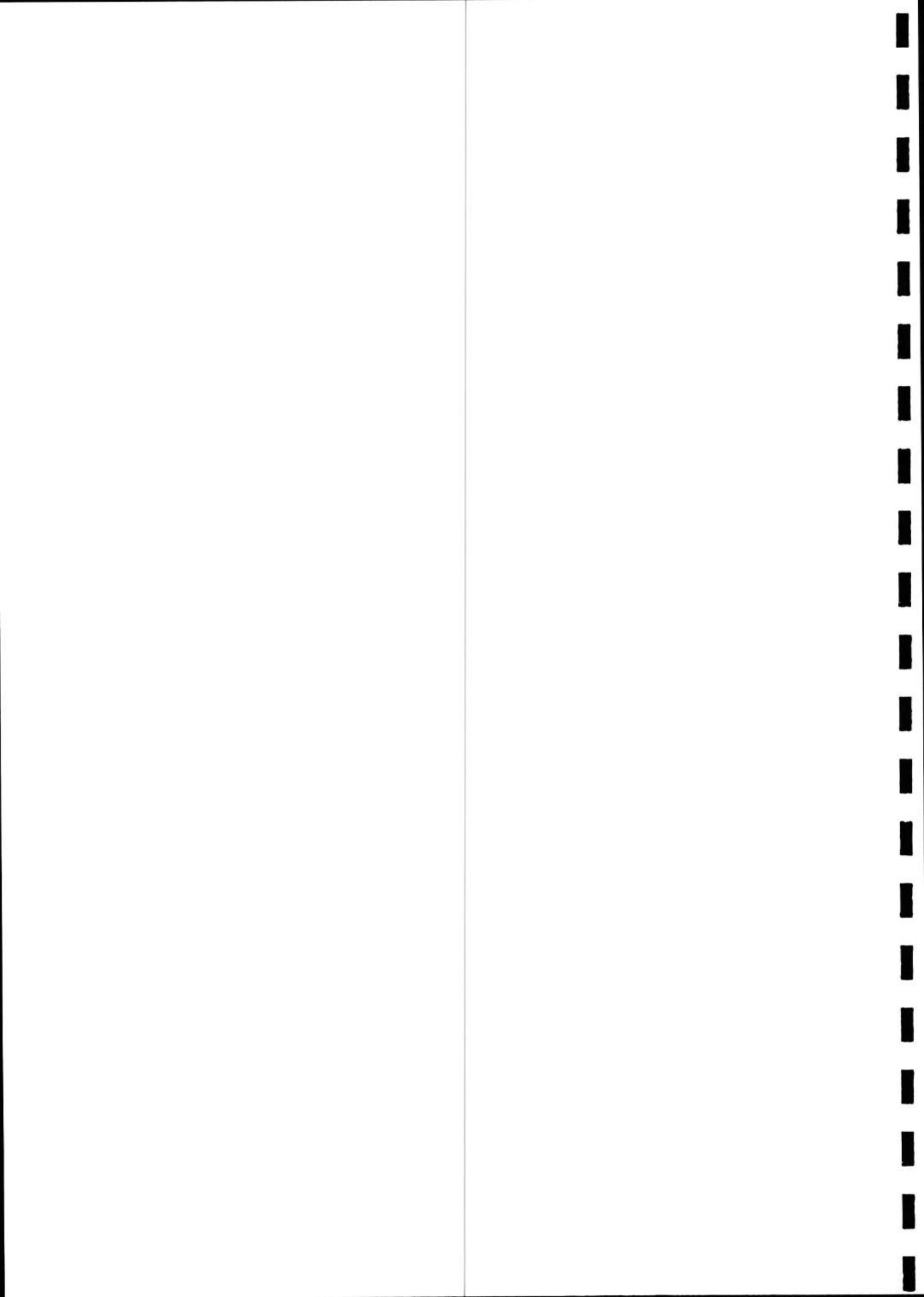
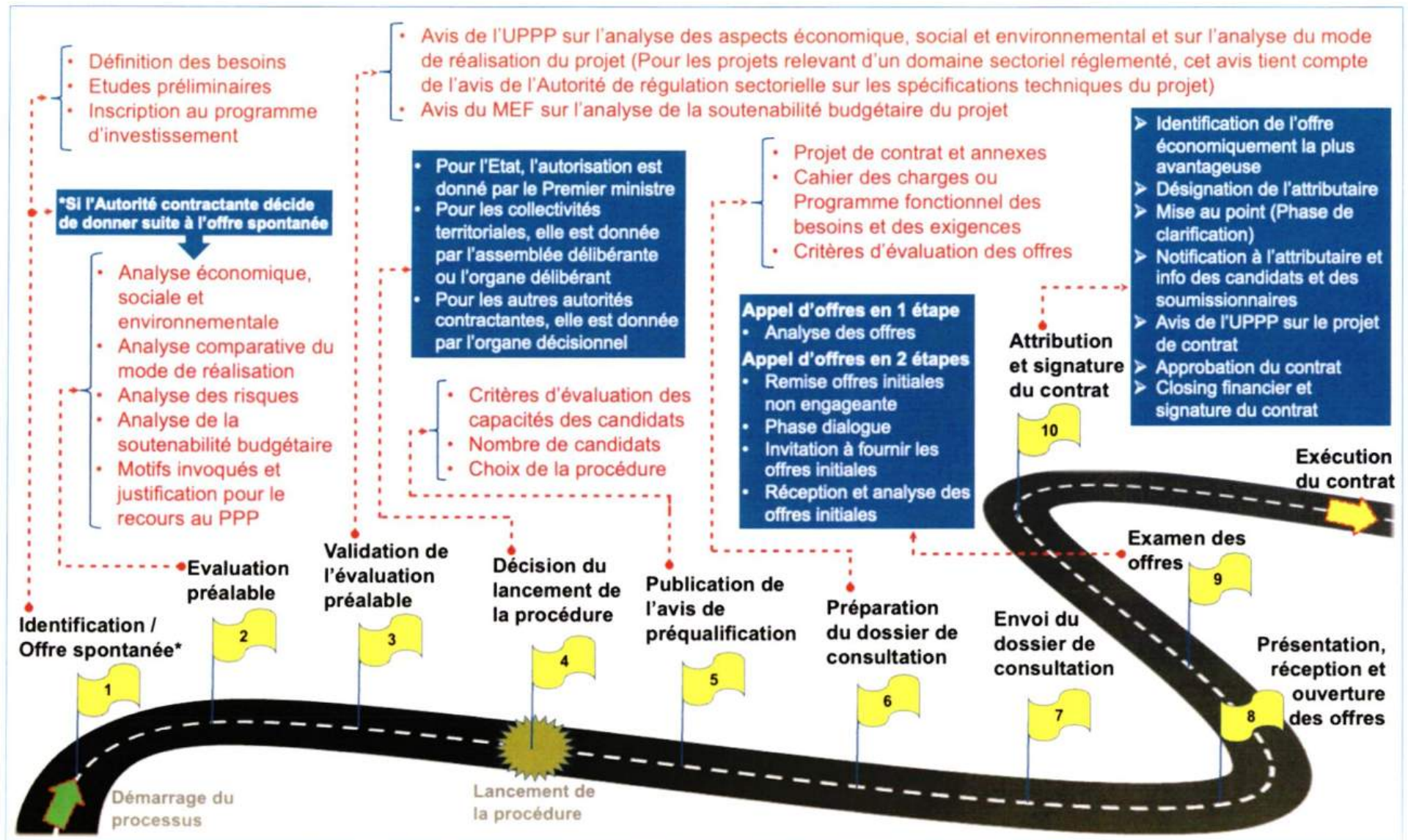
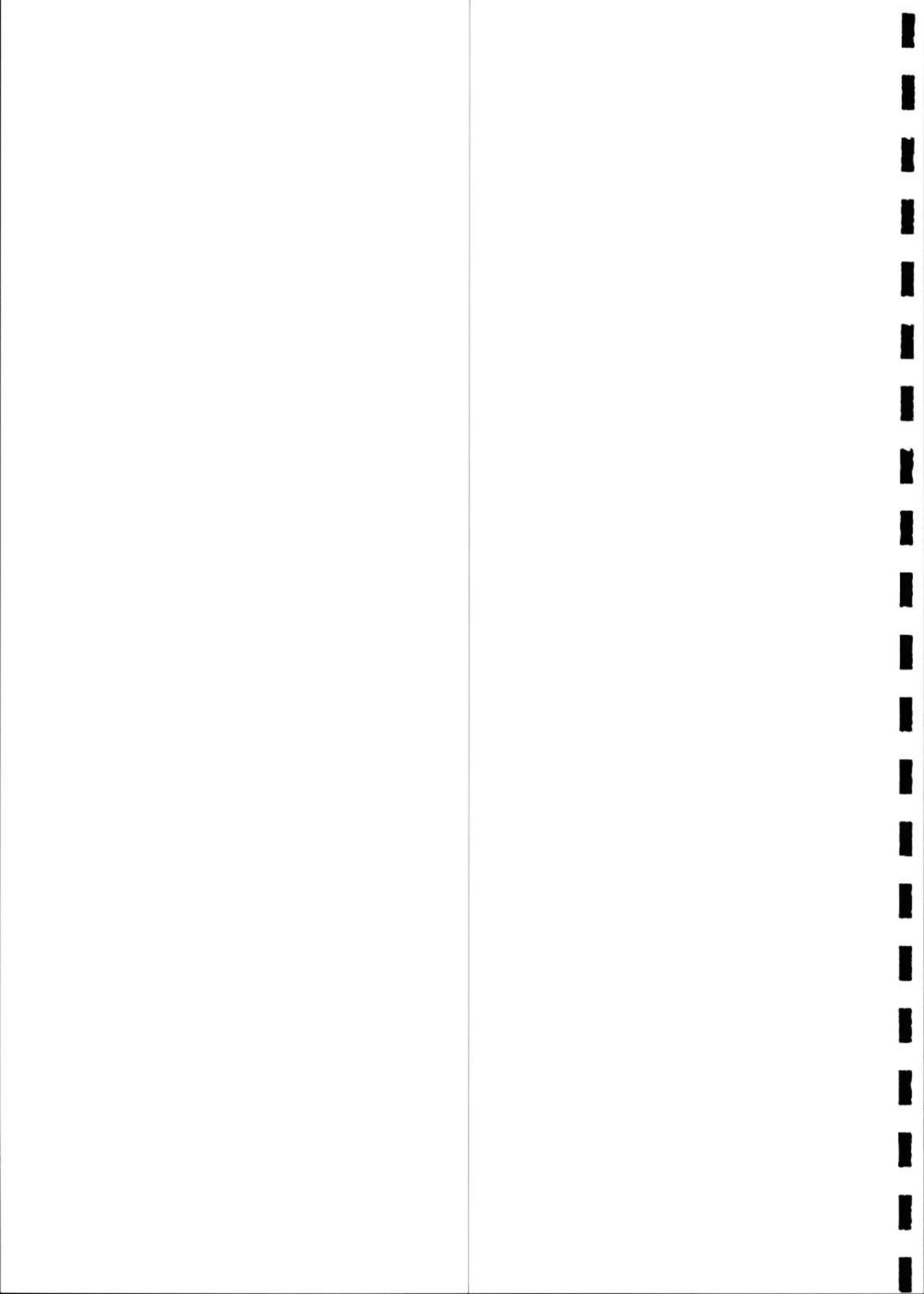


Schéma 4 : Vue d'ensemble de la procédure de passation du processus PPP





ANNEXES



Annexe 1 : Glossaire des PPP au Mali



Annexe 1 : Glossaire des PPP au Mali

a. Aux sens de l'article 2 de la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali, on entend par :

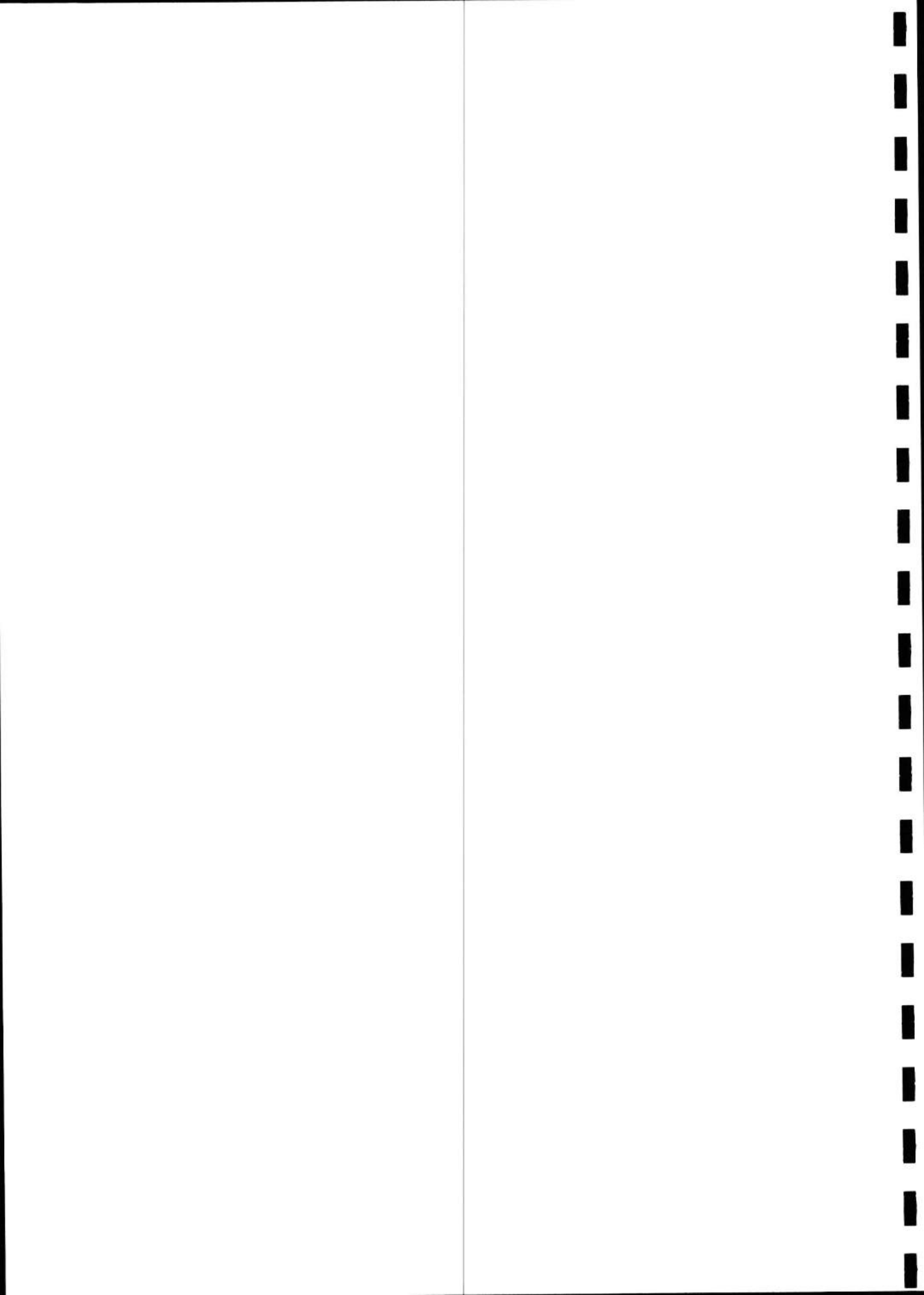
- **Autorité contractante**, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics qu'ils soient à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial ; les organismes de droit public et de droit privé ; les associations formées par une ou plusieurs autorités contractantes ; les entreprises publiques exerçant une activité d'opérateurs de réseaux ; le mandataire des autorités contractantes agissant en leur nom et pour leur compte.
- **Autorité porteuse de projet**, l'autorité contractante en charge de la fonction opérationnelle. A ce titre, elle est responsable de l'identification et de la définition des projets susceptibles d'être développés en partenariat public-privé, de leur évaluation technique, économique, financière et juridique, de la conduite des procédures de passation, de la mise au point ou négociation des contrats et de leur suivi et contrôle.
- **Candidat**, un opérateur économique qui manifeste son intérêt à participer ou qui est retenu par une autorité contractante pour participer à la procédure d'attribution d'un partenariat public-privé.
- **Droits exclusifs**, des droits accordés par une autorité compétente au moyen de toute loi, de tout règlement ou de toute disposition administrative publiée, compatible avec le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, ayant pour effet de réserver l'exercice d'une activité à un seul opérateur économique et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques d'exercer cette activité.
- **Entreprise publique exerçant une activité d'opérateurs de réseaux**, l'entreprise publique qui exerce une activité d'opérateurs de réseaux fournissant un service au public notamment dans les domaines de la production, du transport ou de la distribution d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau potable.

Est une entreprise publique, toute entreprise sur laquelle les autorités contractantes peuvent exercer, directement ou indirectement, une influence dominante, du fait de la propriété de cette entreprise, de la participation financière qu'elles détiennent ou des règles qui la régissent.

L'influence dominante est présumée lorsque les autorités contractantes, directement ou indirectement :

1- Détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise.

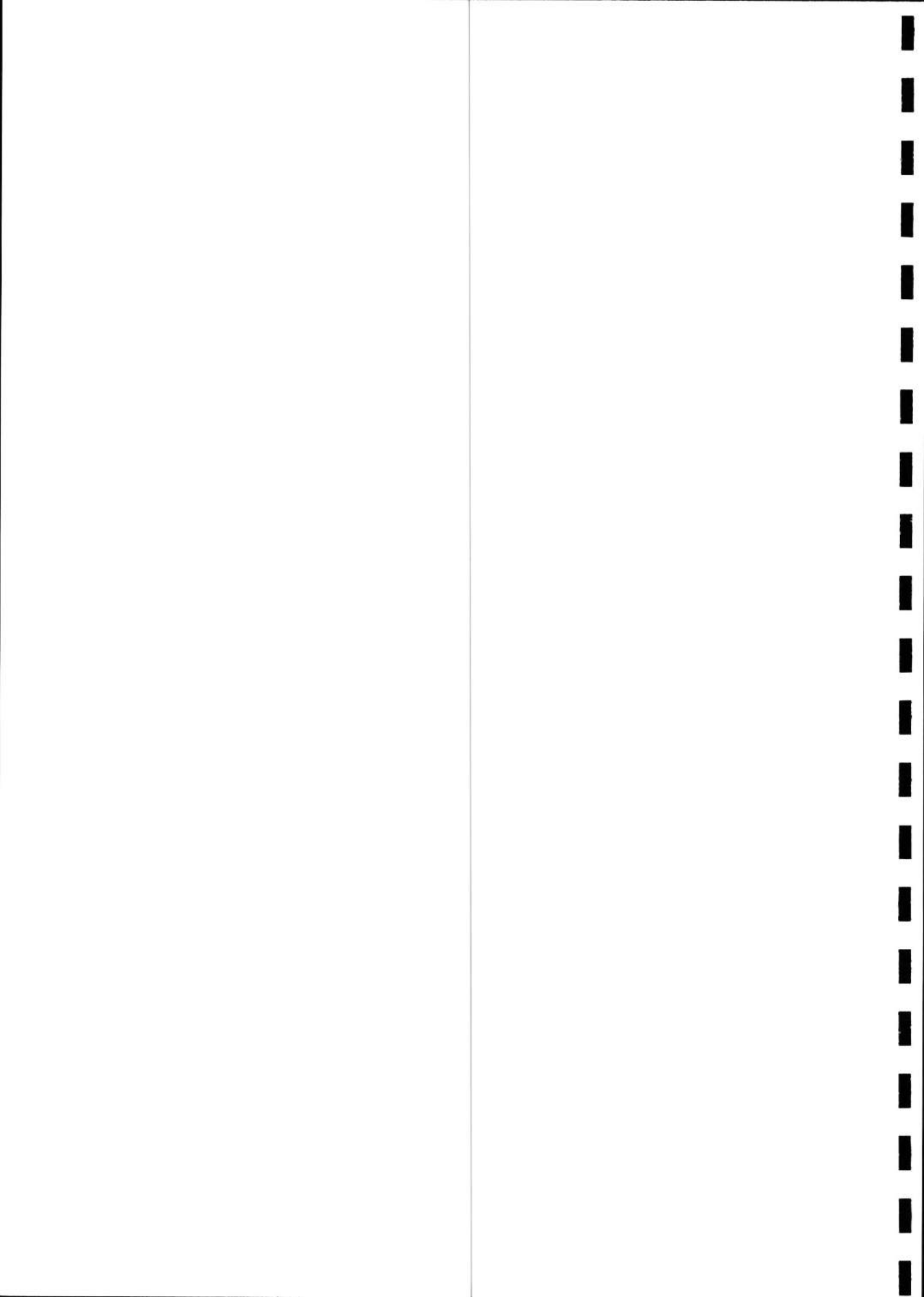
2- Disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise.



3- Peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

- **Exécution de travaux**, soit l'exécution, soit conjointement la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences définies par l'autorité contractante qui exerce une influence décisive sur le type d'ouvrage ou la conception de l'ouvrage.
- **Offre spontanée**, proposition non sollicitée de réalisation d'un projet en partenariat public-privé n'ayant pas fait l'objet d'une inscription dans un programme d'investissements et pour lequel l'autorité contractante n'a initié aucune procédure de passation.
- **Opérateur économique**, toute personne morale ou groupement de personnes morales, y compris des associations temporaires d'entreprises autres que celles pouvant être qualifiées d'autorités contractantes, qui offre l'exécution de travaux ou d'ouvrages, la fourniture de produits ou la prestation de services sur le marché.
- **Organisme de droit public et de droit privé**, tout organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, doté de la personnalité juridique, et dont soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ou privé, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ou de droit privé.
- **Organe en charge du contrôle a priori de la conformité des procédures de passation des contrats de la commande publique**, organe chargé du contrôle a priori de la passation des contrats de la commande publique.
- **Organe de régulation et de règlement des litiges des contrats de la commande publique**, organe chargé du contrôle a posteriori des procédures de passation des contrats de la commande publique et de leur exécution.
- **Partenariat public-privé**, désigne les contrats de la commande publique énumérés ci-après. Les partenariats public-privé relevant de la présente loi passée par des personnes morales de droit public sont des contrats administratifs.

1- Concessions, les contrats de concession sont les contrats, conclus par écrit et à titre onéreux, par lesquels une ou plusieurs personnes publiques confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service public ou d'intérêt général à un ou plusieurs opérateurs économiques, la rémunération consistant soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit dans ce droit assorti d'un prix. Ils impliquent le transfert au concessionnaire d'un risque lié à l'exploitation de cet ouvrage ou de ce



service.

La part de risque transférée implique une réelle exposition aux aléas du marché. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans les conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés et liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

2- Concession de travaux, la concession qui a pour objet soit la réalisation, soit la conception et la réalisation d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante. Le concessionnaire exerce la maîtrise d'ouvrage lorsqu'il réalise un ouvrage.

3- Concession de service, la concession qui a pour objet la gestion d'un service. Lorsqu'elle a pour objet la gestion d'un service public, elle est qualifiée de concession de service public.

Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

4- Concession de service d'intérêt général sans service public, la concession qui a pour objet la gestion d'un service qui n'est pas un service public.

5- Concession de service avec service public, la concession qui a pour objet la gestion d'un service public.

6- Affermage, la concession de service public qui a pour objet la gestion d'un ouvrage existant, en vue d'assurer la fourniture d'un service public, le partenaire privé ne réalisant pas les investissements initiaux.

7- Régie intéressée, la concession de service public qui a pour objet la gestion d'un ouvrage existant. Le gestionnaire bénéficie d'un mandat de la personne publique pour encaisser, en son nom et pour son compte, les paiements versés par les usagers en contrepartie du service public rendu. Sa rémunération, versée par la personne publique, est liée aux objectifs de performance. Le risque d'exploitation lui est substantiellement transféré.

8- Contrat mixte, les concessions qui ont pour objet à la fois des travaux et des services. Ils sont des concessions de travaux ou des concessions de service si l'objet principal porte soit sur des travaux soit sur des services. Lorsqu'ils portent à la fois sur un service et un service public, ils sont des concessions de service avec service public si leur objet



principal porte sur la gestion d'un service public.

9- Partenariat à paiement public :

a- Le partenariat à paiement public désigne le contrat par lequel une autorité contractante confie à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet la conception, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général, ainsi que tout ou partie de leur financement.

Le contrat peut également avoir pour objet des prestations de services qui concourent au service public dont la personne publique à la charge voire l'exploitation du service. Dans ce dernier cas, le risque d'exploitation de ce service est substantiellement conservé par la personne publique.

b- La rémunération fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat, laquelle est liée aux objectifs de performance.

Le partenariat à paiement public peut prévoir un mandat de la personne publique au partenaire privé pour encaisser, en son nom et pour son compte, le paiement par l'utilisateur final des prestations revenant à cette dernière.

c- Le partenaire privé assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

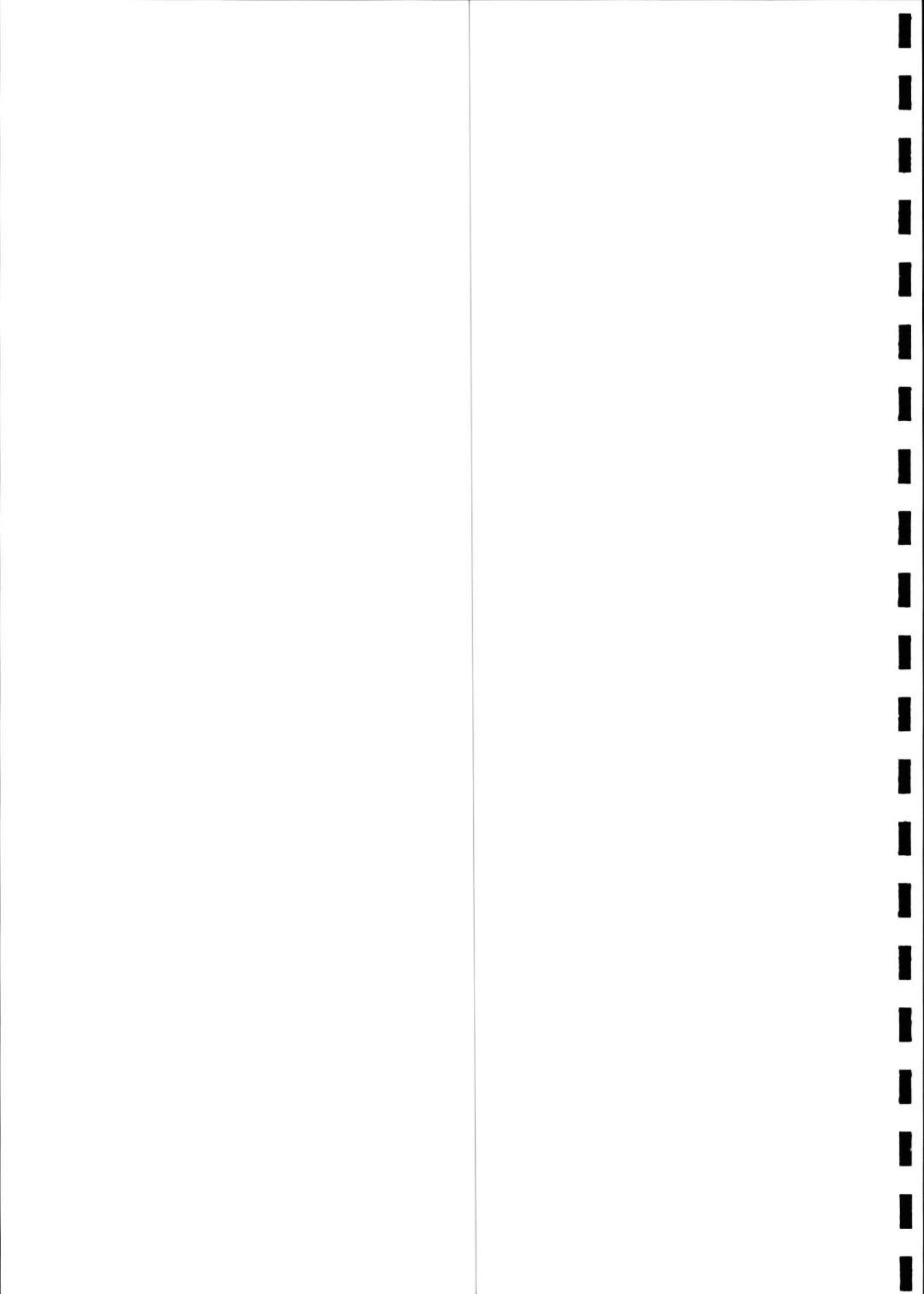
d- La personne publique peut prendre en charge une partie du préfinancement et participer au capital de la société en charge de la mission.

- **Partenaire privé**, un opérateur économique ou un groupement d'opérateurs économiques qui se voit confier un partenariat public-privé.
- **Personne publique**, les autorités contractantes.
- **Point focal partenariat public-privé**, le référent de l'autorité porteuse de projet, assurant l'interface entre l'autorité porteuse de projet et l'unité des partenariats public-privé.
- **Société dédiée**, la société constituée par le titulaire d'un partenariat public-privé.
- **Soumissionnaire**, un opérateur économique qui a présenté une offre.
- **Unité des partenariats public-privé**, l'organisme expert national des partenariats public-privé.

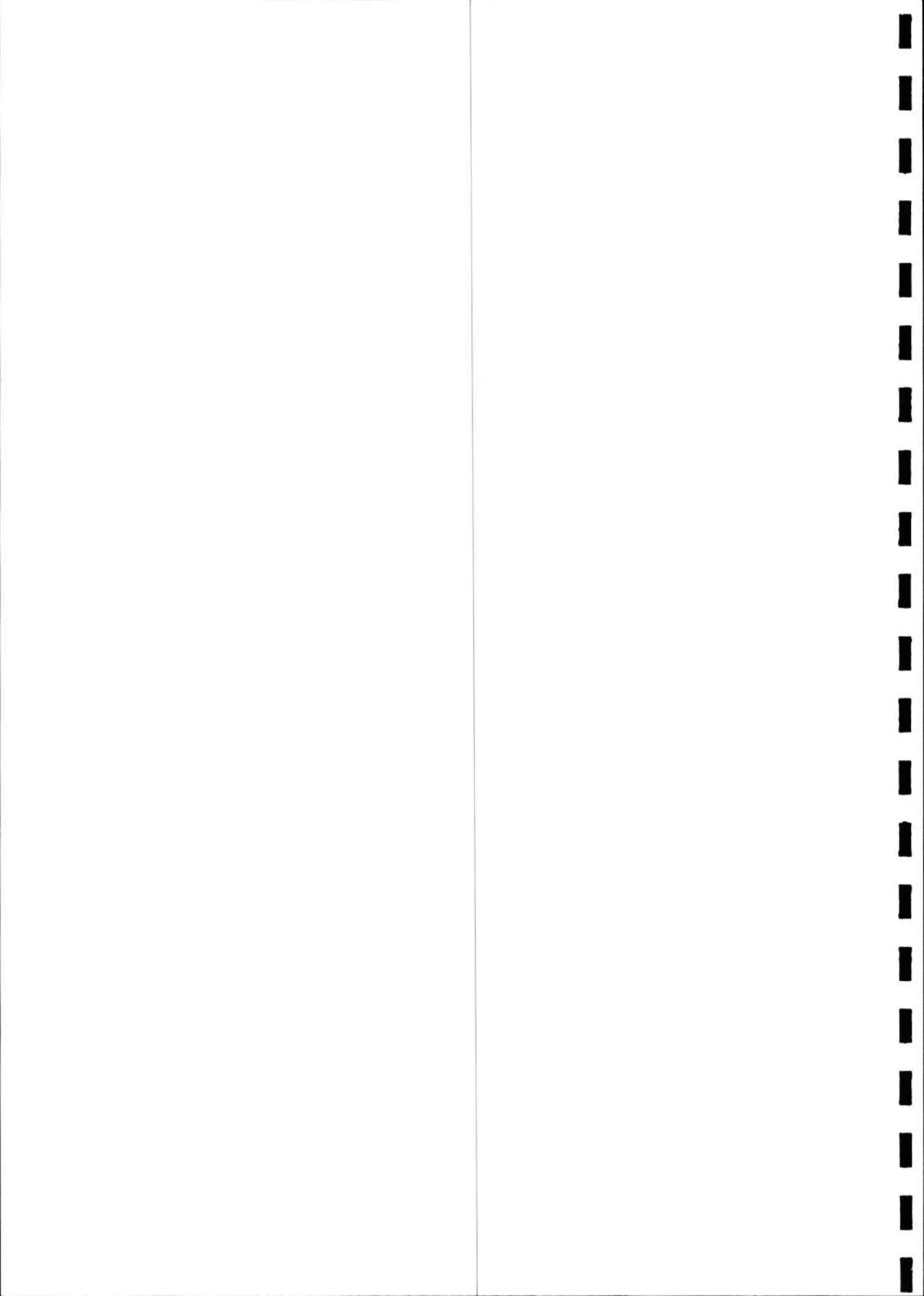


b. Autres termes

- **Contrat EPC « Engineering, Procurement and Construction » (Ingénierie, Approvisionnement et Construction) ou contrat clé en main** est un type de contrat qui confie au titulaire la charge de réaliser toutes les tâches (conception, approvisionnement et mise en opération ...) nécessaires pour livrer le projet dans un état opérationnel au maître d'ouvrage. Le maître d'ouvrage est responsable de la recherche du financement du projet. Le contrat EPC doit être soumis aux dispositions du Décret N° 2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 modifié, portant Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.
- **Emphytéose ou bail emphytéotique** est un contrat d'occupation domaniale conclu pour une durée ne pouvant excéder cinquante (50) ans, renouvelable toutefois par accord exprès entre les parties. Il est le bail par lequel l'Etat confère au preneur, l'emphytéote, moyennant le versement d'une redevance annuelle, un droit réel immobilier. L'emphytéose constitue un droit réel immobilier susceptible d'être hypothéqué. Le contrat d'emphytéose est établi en la forme d'un acte administratif ou notarié signé par les parties, le Directeur national des Domaines ou son délégué représentant l'Etat propriétaire. L'emphytéose est soumise aux dispositions l'Ordonnance N° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020 portant loi domaniale et foncière et de ses textes d'application.



Annexe 2 : Questionnaire d'identification et modèle de fiche de présentation de projet à
potentiel PPP



Annexe 2 : Questionnaire d'identification et modèle de fiche de présentation de projet à potentiel PPP

Annexe 2.1 : Questionnaire d'identification de projet

I. Informations générales	
Personne(s) publique(s) concernée(s)	
Nom du projet	
Secteur(s) concerné(s) par le projet et sous-secteur (ex. transport/port)	
Nom, titre et coordonnées du responsable à contacter (adresse, téléphone, email)	
II. Caractéristiques générales du Projet	
2.1	Localisation géographique ?
2.2	A quels besoins répond le projet ?
2.3	Dans quelle mesure le projet répond-il à ces besoins ?
2.4	S'agit-il de l'extension d'un équipement existant, d'une réhabilitation, d'un nouvel équipement, etc. ?
2.5	Quel est le type d'infrastructure qui sera mise en exploitation ?
2.6	Quelle est la durée de vie de l'infrastructure / l'équipement à construire ?
2.7	Le projet comprend-il des aspects innovants ?
2.8	Quels sont les principaux paramètres d'exploitation du projet (ex : nombre de passagers transportés, capacité de production électrique, etc.) ?
2.9	Quels sont les principaux indicateurs de performance envisagés sur lesquels devra s'engager le partenaire privé ?
2.10	Quel est le coût global, le coût d'investissement, le coût moyen d'exploitation et de maintenance ?
2.11	Quel est l'impact social et économique du projet ?
2.12	Quelle est la rentabilité attendue du projet : <ul style="list-style-type: none"> • financière • économique (en précisant pour cette dernière les grandes lignes de la méthodologie retenue)
2.13	Quelles sont les études disponibles ? <ul style="list-style-type: none"> • études techniques • analyse économique et financière • impact environnemental et social • autres



2.14	Quelle est la situation relative à la préparation du projet, notamment en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> • la mise en place de l'équipe-projet et l'allocation du budget • le recrutement des appuis techniques nécessaires
2.15	Quelles sont les études qui restent à réaliser ?
2.16	Quelles étapes restent à franchir ?
2.17	Quel est le calendrier prévu (attribution du projet, construction, mise en exploitation) ?
2.18	Quelles ont-été les alternatives envisagées par rapport au choix du projet retenu ? Pourquoi n'ont-elles pas été retenues ?
III. Importance du Projet et de l'option PPP pour les autorités publiques	
3.1	Autorité porteuse du projet
3.2	Autres intervenants publics
3.3	L'autorité fait-elle du projet une de ses priorités politiques ? Quelle est la place du projet dans la politique de l'autorité ?
3.4	Quelles sont les conditions préalables à la réalisation du projet ?
3.5	Impact sur le service public : <ul style="list-style-type: none"> • S'agit-il d'introduire un nouveau service au Mali ? • S'agit-il d'améliorer la qualité d'un service existant ? • S'agit-il de remplacer un service existant ? Dans ce cas, quels sont les avantages et les inconvénients ?
3.6	Le projet peut-il être dupliqué ailleurs au Mali ?
3.7	L'autorité a-t-elle examiné les options de réalisation alternatives au PPP ? Si oui, quels sont les résultats de l'étude ?
3.8	Quelles sont les principales motivations pour retenir l'approche en PPP ?
IV. Adéquation du cadre juridique et institutionnel	
4.1	Le projet est-il inclus dans les politiques sectorielles du gouvernement (au cas où l'autorité contractante n'est pas l'Etat) ?
4.2	Quel est le dispositif législatif et réglementaire applicable ?
4.3	Y a-t-il des obstacles ou des incertitudes juridiques ou réglementaires relatifs à la réalisation du projet ?
4.4	Quel est le montage juridique envisagé ?
4.5	Quelle est la durée envisagée du contrat ?
4.6	Quelle est l'expérience de l'autorité publique sur ce type de projet ?
4.7	Quelle est la capacité de l'autorité publique à préparer, mettre en œuvre et superviser le projet, notamment en termes de ressources humaines ?
4.8	Quelle est la procédure de passation envisagée ? Des difficultés particulières sont-elles attendues ?

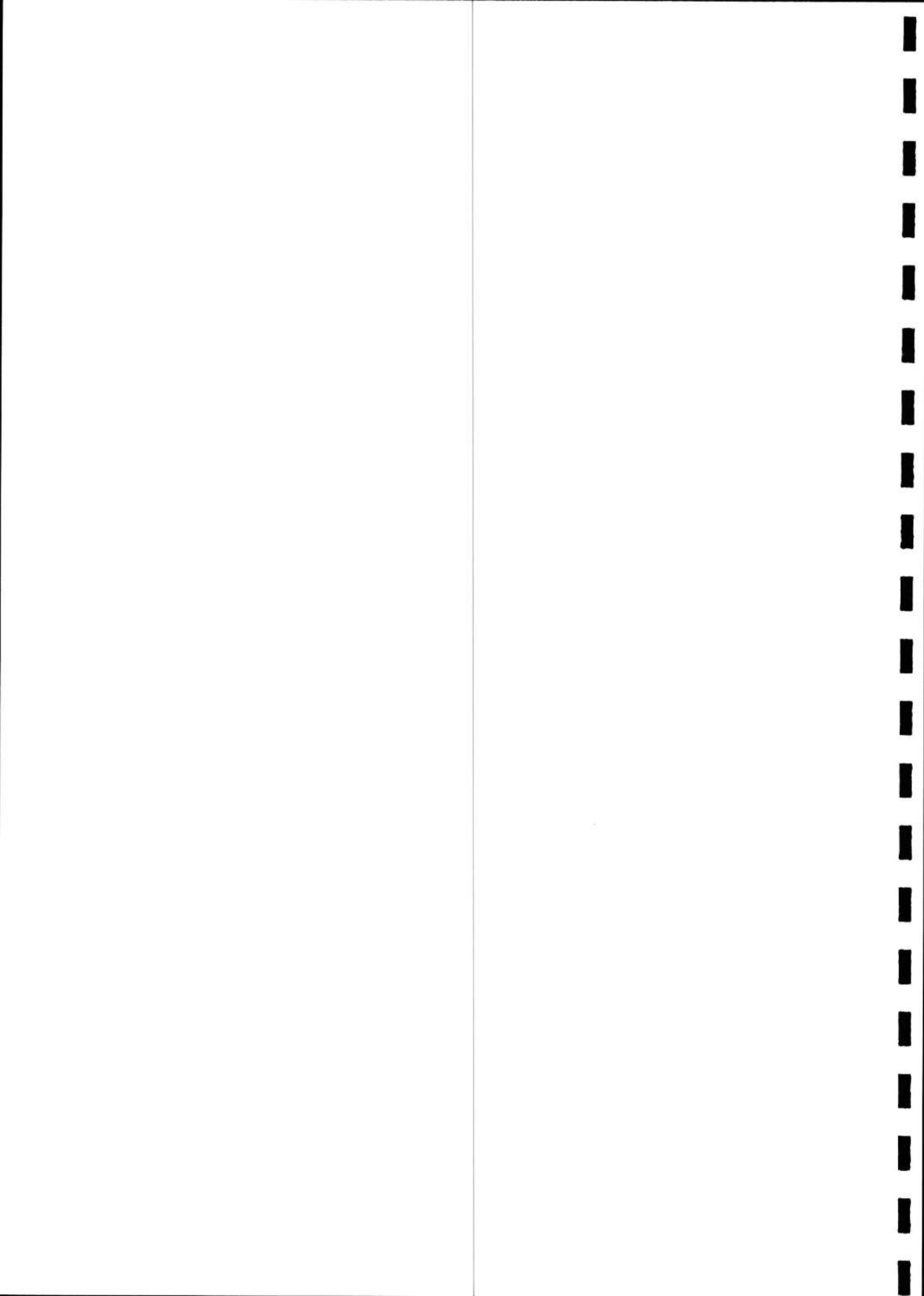


V. Mise en œuvre du Projet

Mise en œuvre par l'autorité publique

5.1	Quel est le degré de difficulté / complexité du projet ? <ul style="list-style-type: none">• Le projet est-il inhabituel par sa taille ?• Le projet comprend-il un risque social ?• Le projet comporte-t-il des risques d'opposition par des groupes constitués ? Lesquels ?• S'agit-il d'une nouvelle technologie ? Quels sont les problèmes technologiques susceptibles d'être rencontrés ?
5.2	Les ressources nécessaires au développement du projet sont-elles disponibles ? <ul style="list-style-type: none">• Personnel expérimenté• Ressources financières• Bureaux d'études
5.3	Définition des responsabilités : Toutes les responsabilités pour le développement et la mise en œuvre du projet sont-elles identifiées et admises par les intervenants ?
5.4	Viabilité / capacité de payer <ul style="list-style-type: none">• Quel est l'impact du projet sur les finances publiques ? L'effort demandé est-il soutenable sur la durée du projet ?• Les financements nécessaires sont-ils disponibles ? Sinon, comment peuvent-ils être obtenus et sous quels délais ?• Quel est l'impact du projet pour l'utilisateur final ?• L'utilisateur final est-il prêt à payer le prix requis pour le service ? (dans le cas d'un service payant)
5.5	Aspects environnementaux et sociaux <ul style="list-style-type: none">• Quels sont les risques environnementaux liés au projet ?• Comment est-il envisagé de les traiter ?• Quels enseignements ont résulté des procédures de consultation publique entreprises relatives au projet ?• Y a-t-il des risques sociaux liés au projet (déplacements de population, expropriations, pertes d'emplois, etc.) ?• Comment est-il envisagé de les traiter ?

VI. Mise en œuvre par le secteur privé

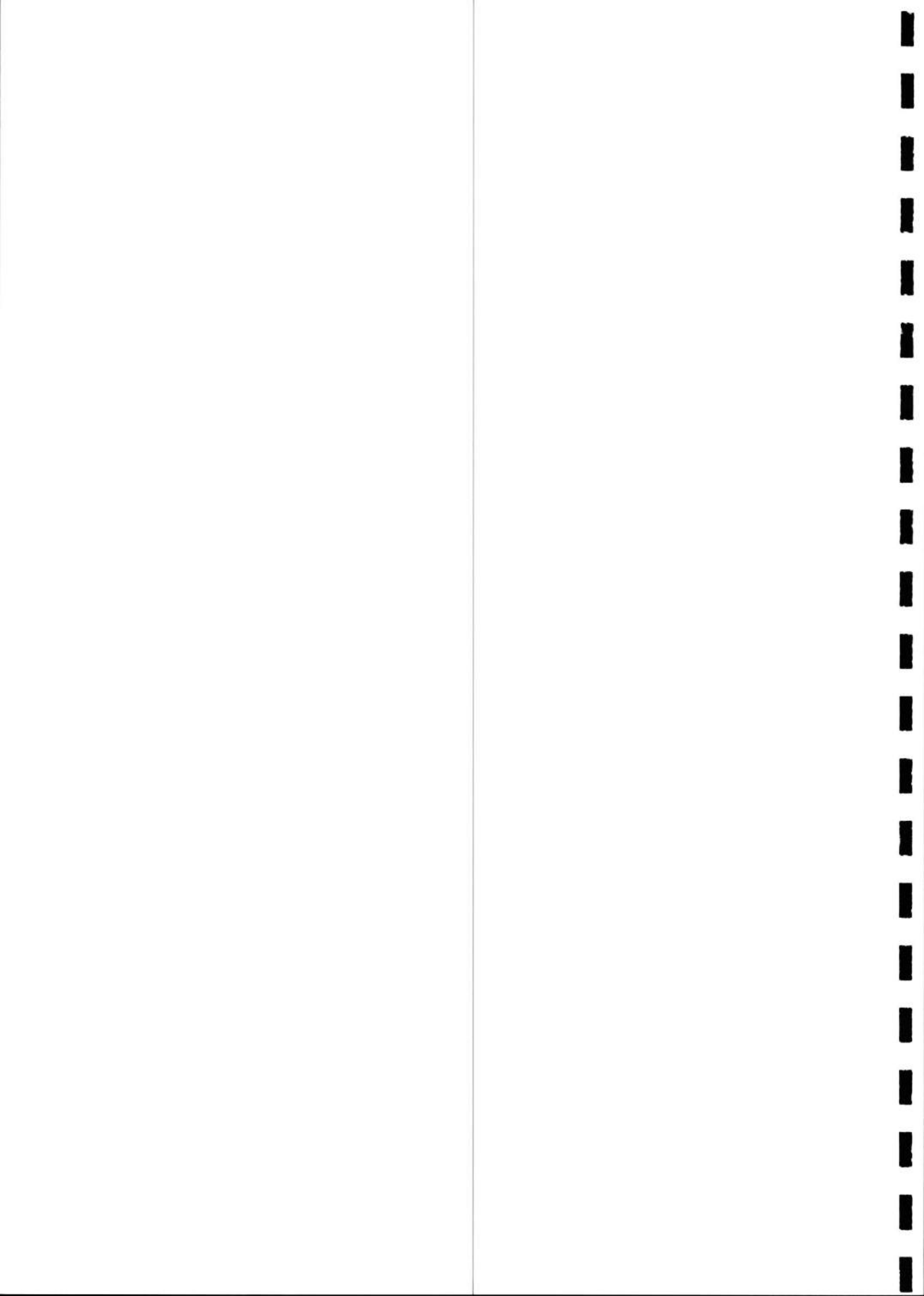


6.1	<p>Y a-t-il des firmes susceptibles de proposer le service ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationales • Internationales • Y a-t-il eu une offre spontanée ? • Le service est-il déjà proposé par des sociétés nationales ? • Comment le secteur privé national pourrait-il bénéficier du projet (participation, transfert de compétences, sous-traitance, etc.) ?
6.2	<p>Appétence du secteur privé (fonds propres et dettes)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le secteur privé a-t-il montré un intérêt à investir en fonds propres dans le projet ? Quelle est la rentabilité sur fonds propres qui est susceptible d'être demandée par les investisseurs privés ? • Le secteur privé a-t-il montré un intérêt à investir en dette dans le projet ?
6.3	<p>Financement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les contributions financières respectives du partenaire privé et de l'autorité publique qui sont attendues ? Sous quelle forme ? • L'investisseur privé est-il susceptible de trouver le financement requis auprès des institutions financières nationales et internationales ou auprès du marché ? A quelles conditions ? • Le partenaire privé est-il susceptible d'attendre de l'Etat un confort ou des garanties particulières ?
VII. Risques	
7.1	<p>Risques technologiques / conception / construction : les risques technologiques, de conception et de construction sont-ils estimés faibles / acceptables / élevés ?</p>
7.2	<p>Risque de demande</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui doit prendre le risque de demande ? • Le risque de demande est-il estimé faible / acceptable / élevé ?
7.3	<p>Risques sur les intrants : quels sont les risques en matière d'intrants (matières premières, énergie, etc.) ?</p>
7.4	<p>Risque foncier</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qui détient les droits sur le foncier nécessaire au projet ? • Quels sont les risques sur les procédures foncières éventuelles à mener ?
7.5	<p>Autres risques : quels sont les autres risques les plus significatifs auxquels le projet est susceptible d'être confronté ?</p>
7.6	<p>Quels sont les principaux risques qui doivent être assumés par la partie publique ?</p>
7.7	<p>Quelle est la stratégie de gestion et de mitigation des risques envisagée ?</p>

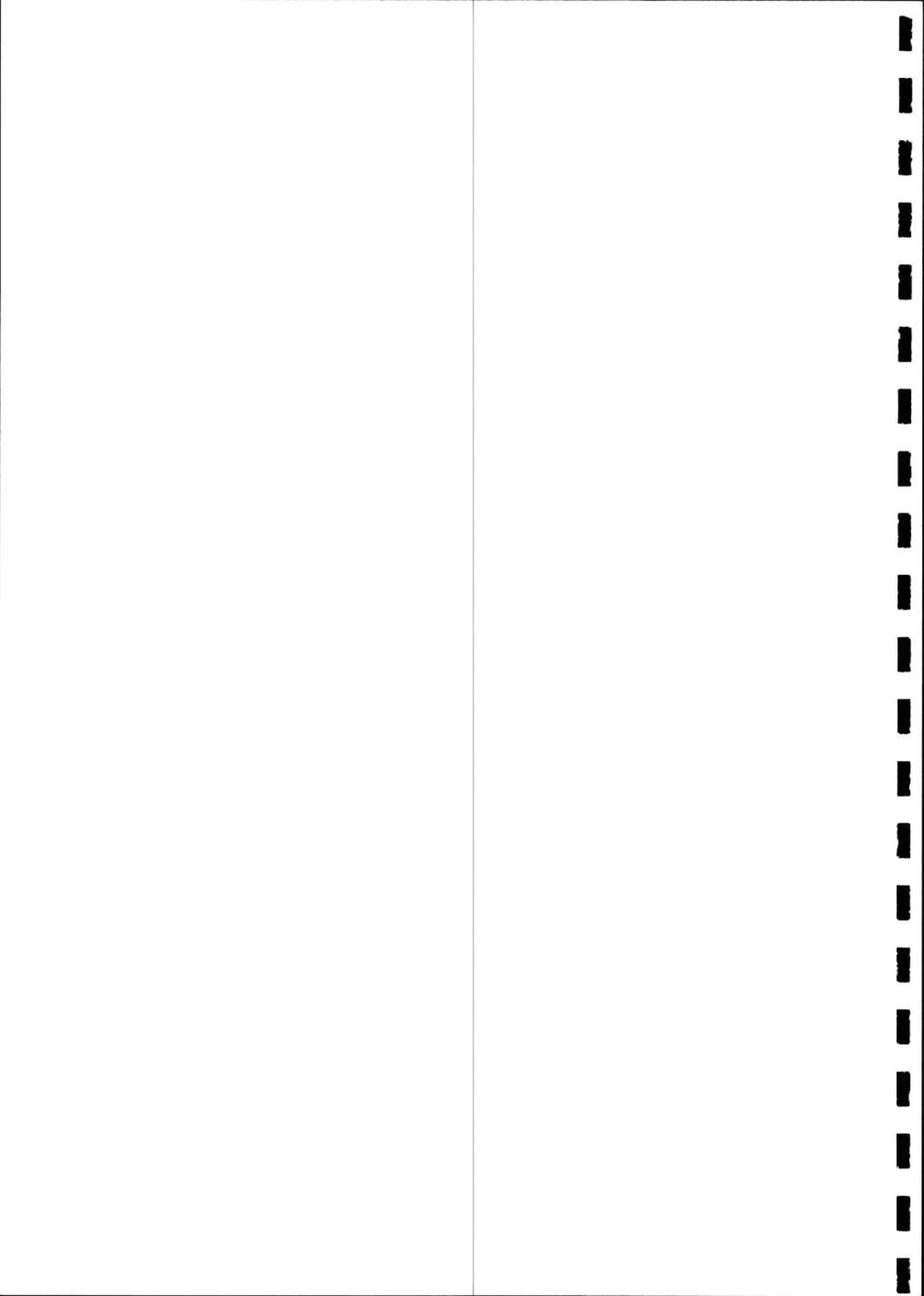


Annexe 2.2 : Modèle de fiche de présentation de projet à potentiel PPP

Intitulé du projet
Niveau de priorité pour l'autorité contractante et justification
Localisation du projet
Description sommaire du projet (présentation sommaire, historique, objectifs et résultats attendus)
Intérêts du projet : <ul style="list-style-type: none">- Principaux arguments en faveur de la réalisation du projet- Démontrer l'adéquation du projet avec la stratégie de la personne publique en matière d'investissements/ de développement- Taux d'accès actuels aux services, attentes des usagers, etc.- Décrire les aspects innovants éventuels du projet
Périmètre d'activités à confier au partenaire privé (exemple : financement, conception, construction, gestion, entretien, maintenance)
Coût estimé du projet (coûts : développement, construction/réalisation, exploitation/maintenance)
Durée du projet
Projet (s) lié (s)
Modalités de rémunération du partenaire (usagers et/ou personne publique)
Type de PPP envisagé (concession, affermage, régie intéressée, partenariat à paiement public)
Etat d'avancement / Études disponibles
Prochaines étapes et délais (chronogramme prévisionnel des phases études, procédure de passation du marché, phase de réalisation, phase exploitation)
Intérêt des investisseurs



Annexe 3 : Plan type du rapport d'évaluation préalable



Annexe 3 : Plan type du rapport d'évaluation préalable

Ce plan type précise et illustre l'ordonnancement général et les rubriques à renseigner au titre du rapport d'évaluation préalable suivant les dispositions de l'article 3 du décret d'application de la Loi PPP. Il a pour objectif de répondre au mieux aux exigences de la Loi PPP et de son décret d'application.

Le rapport d'évaluation préalable doit démontrer que le recours au PPP offre à la personne publique la solution la plus avantageuse économiquement pour atteindre ses objectifs. A cet effet, la justification des hypothèses retenues et des chiffrages effectués, ainsi que les commentaires des résultats et l'appréciation de leur robustesse, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

I- Présentation générale

Cette partie introductive permet de situer le projet dans son environnement institutionnel, politique et technique. Elle est basée sur les éléments produits en phase de développement du projet (faisabilité technique, économique, commerciale, structuration financière, etc.).

Présentation de l'autorité contractante, porteur du projet

- Identité, statut et missions de la personne publique.
- Capacités techniques, humaines et financières de la personne publique.

Contextualisation du projet

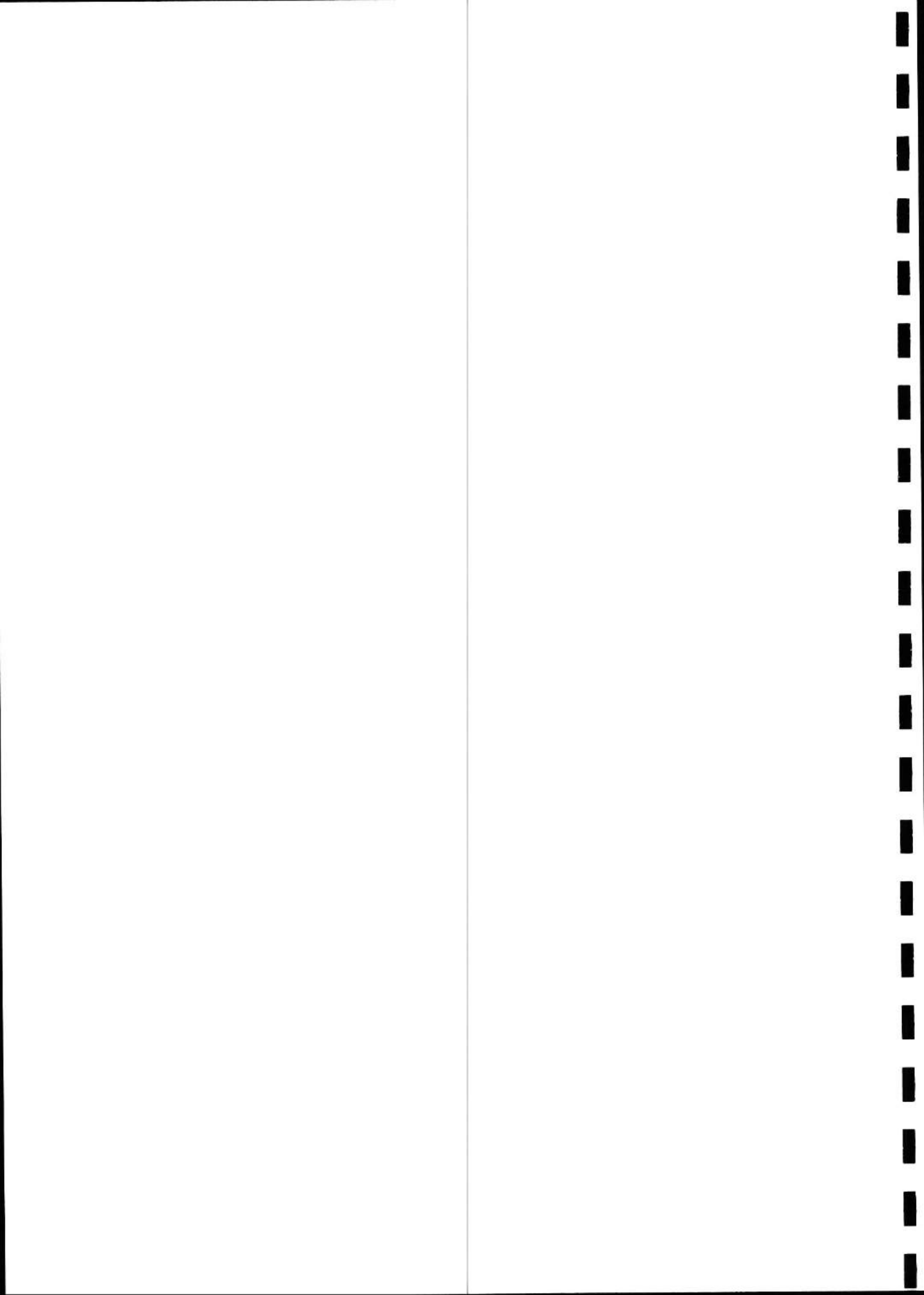
- Objet, historique, contexte et enjeux du projet, sa place dans la stratégie de la personne publique et les caractéristiques de son équilibre économique.

Périmètre du projet

- Définition précise et détaillée du périmètre fonctionnel du projet en indiquant explicitement aussi ce qui en est exclu.
- Délimitation et superficie des emprises foncières nécessaires et de la nature des investissements envisagés.
- Statut des emprises foncières sur lesquelles des investissements doivent se réaliser.

État d'avancement du projet

- Études et procédures antérieures ou en cours, décisions déjà prises.



II- Analyse économique, sociale et environnementale

Cette partie examine l'intérêt socio-économique et l'impact environnemental du projet :

- Les indicateurs économiques, sociaux et environnementaux ;
- L'impact du projet sur le développement durable dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales ;
- La capacité du projet à générer une contribution significative au développement local, national et régional ;
- Les engagements financiers ayant un impact sur les finances publiques ;
- Le niveau de capacité contributive des usagers.

III- Analyse des modes de réalisation envisageables

1. Analyse juridique des modes de réalisation

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

- Présentation succincte des différentes formules juridiques envisageables pour le projet en fonction de ses caractéristiques et des objectifs du partenaire public ;
- 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 ;
- Explicitation des raisons d'ordre juridique conduisant au choix des schémas retenus pour la comparaison et au rejet des schémas écartés ;
- Examen préliminaire des conditions de solidité et de sécurité juridique des montages et des procédures de passation.

2. Analyse comparative des modes de réalisation

Pour les besoins de l'analyse comparative, il est recommandé de regrouper dans un seul tableau l'ensemble des paramètres et variables utilisés en veillant au vocabulaire employé (chaque variable ou paramètre doit avoir une seule appellation). Les montants récapitulés dans les tableaux devront toujours être libellés dans une devise unique, courante ou constante avec, dans ce dernier cas, l'indication de l'année de référence.



i. Éléments comparatifs de périmètre et de calendrier des schémas retenus

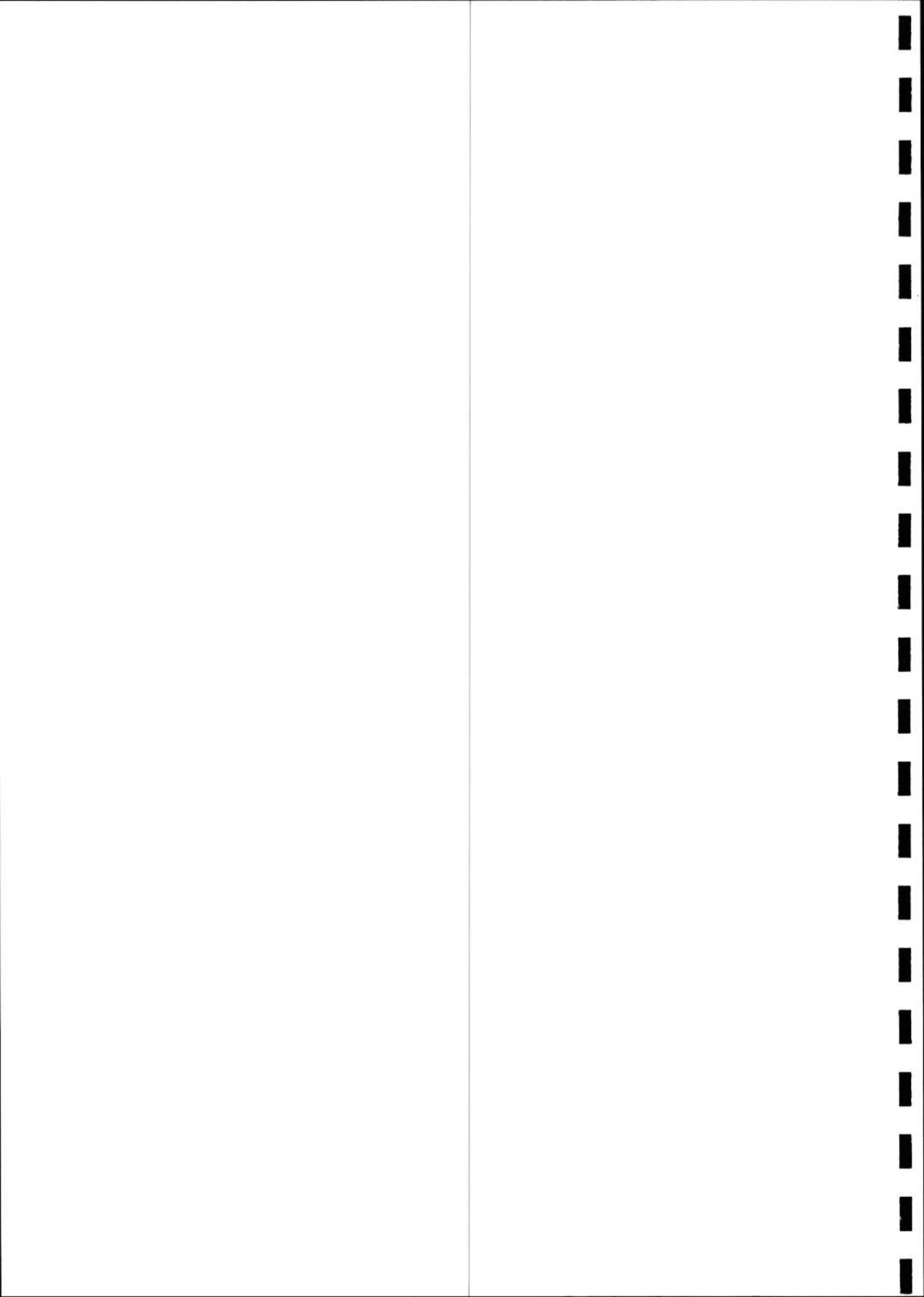
- Description des périmètres physiques et fonctionnels et des contenus du schéma de référence (marchés publics) et des schémas alternatifs (PPP à paiement public ou Concessions ou autres PPP) retenus avec leurs variantes éventuelles. Si certaines fonctions sont conservées en régie ou font déjà l'objet de contrats d'externalisation (pour des tâches d'entretien courant par exemple), il conviendra de le mentionner et de l'expliquer ;
- Description, pour chaque schéma, des dispositifs garantissant la prise en compte des préoccupations de développement durable (mécanismes de conciliation des objectifs de protection et valorisation de l'environnement, de développement économique et de progrès social, de pérennisation des impacts du projet) ;
- Description des options de structuration retenue dans chaque schéma : matrice de partage des risques, distribution des obligations et objectifs de performance entre les partenaires ;
- Calendrier du déroulement de chaque schéma depuis la phase d'études jusqu'à la mise en service. Ces calendriers sont fournis sous la forme de tableaux et commentés. Il s'agit d'apprécier l'impact de l'avantage socio-économique attaché à une mise en service plus rapide de l'investissement en PPP. La définition de cet avantage et ses modalités de calcul peuvent varier selon les méthodologies disponibles ;
- Durée totale des schémas comparés (en distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation) et justification de la durée retenue au regard de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement.

ii. Coûts et recettes éventuelles de valorisation

Analyse des coûts d'investissement dans les différents schémas étudiés

L'estimation des coûts dans les différents schémas doit s'effectuer du point de vue de la personne publique à périmètre identique.

- Estimation des coûts de développement de gestion et de réalisation du projet pour la personne publique comme pour le partenaire privé (coût de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre) ; répartition de ces coûts dans le temps et choix des coefficients d'indexation à appliquer aux différents postes de coût. Ces coûts comporteront en général un montant correspondant à une provision pour couvrir des aléas classiques de chantier à distinguer de l'impact des risques étudié au point 3 "Analyse des risques".
- Montant de l'investissement total, toutes dépenses confondues, à financer dans chaque schéma et origine des financements (prêts bancaires, subventions, autres financements



publics ou parapublics éventuels, assurances, garanties...).

À noter qu'il est préférable de retenir les mêmes coûts nominaux dans les différents montages, sans faire intervenir des coefficients correctifs plus ou moins arbitraires et qui biaisent l'analyse. Par exemple, le coût des travaux est *a priori* identique dans chaque schéma. Les différences de coûts doivent être toujours expliquées (par exemple : fiscalité, assurances, coût de maîtrise d'ouvrage, etc.).

Ces données, exprimées hors taxes, seront présentées sous forme de tableaux commentés, en distinguant dans chaque schéma les coûts qui sont supportés par la personne publique (y compris les coûts internes, en particulier les coûts salariaux) et ceux qui sont à la charge du partenaire privé. Les coûts de conception, de travaux et les frais financiers de toute nature (intérêts intercalaires, commissions bancaires...) seront clairement identifiés.

La somme des postes ci-dessous permettra d'obtenir le montant à financer.

Analyse des coûts d'exploitation dans les différents schémas étudiés

- Estimation des coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien et de renouvellement dans chaque schéma et choix des coefficients d'indexation à appliquer aux différents postes de coût ;
- Estimations, sur la durée de vie du projet, des coûts de gestion pour la personne publique et de la société de projet éventuelle dans le schéma PPP ;
- Estimation des recettes de valorisation éventuelles (location de locaux, recettes commerciales, vente d'énergie...).

Hypothèses fiscales et comptables retenues

- Examen des conditions d'assujettissement aux différents impôts et taxes en vigueur et des conditions d'application de la TVA ;
- Appréciation de l'impact des différents schémas en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire. S'agissant du partenaire privé, il sera nécessaire de préciser les méthodes comptables applicables.

Coûts financiers et de montage

Les conseillers aideront la maîtrise d'ouvrage à choisir parmi les options de montage financier possibles.

L'évaluation préalable doit mettre en évidence les caractéristiques des plans de financement qui seront mis en œuvre dans chaque montage.



Cette analyse doit permettre de valoriser les différentes structurations financières associées aux différents montages juridiques envisagés. Par exemple, la quantité de fonds propres apportés n'est pas la même selon que nous étudions un montage concessif ou un montage en contrat de partenariat à paiement public. De la même manière, le coût de la dette varie selon les garanties apportées, les maturités, etc.

Recettes complémentaires (cas des PPP à paiement public)

Le PPP à paiement public ouvre la possibilité au cocontractant privé de bénéficier de recettes complémentaires dites annexes ou de valorisation.

Ces recettes complémentaires permettent de diminuer le coût de la rémunération due au partenaire privé et font l'objet de développements spécifiques précisant notamment :

- la clé de partage entre la personne publique et le titulaire du contrat à paiement public ;
- la part de ces recettes qui sera garantie par le titulaire du contrat à paiement public ;
- les modalités de perception de cette part (soit à la signature, soit en diminution des loyers).

Subventions

Origine, nature (investissement ou exploitation) et niveau des subventions attendues ou espérées ainsi que la date et les modalités de leur versement.

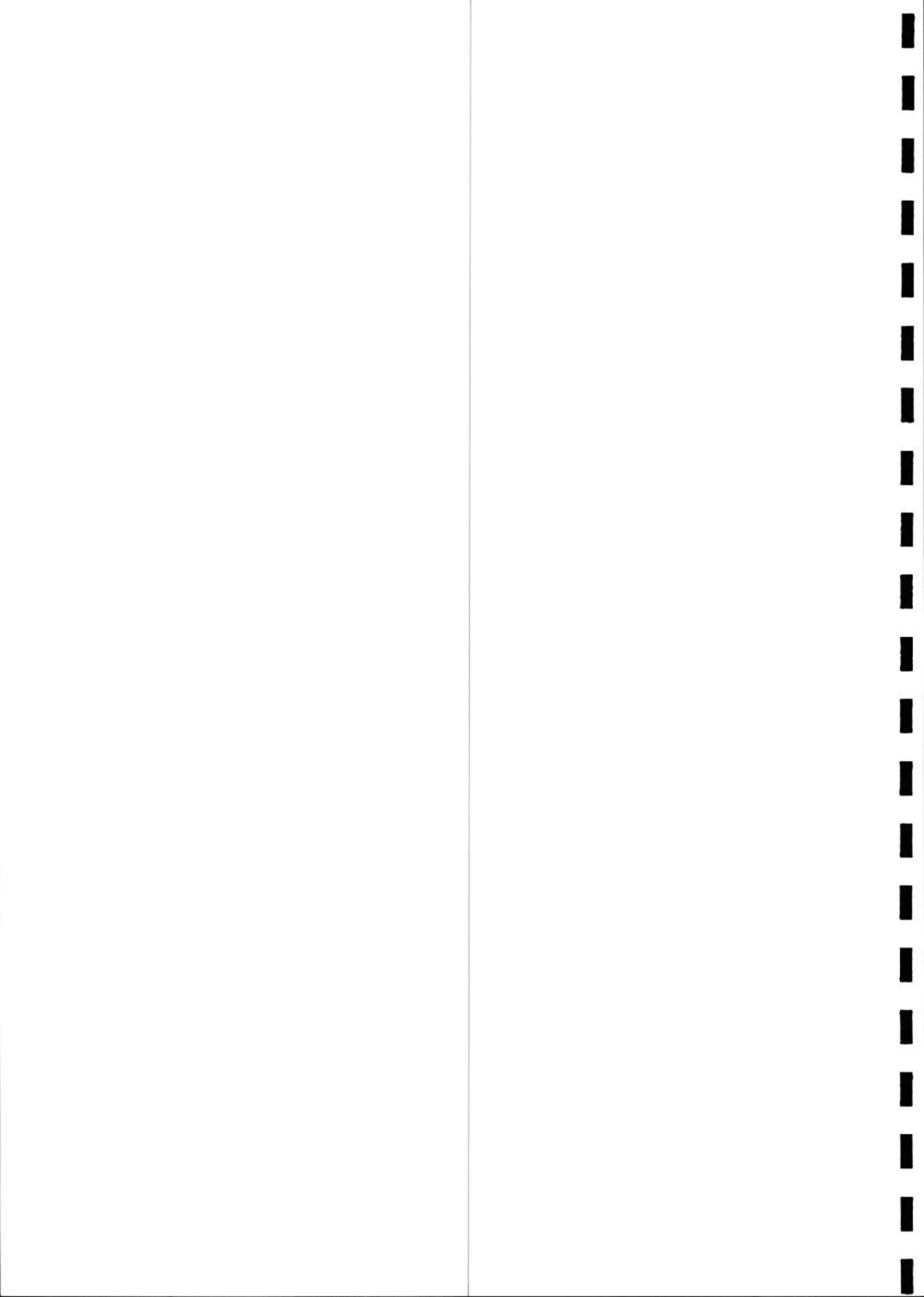
iii. Analyse comparative de la VAN du projet

Evaluation de la valeur actualisée nette (VAN) dans chaque schéma et conclusion sur le différentiel de valeur entre les deux schémas et le partage des risques (Value For Money).

3. L'analyse des risques

Elle se décompose en quatre grandes étapes :

- 1) Identification des risques : elle consiste à recenser l'ensemble des risques associés au projet ;
- 2) Evaluation des risques : il s'agit de déterminer la probabilité de concrétisation des risques identifiés et leur impact s'ils se concrétisent ;
- 3) Répartition des risques : elle consiste à attribuer à l'une des parties au contrat PPP la responsabilité de la gestion des conséquences de chaque risque ou éventuellement à convenir que le risque sera partagé ;



4) Atténuation des risques : elle vise à réduire la probabilité de réalisation de chaque risque et l'ampleur de ses conséquences pour l'entité qui l'a assumé ;

5) Valorisation des risques : elle a pour objet de déterminer le coût des différents risques repartis entre les partenaires.

L'identification des risques

Le processus d'identification des risques consiste à identifier, définir et décrire les risques ou les événements risqués dans le contexte particulier d'un projet, et ce, sur l'ensemble du cycle de vie du projet.

L'identification des risques vise à repérer les problèmes potentiels avant qu'ils ne se transforment en problèmes réels et à inclure cette information dans le processus de gestion de projet. Ainsi, à partir des informations disponibles sur le contexte, les problématiques identifiées par les participants, les données existantes sur le projet, incluant le concept et les plans, les experts de l'équipe projet, avec l'aide de leurs conseils, peuvent formuler la définition des risques.

Une catégorisation de base des risques, comme celle proposée dans la matrice figurant en annexe, permet de couvrir tous les aspects du projet.

L'évaluation des risques

L'évaluation permet de faire ressortir les risques les plus importants parmi tous ceux qui auront été identifiés. On cherche d'abord à identifier ceux face auxquels le projet est le plus vulnérable, de manière à leur accorder une plus grande attention et un suivi plus serré.

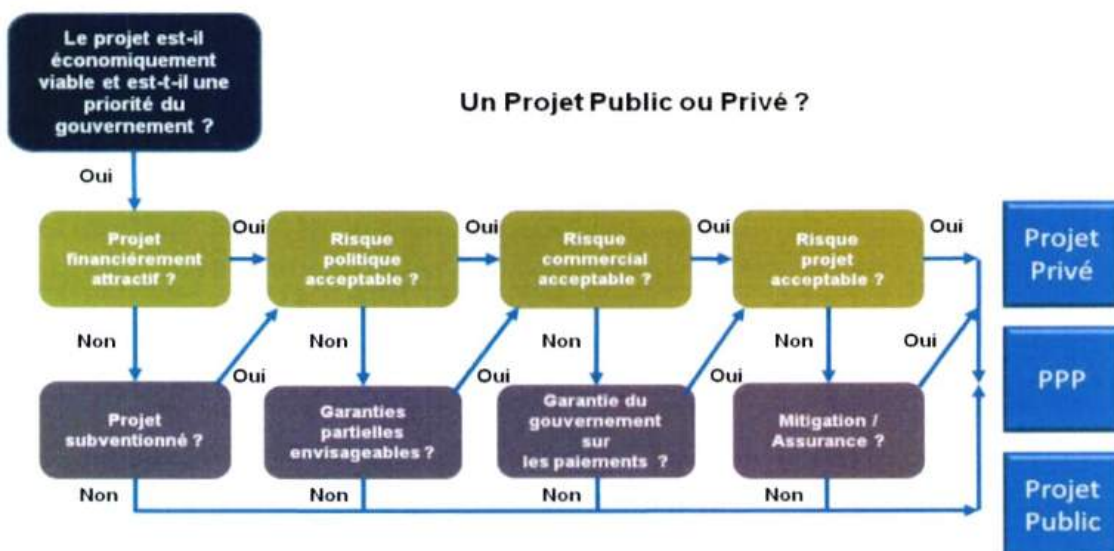
En termes de gestion des risques, on traduit généralement cette analyse par le niveau de probabilité qu'un événement se produise et par l'importance des impacts qu'il aurait sur le projet. La combinaison de ces deux paramètres sert à mesurer et juger de l'importance d'un risque identifié par rapport aux autres.

La répartition des risques et le choix du modèle de PPP

La répartition des risques est un déterminant majeur du choix de l'option PPP et du montage à considérer.

Le schéma ci-dessous résume le niveau de transfert de risque qui va caractériser chaque projet et les options PPP envisageables.





Le transfert de l'ensemble des risques du projet (développement, construction, exploitation, financement) se fait par l'arrimage de chaque risque à la partie la mieux positionnée pour le gérer, au coût le plus bas, afin d'atteindre les objectifs du projet tout en alignant les incitatifs des parties à cet effet.

Le fait de transférer un risque ne signifie pas que ce choix élimine les risques négatifs ou menaces et n'entraîne aucun coût, un risque transféré signifie que son coût sera inclus dans la proposition du partenaire.

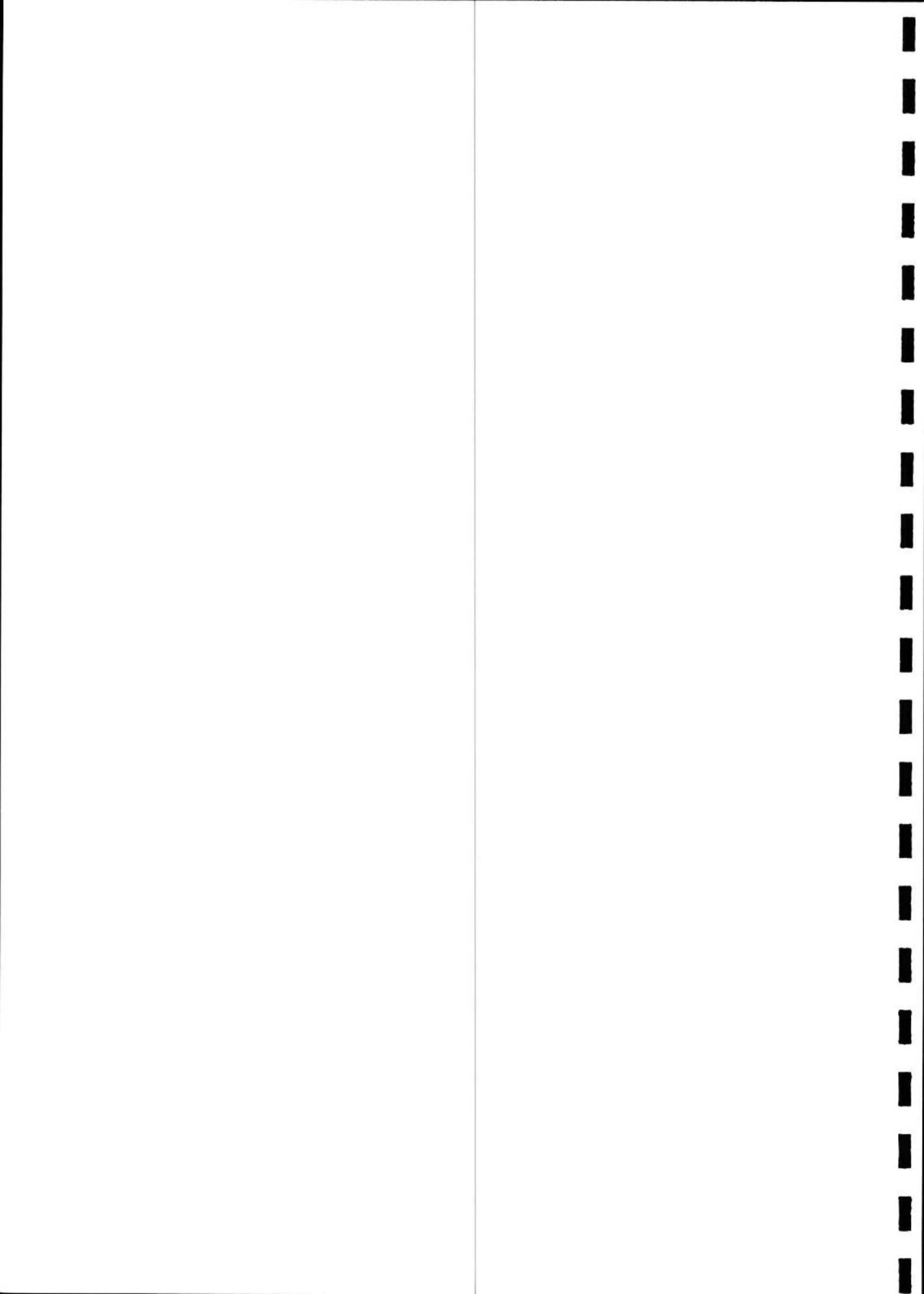
En outre, cette réflexion doit s'effectuer non seulement entre l'Etat et le Partenaire Privé, mais également au niveau des entités privées qui constituent le Groupement lorsque le risque est supporté par le secteur privé (sous-contrats construction et maintenance/exploitation).

La valorisation des risques

Elle vise à refléter dans le coût global du projet la valeur monétaire des risques identifiés et à permettre la comparaison entre les différents schémas contractuels envisagés après prise en compte des risques liés au projet.

IV- Etude de soutenabilité budgétaire

L'étude de soutenabilité budgétaire, dont les hypothèses sont directement issues de l'évaluation comparative, permet d'apprécier l'impact du projet sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Elle porte généralement sur les points suivants :



- Le respect de la programmation budgétaire pluriannuelle par le projet ;
- Une analyse du coût prévisionnel global du contrat PPP en moyenne annuelle ;
- La compatibilité du projet avec les orientations de la politique budgétaire, de la politique immobilière et de l'évolution des effectifs publics ;
- L'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement de l'entité publique et son effet sur sa situation financière ;
- L'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'entité publique ;
- Ses conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan ainsi qu'une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Lors de l'évaluation préalable, l'étude de soutenabilité budgétaire s'appuie directement sur les données issues du modèle financier comparatif et validées par l'Unité PPP en fonction des résultats des différents modes de passation.

1. Maitrise d'ouvrage publique

Le projet est entièrement financé par des fonds publics (budget propre de l'Etat et/ou financements extérieurs).

Pendant la phase de construction, les autorités publiques doivent couvrir les coûts de financement (intérêts sur la dette publique additionnelle). Il est supposé que ces coûts de financement sont payés à partir du budget de fonctionnement de l'Etat.

Coût prévisionnel global en période de construction du Donneur d'ordre (FCFA) en moyenne annuelle, en montant total et en VAN

- Impact sur le budget d'investissement : CAPEX et coût de développement
- Augmentation dette publique : CAPEX et coût de développement financé en dette
- Impact sur le budget de fonctionnement : Intérêts durant la construction

Coût prévisionnel net global en période d'exploitation en moyenne annuelle, en montant total et en VAN (y compris coûts des risques)

- Diminution dette publique : Remboursement dette construction
- Impact sur le budget de fonctionnement : Coûts de maintenance et d'exploitation
- Impact sur le budget de fonctionnement : frais financiers
- Impact sur le budget de fonctionnement : Recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation doivent couvrir à minima les frais de maintenance et d'exploitation ainsi que les coûts financiers. A défaut, il faudra dimensionner la subvention initiale



d'investissement (sur budget propre) afin de faire baisser l'assiette du financement et son coût.

2. PPP à paiement public

Le projet est financé par des fonds privés (dettes et fonds propres) et éventuellement des contributions publiques.

Coût prévisionnel global en période de construction du Donneur d'ordre (FCFA) en moyenne annuelle, en montant total et en VAN (y compris coût des risques)

- Augmentation dette publique : CAPEX et coût de développement financé par dette du partenaire privé (à la mise en service uniquement)
- Impact sur le budget d'investissement : CAPEX et coût de développement financé par Subvention (le cas échéant)

Coût prévisionnel net global en période d'exploitation en moyenne annuelle, en montant total et en VAN

- Impact sur le budget d'investissement : loyers construction (Remboursement capital dette construction du partenaire privé)
- Diminution dette publique : Loyers construction (Remboursement capital dette construction du partenaire privé)
- Impact sur le budget de fonctionnement : Loyers de maintenance, d'exploitation et de régénération
- Impact sur le budget de fonctionnement : loyers construction (frais financiers de la dette construction du partenaire privé)
- Impact sur le budget de fonctionnement : Recettes d'exploitation (y compris recettes fiscales)

Les recettes d'exploitation doivent couvrir à minima l'ensemble des loyers payés par le donneur d'ordre. A défaut, il faudra dimensionner la subvention initiale d'investissement afin de faire baisser l'assiette du financement et son coût.

3. Rupture anticipée du contrat

En outre, l'analyse des coûts induits par une rupture anticipée du contrat devra être prise en compte lors de l'étude de soutenabilité budgétaire avant signature du contrat, en particulier lors des cas de rupture du fait de l'autorité contractante.

L'autorité contractante devra évaluer le montant des indemnités sur la base des préjudices pécuniaires raisonnables pour les investissements réalisés, ainsi que pour les charges et pertes



de revenus supportées par le partenaire privé, en veillant à leur exhaustivité.

V- Synthèse et recommandations

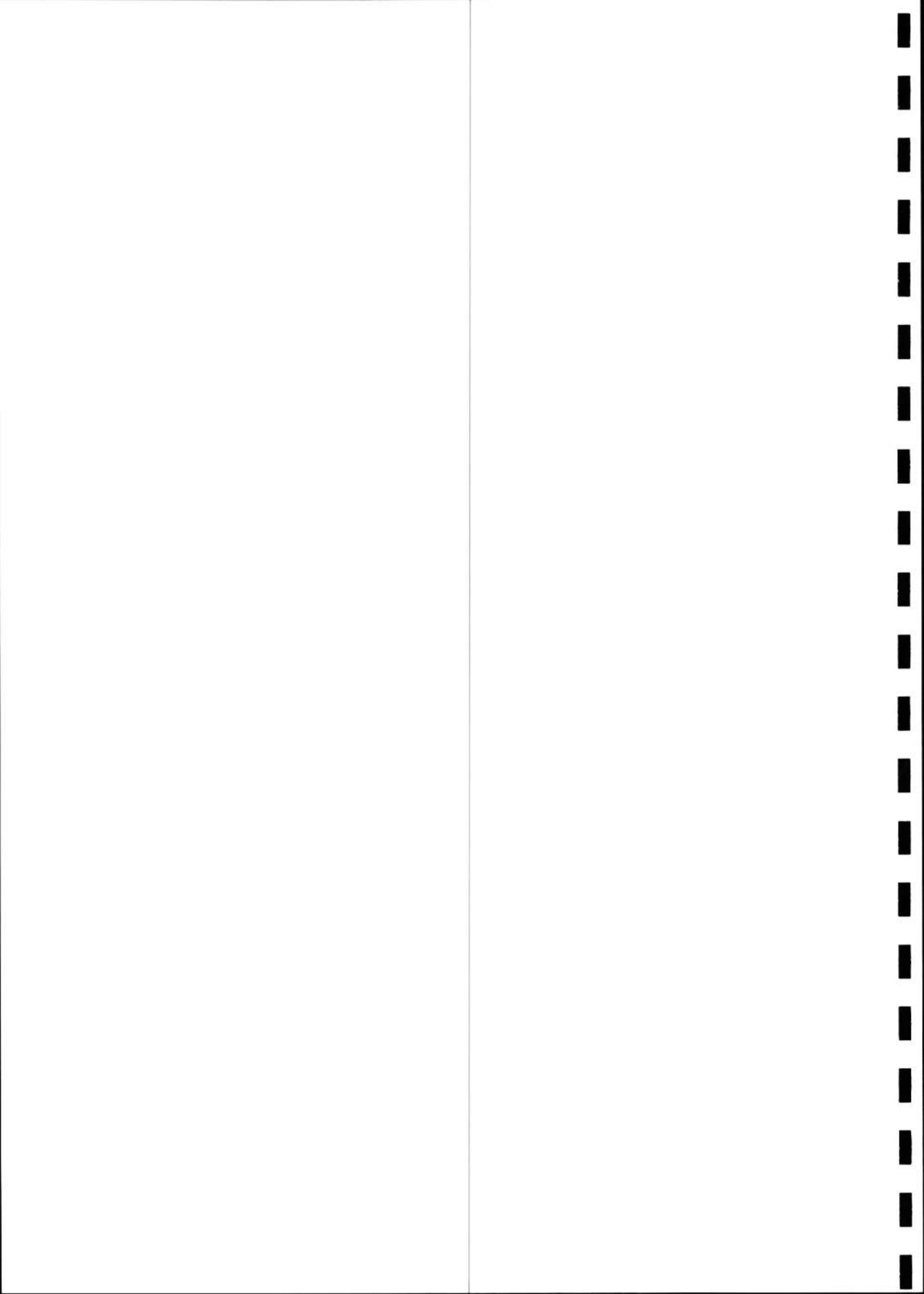
Les recommandations formulées par le porteur public de projet sur le choix de la meilleure option doivent être étayées à la fois sur la base d'éléments qualitatifs (matrice d'analyse multicritères, analyse des risques, avantage socio-économique) et quantitatifs (comparaison du coût global de chaque option en VAN).

Cette partie résume les conclusions du rapport et appelle à l'arbitrage final des autorités compétentes :

- Avis de l'autorité de régulation sectorielle, le cas échéant ;
- Avis de l'Unité PPP ;
- Avis du Ministre chargé des Finances ;
- Autorisation préalable au lancement de la procédure : le Premier ministre pour l'Etat et l'Organe délibérant pour les Collectivités territoriales



Annexe 4 : Modèles de matrices qualitative et quantitative des risques



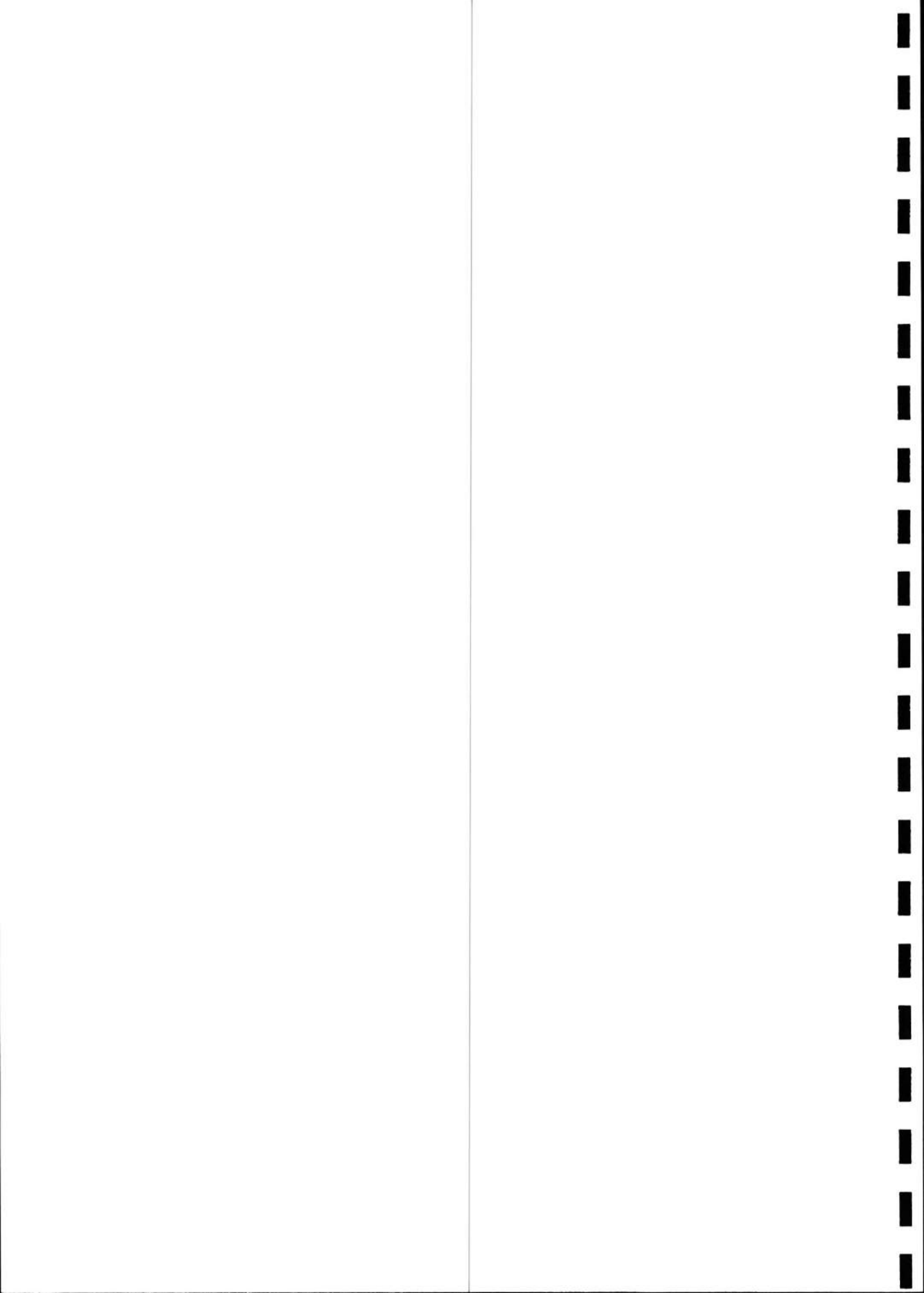
Annexe 4 : Modèles de matrices qualitative et quantitative des risques

Annexe 4.1 : Matrice qualitative des risques

Risque	Porteur du risque				Commentaires
	Schéma de référence		Contrat de partenariat		
	Personne publique	Entreprises	Personne publique	Partenaire privé	
1 - Phase préliminaire					
Défaillance de la conception					
Modification du projet : rendue nécessaire par des difficultés (études de sols...) du fait des changements					Selon l'origine de la modification (personne publique, privée, loi)
Retard dans la mise au point des projets					Selon l'origine de la difficulté
Incapacité à construire suivant le cahier des charges					
2 - Phase de développement et de construction					
Mauvaise estimation des coûts de construction					
Répercutables sur les entreprises de travaux Non répercutables					Selon surcoûts et/ou retards
Mauvaise estimation du calendrier					
Risque archéologique					
Risque géologique					
Risque météorologique					
Retard dans l'accès au site					Selon l'origine du retard
Retard dans l'obtention des autorisations administratives nécessaires au démarrage					Selon l'origine du retard
Sûreté et sécurité sur le site					



Risque	Porteur du risque				Commentaires
	Schéma de référence		Contrat de partenariat		
	Personne publique	Entreprises	Personne publique	Partenaire privé	
Modifications législatives et réglementaires					Selon la spécificité des normes
Défaillance technique d'un constructeur					
Défaillance d'un financeur					
Retard à la livraison					
Malfaçons rendant ou non les ouvrages impropres à leur destination					
Risque d'interface entre conception, construction et exploitation					
3- Phase d'exploitation					
Risques de performance					
Défauts du partenaire privé ou de ses sous-traitants (non-exécution ou défaut d'exécution du service) - du fait d'une carence prouvée de l'exploitant - du fait d'un défaut des ouvrages, équipements, fournitures					
Incapacité /impossibilité à atteindre les standards de qualité fixés					Selon la cause
Grève					
Défauts latents des ouvrages					
Modification des spécifications du fait de l'évolution législative					
Disponibilité de l'ouvrage					
Risques sur les coûts d'exploitation					
Mauvaise estimation des coûts de fourniture des services dus, de la maintenance, de structure, ...					
Risques de surcoûts d'exploitation du fait d'un défaut des ouvrages (de					

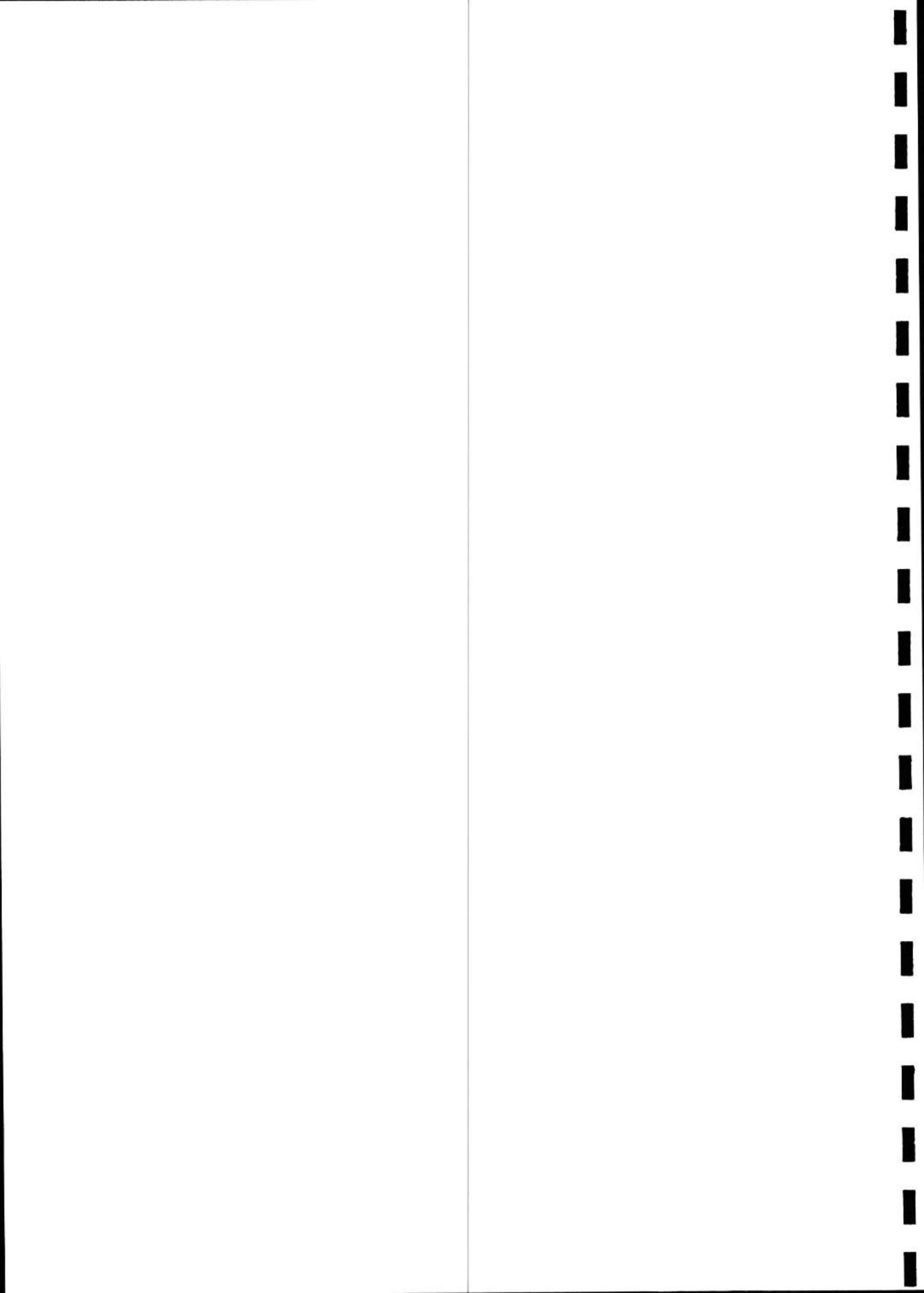


Risque	Porteur du risque				Commentaires
	Schéma de référence		Contrat de partenariat		
	Personne publique	Entreprises	Personne publique	Partenaire privé	
conception/de réalisation)					
Modifications législatives et réglementaires spécifiques au secteur					
Modifications législatives et réglementaires non spécifiques au secteur					
Risques de surcoûts du fait d'une moindre qualité (que prévu) des installations (réparation, remplacement, renouvellement accrus)					
Mauvaise estimation du coût de gestion des personnels					
Variation des ressources liées à l'exploitation du service					
Mauvaise estimation des revenus complémentaires					
Modification fiscale					
4 - Risques spéciaux					
<i>Risque de déchéance et de fin anticipée de contrat</i>					
Résiliation du fait de la personne publique					
Défaut du cocontractant privé					
Déchéance du cocontractant privé					
Défaut de la personne publique					
<i>Risques technologiques et d'obsolescence</i>					
Obsolescence de l'investissement					
Modification des spécifications technologiques					
<i>Risques de valeur résiduelle</i>					
Valeur des actifs immatériels					
<i>Risques d'assurance</i>					
Variation des primes					



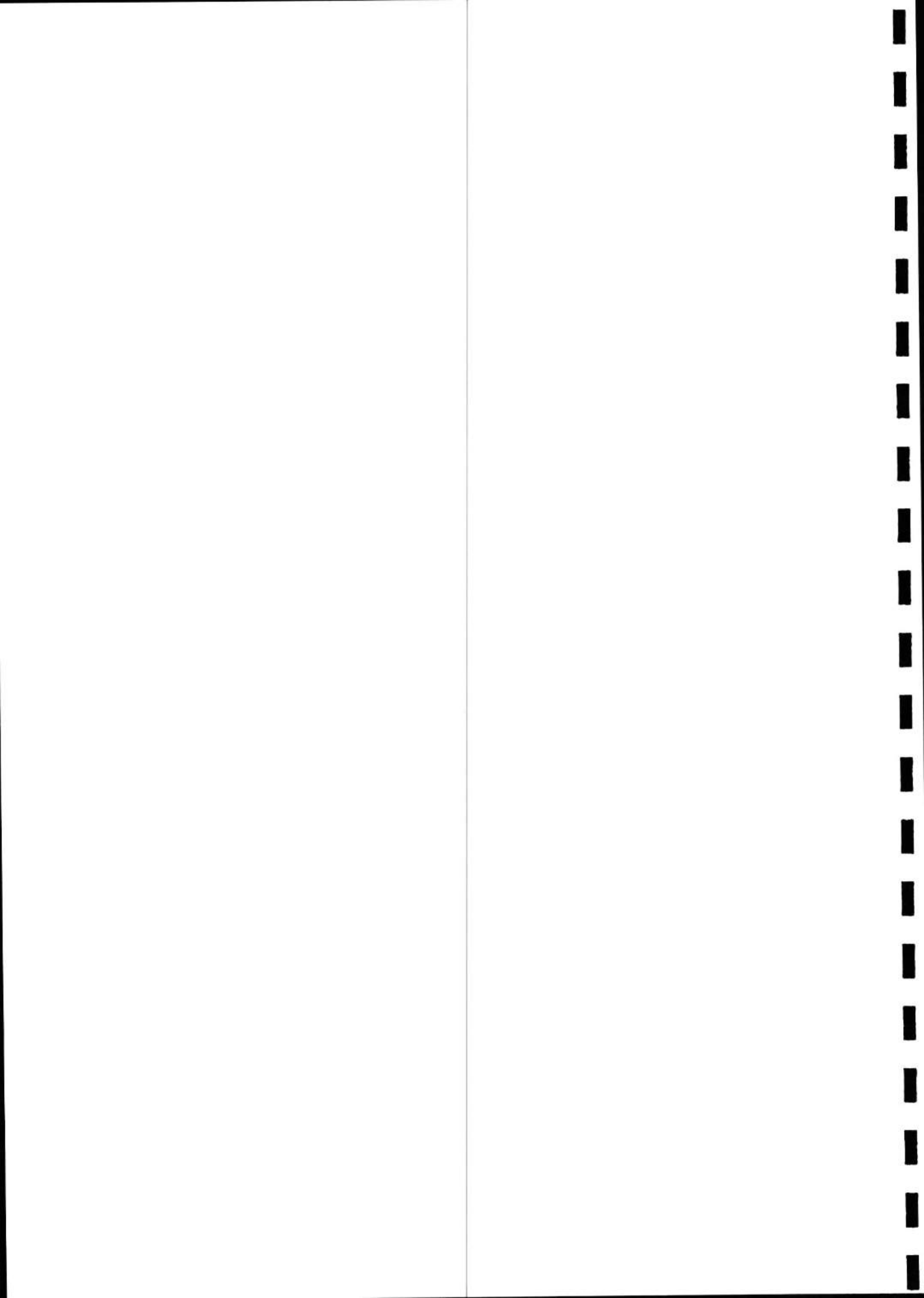
Risque	Porteur du risque				Commentaires
	Schéma de référence		Contrat de partenariat		
	Personne publique	Entreprises	Personne publique	Partenaire privé	
Risques non couverts					
Risques financiers					
Variation des taux					
Risques de change					
Inflation					
Autres risques					
Risque environnemental					
Force majeure et autres risques non assurables					

Source : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat

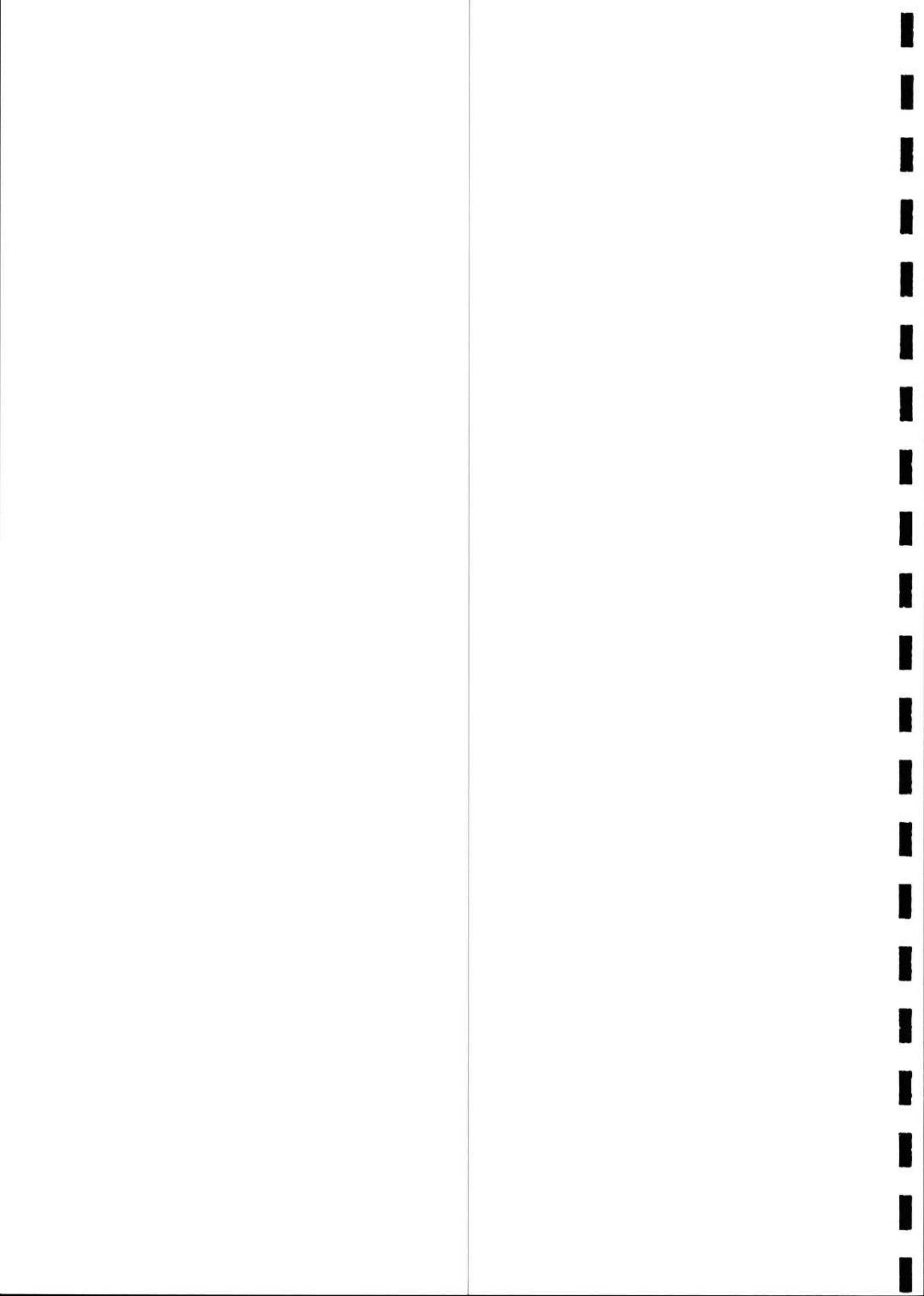


Annexe 4.2 : Matrice de risque indicative – à moduler en fonction des besoins du projet

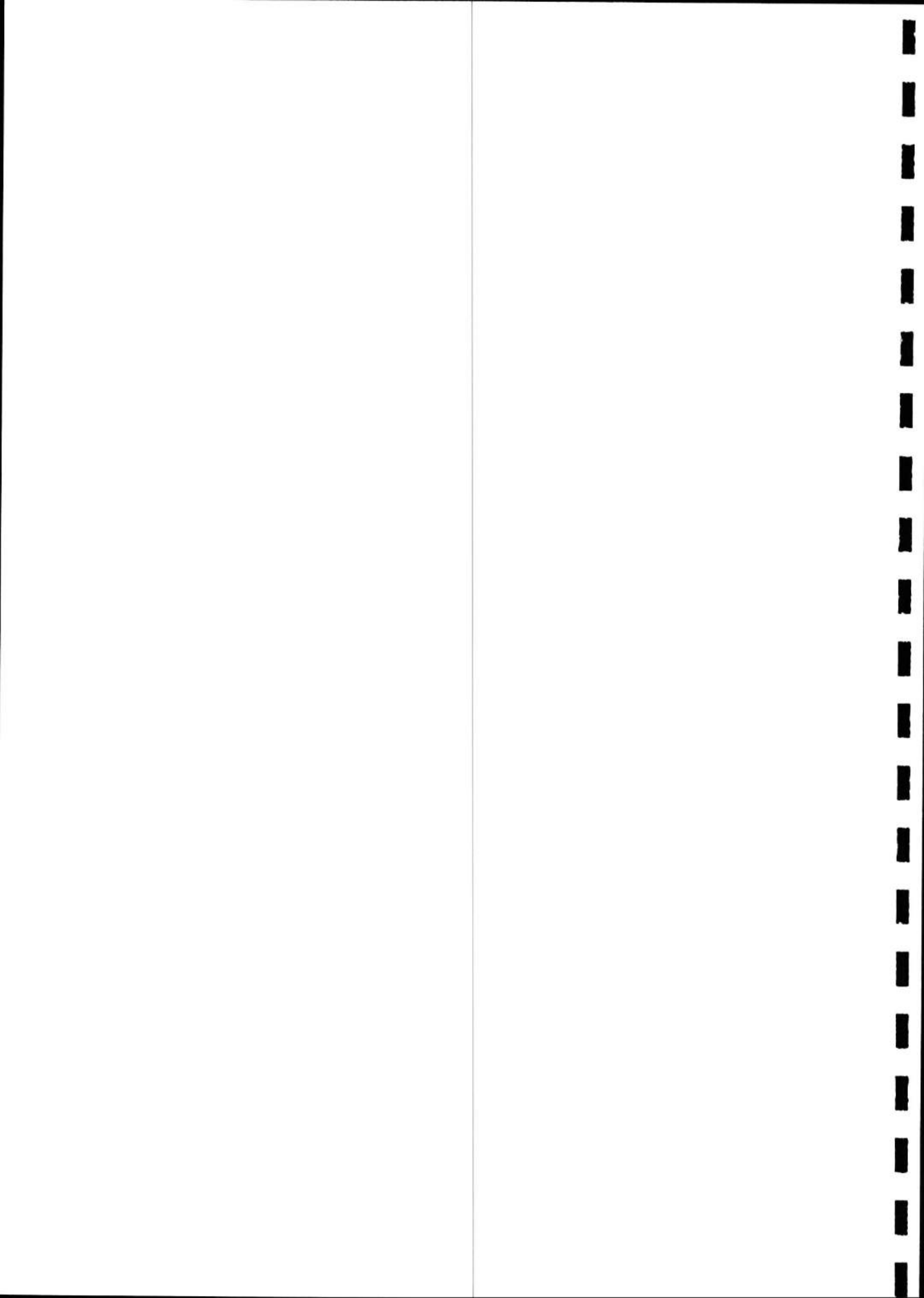
Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
Risque technologique	La possibilité que (i) les solutions technologiques retenues ne soient pas capables de générer les résultats attendus, ou (ii) des améliorations technologiques rendent la solution technologique retenue dépassée (risque d'obsolescence)	Pénalités pour défaut de performance Obligation pour la partie privée de veille technique et de mise à jour régulière de la technologie	Partie privée
Vice caché	Possibilité de dommage résultant de vice caché dans les actifs du projet	Conception et construction prise en charge par la partie privée Si reprise par le projet d'actifs préexistants, due diligence approfondie avec clause de responsabilité appropriée	Si la partie privée réalise la conception et la construction, Partie privée ; Si ce n'est pas le cas et si aucune assurance n'est disponible, la personne publique (avec plafonnement)
Risque d'achèvement	La possibilité que la mise en exploitation des actifs soit (i) retardée de manière à empêcher la prestation des services conformément au calendrier prévu, (ii) retardée sauf si des dépenses supplémentaires pour respecter le calendrier initial sont nécessaires, (III) retardée à cause de	Assurance pour retard Dommages et intérêts et garanties diverses fournies par la partie privée sauf en cas de responsabilité de la partie publique ; Cas d'exonération (cause légitime)	Partie privée sauf si le retard est causé par la personne publique



Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
	modifications		
Risque de conception	La possibilité que la conception du projet ne permette pas d'atteindre les performances prévues	Spécifications de performances claires ; Garantie de conception ; Responsabilité pour vice caché ; Consultations avec la Partie publique ; Expertise d'un expert indépendant pour examiner les litiges	Partie privée
Risque de dépassement de coût	Possibilité que le coût du projet pendant la réalisation dépasse le coût prévu	Contrat de construction à prix fixe Provisions pour imprévu ; Financements stand-by (prévu dans le modèle initial ; à défaut, l'accord de la partie publique est requis)	Partie privée
Risque d'aléa administratif et juridictionnel	Possibilité que le contrat soit annulé sur décision judiciaire ou administrative	Analyse juridique préalable approfondie ; conformité avec toutes les exigences législatives et réglementaires	Personne publique
Risque environnemental	Possibilité de dommages liés à une responsabilité environnementale (i) en relation avec la construction ou l'exploitation du projet, ou (ii) en relation avec des activités antérieures à la réalisation du projet et ne ressortant pas de la partie privée	Due diligence approfondie ; Garantie (plafonnée) pour la situation environnementale préexistante ; Travaux pour prendre en charge la responsabilité environnementale ; Assurance spécifique	Pour (i), la partie privée Pour (ii), la personne publique, si aucune assurance n'est possible et à hauteur d'un plafond
Risque de disponibilité	Possibilité que les services fournis par la partie privée	Spécification de performances claires ;	Partie privée



Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
	soient inférieurs aux critères de performance établis par le projet	Suivi des performances ; Régime de pénalités	
Risque de demande / de marché	Possibilité que la demande pour les services fournis par le projet soit inférieure à ce qui était prévu	Qualité des études préparatoires	Projet de type PPP à paiement public : la personne publique ; Projet avec revenus liés à la demande : la partie privée, avec possibilité de partage avec la personne publique
Risque de ressource/ d'approvisionnement	Possibilité d'une défaillance dans la livraison ou l'approvisionnement d'une ressource indispensable pour l'exploitation du projet en qualité ou en quantité	Contrats de fournitures, comme les contrats de type "take-or-pay" ; Equipement de substitution (générateurs) ; Contrats d'approvisionnement en urgence ; Assurance spécifique	Partie privée (sauf si les ressources doivent être fournies par la personne publique)
Risque d'insolvabilité	Possibilité de l'insolvabilité de la partie privée ou de l'un de ses actionnaires	Structure avec entité dédiée pour sécuriser le projet ; Sécurités sur les actifs du projet ; Limitations à l'endettement de la partie privée et à tout engagement financier, même en dehors du projet ; Obligations d'information	Partie privée



Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
		et de suivi Substitution de la partie privée aux termes de l'accord direct	
Risque de sous-traitance	Risque d'insolvabilité ou de défaut du sous-traitant pendant la phase de construction ou d'exploitation du projet	Les sous-traitants doivent avoir l'expérience, l'expertise et la surface financière suffisante ; Remplacement du sous-traitant ; La revue par la personne publique doit inclure le transfert du risque au niveau des sous-traitants	Partie privée
Risque d'exploitation	Tout facteur ayant un impact sur les conditions d'exploitation du projet (y compris les coûts d'exploitation et les ressources humaines)	Spécifications de performances claires ; Régime des pénalités et suivi des performances ; Contrat d'exploitation adéquat ; Droits de substitution ; Sécurité et assurance spécifique	Partie privée
Risque de maintenance	Possibilité que le coût du maintien des actifs dans l'état opérationnel requis soit supérieur à ce qui était prévu ou que le programme contractuel de maintenance ne soit pas respecté	Comme ci-dessus	Partie privée
Risque de force majeure	Inclut des facteurs hors du contrôle des parties qui ont un impact sur la construction ou l'exploitation du projet	Définir strictement les cas de force majeure pour exclure les risques qui peuvent être assurés ou pris en charge de manière plus adéquate par d'autres mécanismes	Si les risques sont assurables, pas de force majeure et allocation à la partie privée ; Si les risques ne



Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
		comme les causes exonératoires ou légitimes ; Résiliation	sont pas assurables, partage du risque
Risque politique	Possibilité qu'une action du gouvernement impacte négativement la mise en œuvre ou les conditions d'exploitation du projet	Limiter le risque à un changement de loi et à l'expropriation ou la nationalisation d'actifs appartenant à la partie privée ; Distinguer entre changement de loi à portée générale ou discriminatoire. Dans ce cas, résiliation par la partie privée avec indemnités	Dans le cas de changement discriminatoire ou d'expropriation, la personne publique ; Dans le cas de changement général, la partie privée
Risque réglementaire	La possibilité que la mise en œuvre du projet ne soit pas conforme à une loi existante ou bien qu'une autorisation administrative requise ne puisse être obtenue, ou seulement à un coût supérieur à ce qui avait été prévu	Identification des autorisations nécessaires par la partie publique au stade initial de préparation du projet ; Mise en place d'un comité de liaison intergouvernemental avant l'appel d'offre ; Obtention des autorisations avant lancement de l'appel d'offre / avant signature ; La Partie privée doit prendre en compte dans le calendrier des travaux toutes les autorisations restant à obtenir ; Cas d'exonération	Personne publique (sauf si l'autorisation est liée à des aspects spécifiques de la conception, de la construction ou de l'exploitation)
Risque de change	Possibilité que les	Instruments de	Partie privée



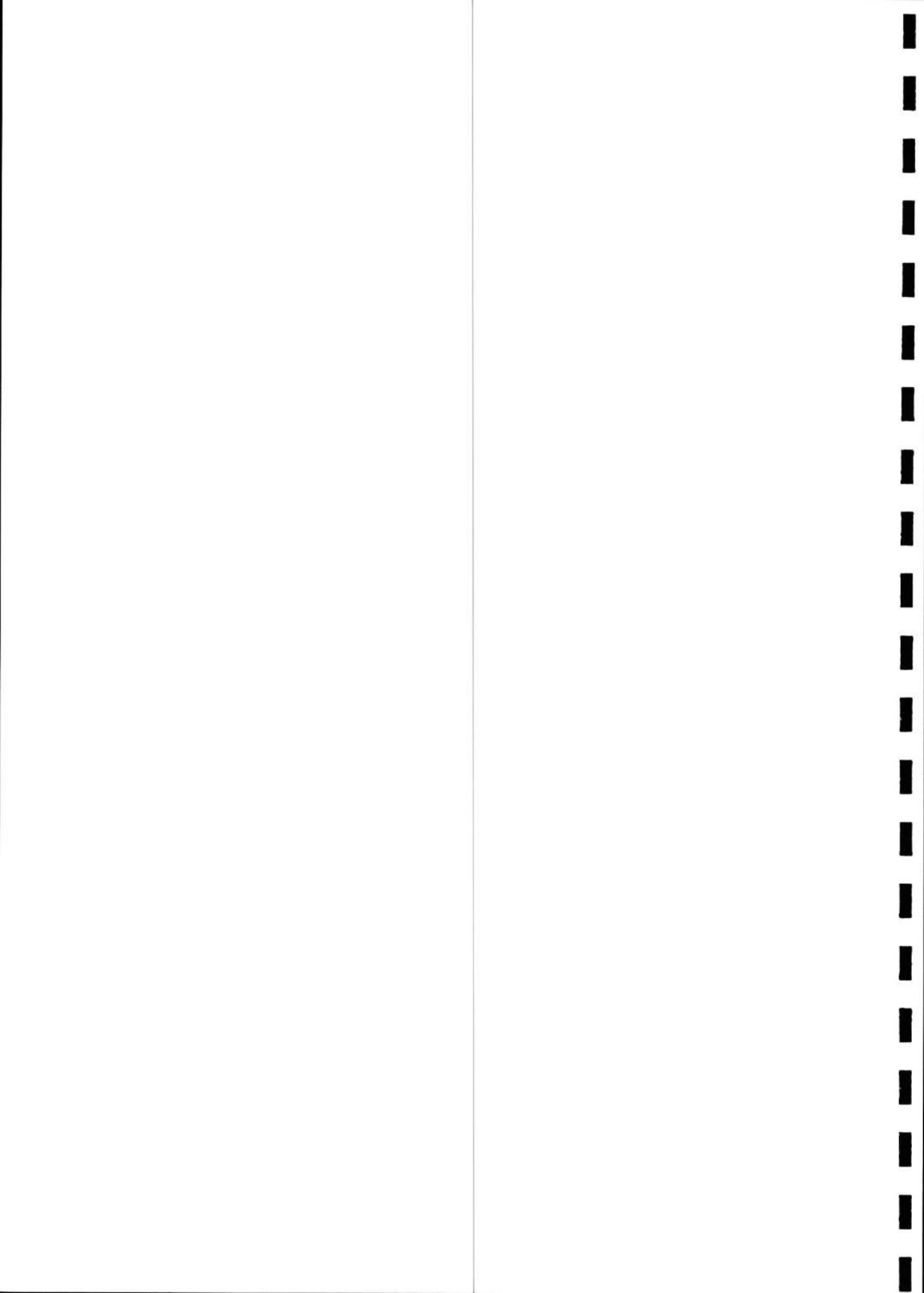
Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
	fluctuations du taux de change impactent négativement le coût du projet en phase de construction ou d'exploitation	couverture (tels que swaps)	
Risque de taux	Possibilité que les fluctuations de taux d'intérêt affectent négativement le coût du projet	Instruments de couverture (tels que swap de taux) ; Prêt à taux fixe	Partie privée
Risque de changement fiscal	Possibilité que les changements fiscaux (augmentation de taux, changement d'assiette ou introduction de nouvelles taxes) diminuent la rentabilité du projet pour la partie privée	Résiliation par la partie privée avec indemnité si changement de loi discriminatoire	En cas de changement discriminatoire, la personne publique ; En cas de changement général, la partie privée
Risque d'inflation	Possibilité que le taux d'inflation effectif soit supérieur au taux anticipé (surtout en phase d'exploitation)	Utilisation de formules d'ajustement	Risque partagé
Risque d'assurance	La possibilité que (i) certains risques assurés ne soient plus assurables pendant la durée de vie du projet ou (ii) que les coûts de souscription de la police d'assurance augmentent substantiellement	Auto-assurance par la partie publique ou résiliation du contrat par la partie privée avec compensation ; Réserves	Si la partie privée a causé l'inassurabilité, personne publique. Sinon partage du risque ; En relation avec (ii), la partie privée
Risque sur la valeur résiduelle	Possibilité que les actifs du projet lors de l'expiration ou la résiliation du contrat ne soient pas utilisables par la	Obligation de maintenance (gros entretien/renouvellement) incombant à la partie	Partie privée



Catégorie	Description	Atténuation	Allocation
	partie publique ou nécessitent des travaux	privée ; Audit vers la fin du projet ; Sécurité en faveur de la personne publique	

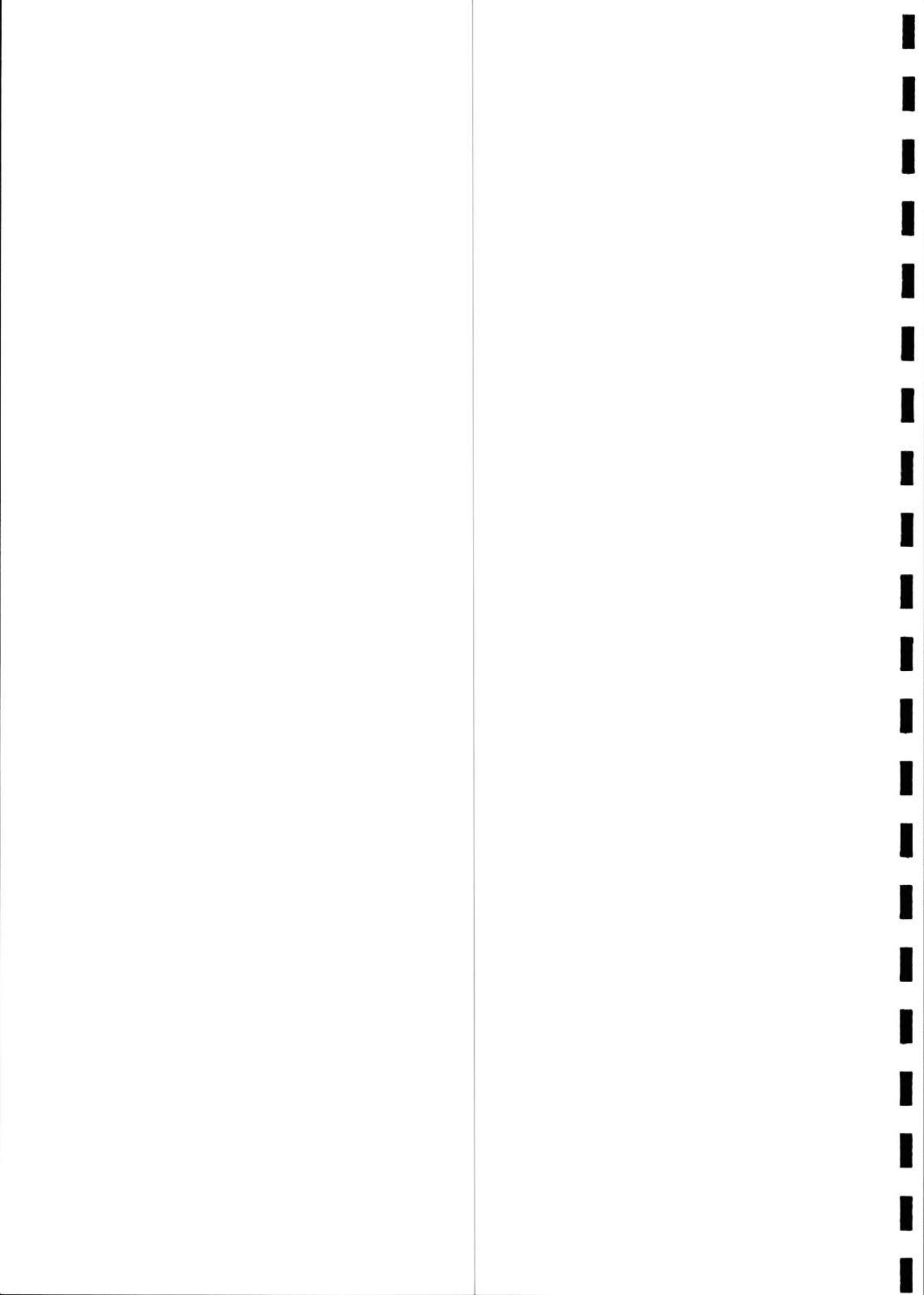


Annexe 5 : Canevas de délais de passation d'un contrat PPP par Responsables
(En une étape et en deux étapes)



Annexe 5.1 : Canevas de délais de passation d'un contrat PPP en une étape

	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
1	Définition des besoins (Réalisation d'une étude de définition des besoins et d'une étude préliminaire technique, juridique, économique, sociale et environnementale)	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	180
2	Elaboration du rapport d'évaluation préalable	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	60
3	Validation du rapport d'évaluation préalable	Art. 4.III - Décret d'application de la Loi PPP	UPPP/MEF	42
4	Autorisation du lancement de la procédure	Bonnes pratiques	Pour l'Etat, le Premier ministre. Pour les Collectivités territoriales, l'organe délibérant. Pour les autres autorités contractantes, l'organe décisionnel	15
5	Elaboration Avis de préqualification	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	15
6	Avis juridique sur Avis de préqualification	Bonnes pratiques	DGMP-DSP	5
7	Correction de l'avis le cas échéant	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	3
8	Avis sur version corrigée	Bonnes pratiques	DGMP-DSP	2
9	Publication du préavis	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	30



	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
10	Remise des dossiers de qualification par les soumissionnaires	Art. 10.III - Décret d'application de la Loi PPP	Soumissionnaires	45
11	Préparation du dossier de consultation	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	45
12	Avis sur le Dossier de Consultation	Art 16.1 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	DGMP-DSP	10
13	Correction du Dossier de Consultation le cas échéant		Autorité porteuse	2
14	Avis sur Dossier de Consultation corrigé		DGMP-DSP	2
15	Modalité envoi des lettres d'invitation		Autorité porteuse	2
16	Réception des offres	Art. 12.III - Décret d'application de la Loi PPP	Autorité porteuse	45
17	Dépouillement et de jugement des offres	Art 17.1 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	10
18	Approbation du rapport de dépouillement	Art 17.2 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	DGMP-DSP	10
19	Prise en compte des observations sur le rapport		Autorité porteuse	2
20	Avis définitif sur le rapport corrigé		DGMP-DSP	2
21	Notification provisoire au titulaire	Art 17.3 - Arrêté d'application du	Autorité porteuse	1



	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
22	Notification aux soumissionnaires du classement et des motifs de rejet de leurs offres	Code des marchés publics	Autorité porteuse	5
23	Rédaction du projet de contrat	Art 18 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	10
24	Avis conforme sur le projet de contrat	Bonnes pratiques	UPPP	15
25	Prise en compte des observations de l'UPPP sur le projet de contrat le cas échéant	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	10
26	Avis sur le projet de contrat corrigé	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	5
27	Approbation du contrat avant signature	Article 22 – Loi PPP	Ministre en charge de Finances / Assemblée délibérante et son autorité de tutelle	15
28	Signature du contrat	Article 22 - Décret d'application de la Loi PPP	Autorités porteuses et ministre en charge de Finances	15
29	Approbation du contrat après signature		Conseil des ministres	
30	Avis d'attribution	Article 23 - Décret d'application de la Loi PPP	Autorité porteuse	15

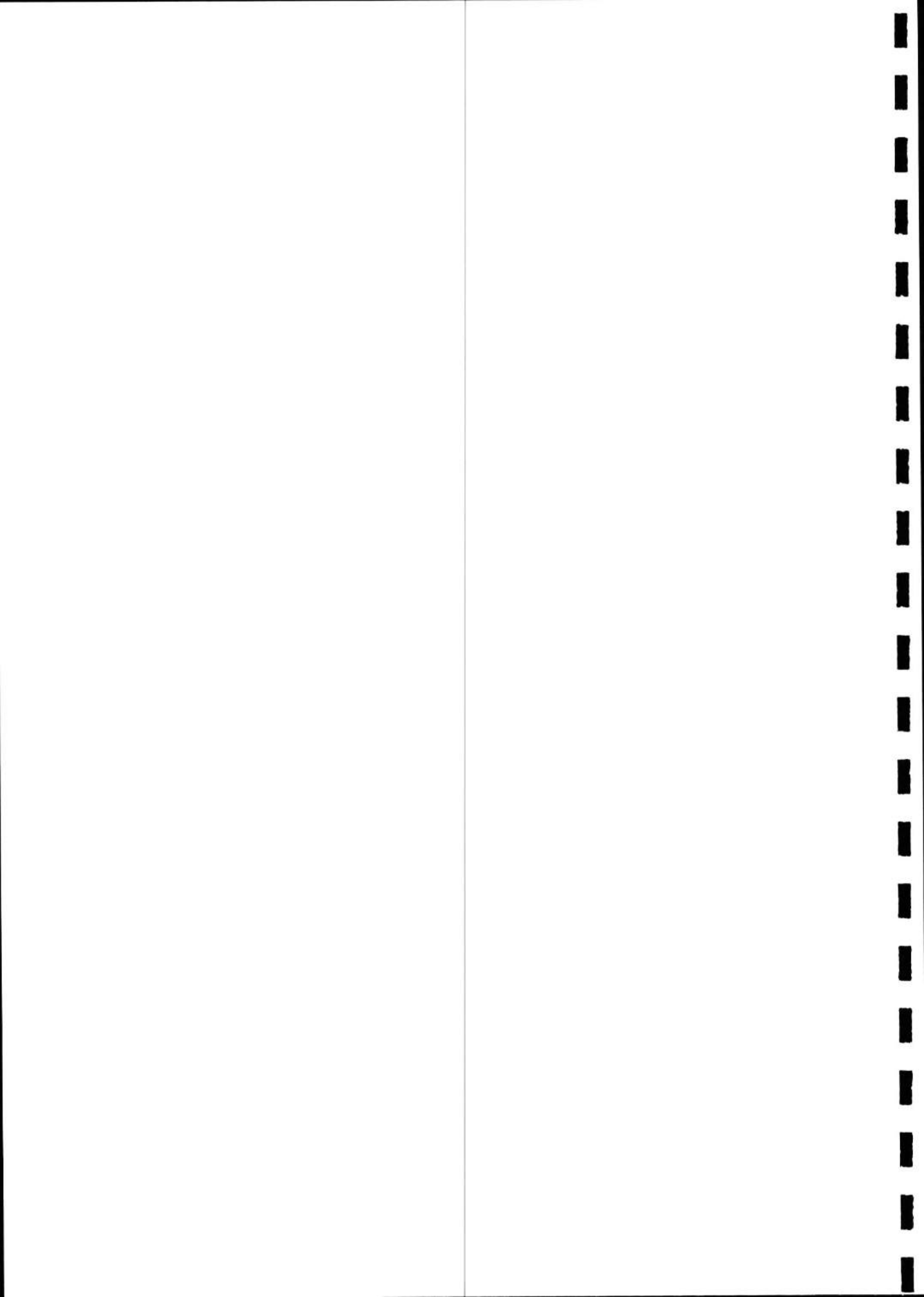


Annexe 5.2 : Canevas de délais de passation d'un contrat PPP en deux étapes

	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
1	Définition des besoins (Réalisation d'une étude de définition des besoins et d'une étude préliminaire technique, juridique, économique, sociale et environnementale)	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	180
2	Elaboration du rapport d'évaluation préalable	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	60
3	Validation du rapport d'évaluation préalable	Art. 4.III - Décret d'application de la Loi PPP	UPPP/MEF	42
4	Autorisation du lancement de la procédure	Bonnes pratiques	Pour l'Etat, le Premier ministre. Pour les Collectivités territoriales, l'organe délibérant. Pour les autres autorités contractantes, l'organe décisionnel	15
5	Elaboration Avis de préqualification	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	15
6	Avis juridique sur Avis de préqualification	Bonnes pratiques	DGMP-DSP	5
7	Correction de l'avis le cas échéant	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	3
8	Avis sur version corrigée	Bonnes pratiques	DGMP-DSP	2
9	Publication du préavis	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	30
10	Remise des dossiers de qualification par les soumissionnaires	Art. 10.III - Décret d'application de la Loi PPP	Soumissionnaires	45
11	Préparation du dossier de consultation	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	45



	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
12	Avis sur le Dossier de Consultation		DGMP-DSP	10
13	Correction du Dossier de Consultation le cas échéant	Art 16.1 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	2
14	Avis sur Dossier de Consultation corrigé		DGMP-DSP	2
15	Modalité envoi des lettres d'invitation		Autorité porteuse	2
16	Réception des offres		Art. 12.III - Décret d'application de la Loi PPP	Autorité porteuse
17	Dépouillement et de jugement des offres initiales (1 ^{ère} étape)	Art 17.1 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	10
18	Phase dialogue	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	60
19	Révision du dossier de consultation	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	15
20	Invitation à présenter l'offre finale	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	2
21	Réception des offres	Art. 12.III - Décret d'application de la Loi PPP	Autorité porteuse	45
22	Dépouillement et de jugement des offres finales (2 ^{ème} étape)	Art 17.1 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	10
23	Approbation du rapport de dépouillement	Art 17.2 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	DGMP-DSP	10
24	Prise en compte des observations sur le rapport		Autorité porteuse	2
25	Avis définitif sur le rapport corrigé		DGMP-DSP	2
26	Notification provisoire au titulaire	Art 17.3 - Arrêté d'application du	Autorité porteuse	1



	Taches à faire	Référentiel	Responsables	Délai (jours ouvrables)
27	Notification aux soumissionnaires du classement et des motifs de rejet de leurs offres	Code des marchés publics	Autorité porteuse	5
28	Rédaction du projet de contrat	Art 18 - Arrêté d'application du Code des marchés publics	Autorité porteuse	10
29	Avis conforme sur le projet de contrat	Bonnes pratiques	UPPP	15
30	Prise en compte des observations de l'UPPP sur le projet de contrat le cas échéant	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	10
31	Avis sur le projet de contrat corrigé	Bonnes pratiques	Autorité porteuse	5
32	Approbation du contrat avant signature	Article 22 – Loi PPP	Ministre en charge de Finances / Assemblée délibérante et son autorité de tutelle	15
33	Signature du contrat	Article 22 - Décret d'application de la Loi PPP	Autorités porteuses et ministre en charge de Finances	15
34	Approbation du contrat après signature		Conseil des ministres	
35	Avis d'attribution	Article 23 - Décret d'application de la Loi PPP	Autorité porteuse	15



Annexe 6 : Clauses de cas de résiliation extrait de la Convention type de concession pour la construction et l'exploitation d'une centrale électrique



Annexe 6 : Clauses de cas de résiliation extrait de la Convention type de concession pour la construction et l'exploitation d'une centrale électrique

A. Définition des termes

Montant de Démobilisation désigne le montant des sommes dues par le Concessionnaire au titre de la résiliation du Contrat EPC.

Montant du Financement Bancaire désigne, à la date d'effet de la résiliation, la somme due :

(a) le total de l'encours des crédits consentis au Concessionnaire par les Partenaires Financiers, au titre des accords de financement du Projet, sans que ce montant ne puisse être supérieur au montant indiqué dans le profil d'amortissement du prêt bancaire joint à la date de l'Avis de Résiliation et

(b) toutes les sommes (autres que l'encours susmentionné) non encore payées et restant dues par le Concessionnaire aux Partenaires Financiers au titre des accords de financement du Projet dont notamment les intérêts, intérêts de retard, coûts de rupture des crédits, coûts additionnels, frais, taxes et autres accessoires ainsi que les coûts, pénalités et indemnités encourus pour la résiliation d'opérations d'échanges (swaps) ;

diminuée le cas échéant :

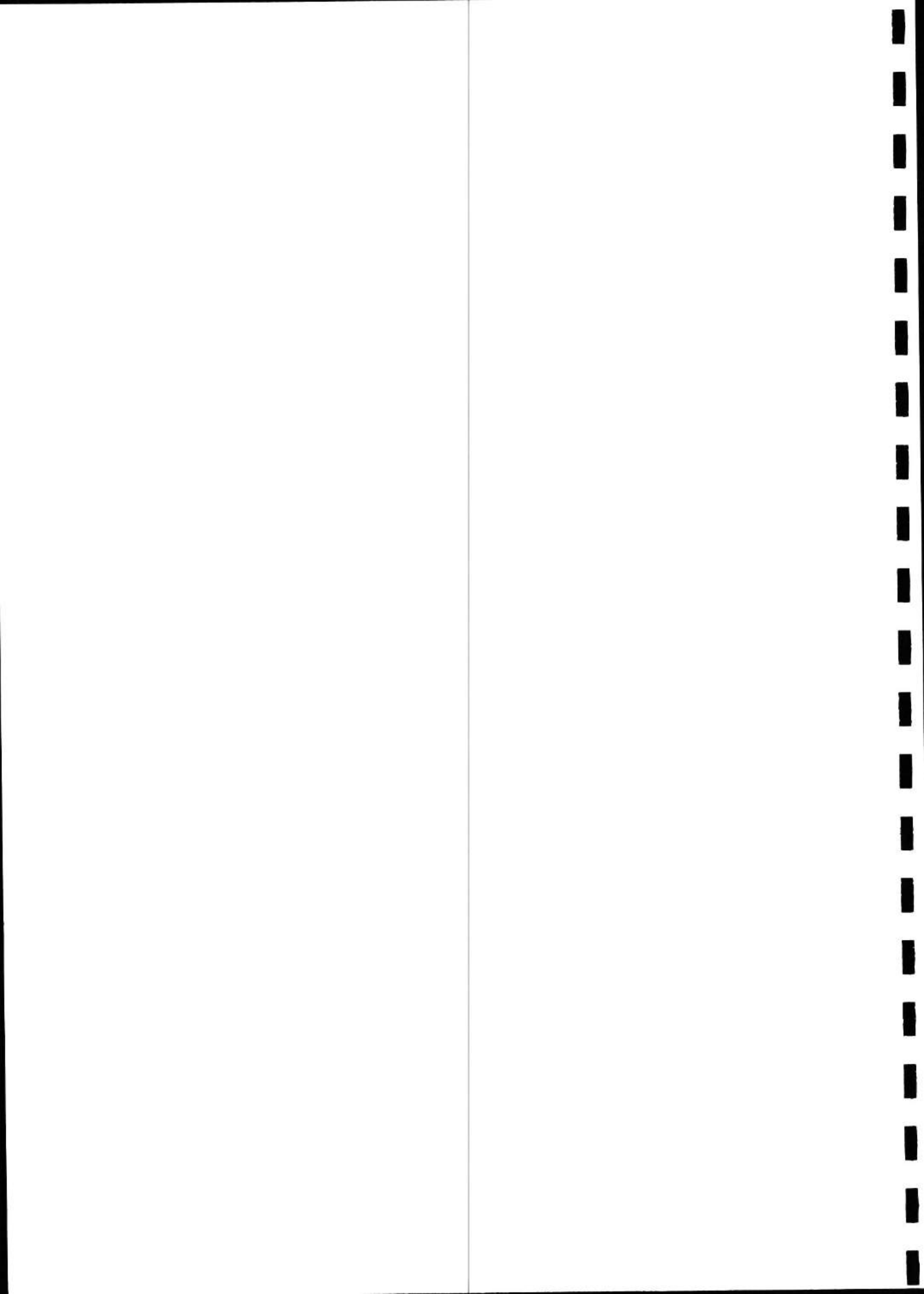
(c) des gains éventuels enregistrés par le Concessionnaire par suite du remboursement anticipé des accords de financement du Projet grâce à la réalisation d'opération d'échanges (swaps) et

(d) du solde de tous les comptes bancaires du Concessionnaire à la date d'effet de la résiliation.

Montant des Fonds Propres désigne le montant total du capital souscrit et les capitaux investis par les actionnaires dans le capital social du Concessionnaire à la date d'effet de la résiliation moins les dividendes distribués aux actionnaires et les sommes remboursées ou payées aux actionnaires au titre de prêt d'actionnaires.

Montant de Rendement désigne la valeur actualisée à la date d'effet de la résiliation, des flux de trésorerie du Concessionnaire pendant la durée restante de la Convention si elle était arrivée à son terme, calculée sur la base des hypothèses retenues dans le modèle économique et financier du Projet.

Montant de Résiliation désigne tous les montants restant dus au Concessionnaire à la date d'effet de la résiliation par l'Autorité Concédante au titre de la Convention et par l'Acheteur au titre du Contrat d'Achat ; et les montants nécessaires pour indemniser intégralement le



Concessionnaire et les Partenaires Financiers de la totalité des taxes et impôts de toute sorte (impôt sur le revenu, prélèvement à la source, etc.) dus en République du Mali, ainsi que de tous les autres frais, retenues ou prélèvement obligatoires en lien avec le paiement, la conversion ou le virement à l'étranger des éléments du Montant de Démobilisation, du Montant du Financement Bancaire, du Montant des Fonds Propres ou du Montant de Rendement.

B. Cas de résiliation

1. Résiliation de l'Autorité Concédante pour motif d'intérêt général

L'Autorité Concédante pourra à tout moment mettre fin à la Convention en-dehors de tout Cas de Défaut du Concessionnaire, moyennant l'envoi d'un Avis de Résiliation au Concessionnaire conformément à la procédure de résiliation et prévoyant un préavis minimum de (i) six (6) mois dans l'hypothèse où la résiliation interviendrait avant la Date de Mise en Service Définitive ou (ii) un (1) an dans l'hypothèse où la résiliation interviendrait après la Date de Mise en Service Définitive.

Dans une telle situation, les Indemnités de Résiliation seront égales à :

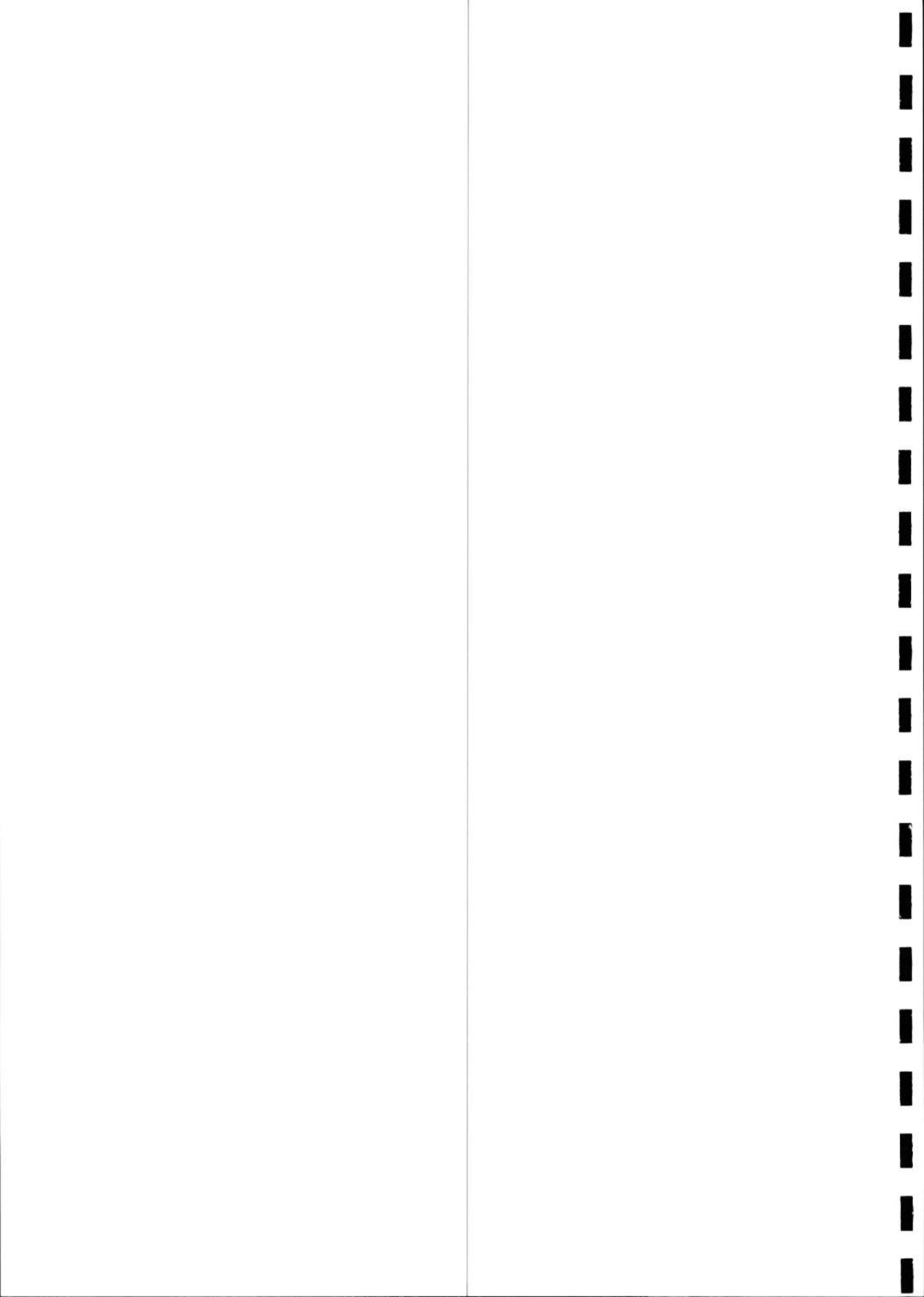
- La somme du :
 - Montant du Financement Bancaire ;
 - Montant des Fonds Propres ;
 - Montant de Rendement ;
 - Montant de Résiliation et
 - En cas de résiliation avant la Date de Mise en Service Définitive, le Montant de Démobilisation,
- Diminuée :
 - Des indemnités d'assurance perçues ou devant être perçues par le Concessionnaire en raison de la survenance d'une telle résiliation.

2. Résiliation suite à une faute imputable au Concessionnaire

L'Autorité Concédante pourra à tout moment résilier la présente Convention en cas de survenance d'un Cas de Défaut du Concessionnaire, moyennant l'envoi d'un Avis de Résiliation au Concessionnaire conformément à la procédure de résiliation prévue.

Dans une telle situation, les Indemnités de Résiliation seront égales à :

- La somme du :
 - Montant du Financement Bancaire et



- Montant de Résiliation,
- Diminuée :
 - Des indemnités d'assurance perçues ou devant être perçues par le Concessionnaire en raison de la survenance d'une telle résiliation.

En cas de résiliation suite à un Cas de Défaut du Concessionnaire avant la Date de Mise en Service Provisoire, les Parties conviennent que le paiement des Indemnités de Résiliation par l'Autorité Concédante n'interviendra qu'en cas d'exercice par l'Autorité Concédante de son Option en vue du transfert de la Centrale conformément aux dispositions prévues au contrat.

Conformément aux dispositions de l'article relatif à la garantie de bon achèvement, l'Autorité Concédante pourra appeler, le cas échéant, le solde de la Garantie de Bon Achèvement à la date de résiliation en cas de défaillance du Concessionnaire à payer toutes les pénalités dues et non payées en cas de retard de la Mise en Service Provisoire ou en cas de résiliation de la présente Convention suite à un Abandon du Projet par le Concessionnaire.

3. Résiliation suite à un Cas de Défaut de l'Autorité Concédante

Le Concessionnaire pourra à tout moment résilier la présente Convention en cas de survenance d'un Cas de Défaut de l'Autorité Concédante, moyennant l'envoi d'un Avis de Résiliation au Concessionnaire conformément à la procédure de résiliation

Dans une telle situation, les Indemnités de Résiliation seront égales à :

- La somme du :
 - Montant du Financement Bancaire ;
 - Montant des Fonds Propres ;
 - Montant de Rendement ;
 - Montant de Résiliation et
 - En cas de résiliation avant la Date de Mise en Service Définitive, du Montant de Démobilisation,
- Diminuée :
 - Des indemnités d'assurance perçues ou devant être perçues par le Concessionnaire en raison de la survenance d'une telle résiliation.

4. Résiliation pour cause de Force Majeure Prolongée

La présente Convention de Concession pourra être résiliée par l'une des deux Parties en cas de persistance d'un Cas de Force Majeure pendant une période consécutive de cent quatre-vingt (180) jours (ci-après une « **Force Majeure Prolongée** »), moyennant l'envoi d'un Avis de



Résiliation à l'autre Partie conformément à la procédure de résiliation et prévoyant un préavis minimum de quatre-vingt-dix (90) jours.

En cas de résiliation pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Naturelle, les Indemnités de Résiliation seront égales à :

- La somme du :
 - o Montant du Financement Bancaire ;
 - o Montant des Fonds Propres et
 - o Montant de Résiliation,
- Diminuée :
 - o Des indemnités d'assurance perçues ou devant être perçues par le Concessionnaire en raison de la survenance d'une Force Majeure Prolongée et/ou d'une telle résiliation.

En cas de résiliation, notifiée par le Concessionnaire, pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Naturelle avant la Date de Mise en Service Provisoire, les Parties conviennent que le paiement des Indemnités de Résiliation par l'Autorité Concédante n'interviendra qu'en cas d'exercice par l'Autorité Concédante de son Option en vue du transfert de la Centrale conformément aux dispositions prévues au contrat

En cas de résiliation, notifiée par l'Autorité Concédante, pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Naturelle avant la Date de Mise en Service Provisoire, les Parties conviennent que l'Autorité Concédante devra verser les Indemnités de Résiliation prévues pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Naturelle dans tous les cas, et notamment que l'Autorité Concédante exerce ou non son Option en vue du transfert ou du démantèlement de la Centrale conformément aux dispositions prévues au contrat

En cas de résiliation pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Politique, les Indemnités de Résiliation seront égales à :

- La somme du :
 - o Montant du Financement Bancaire ;
 - o Montant des Fonds Propres ;
 - o Montant de Rendement ;
 - o Montant de Résiliation et
 - o En cas de résiliation avant la Date de Mise en Service Définitive, du Montant de Démobilisation,
- Diminuée :

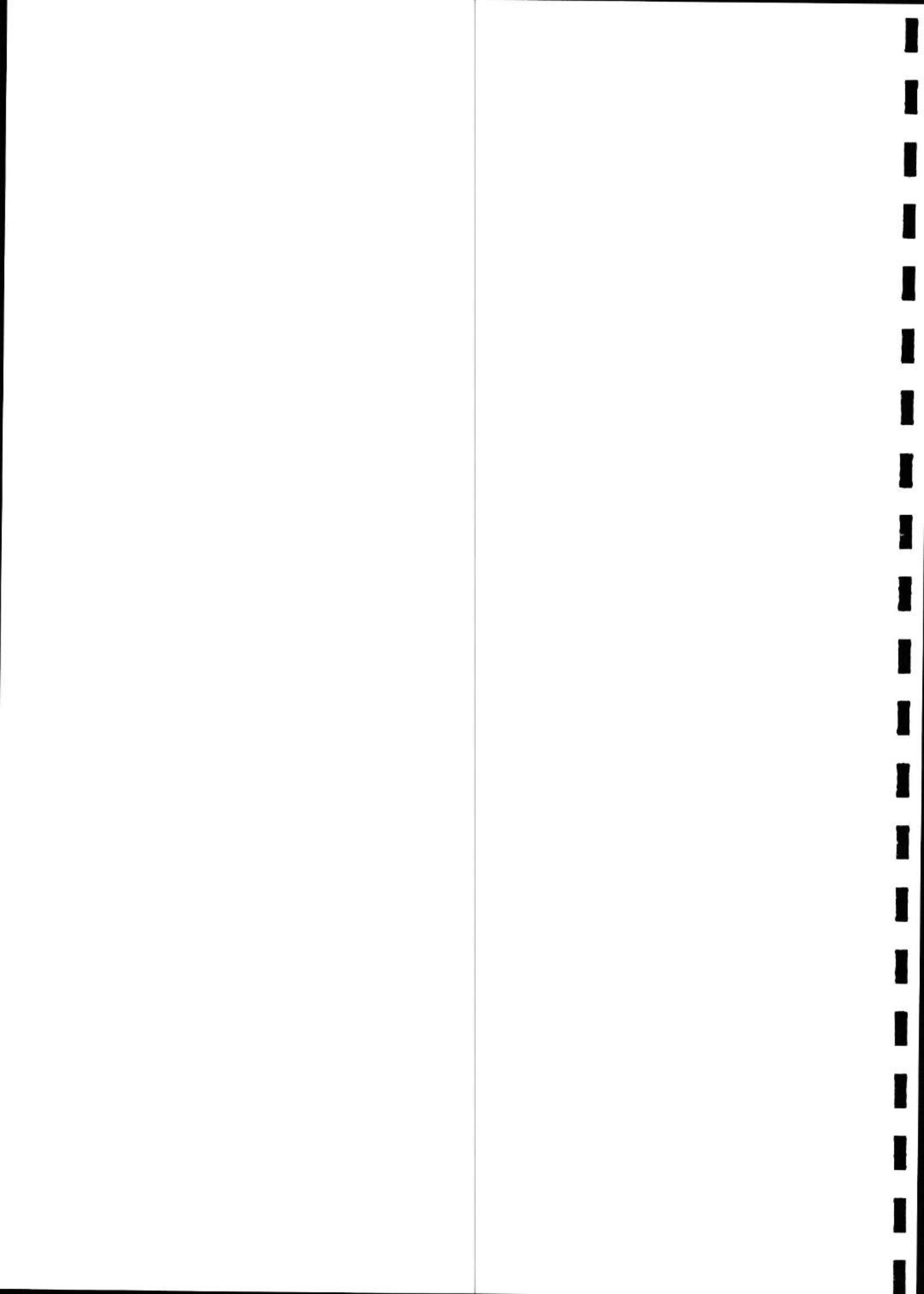


- Des indemnités d'assurance perçues ou devant être perçues par le Concessionnaire en raison de la survenance d'une Force Majeure Prolongée et/ou d'une telle résiliation.

5. Résiliation pour cause d'absence d'accord sur la révision de la Convention

En cas de résiliation pour cause d'absence d'accord sur la révision de la Convention conformément aux stipulations de l'article relatif à la procédure de révision, les Indemnités de Résiliation seront égales :

- En cas de bouleversement grave et imprévu des conditions économiques par rapport à celles prévalant à la Date de Signature ayant entraîné une demande de révision du Concessionnaire au montant prévu pour le cas de résiliation pour Force Majeure Prolongée par suite d'un Cas de Force Majeure Naturelle.
- En cas de bouleversement grave et imprévu des conditions économiques par rapport à celles prévalant à la Date de Signature ayant entraîné une demande de révision de l'Autorité Concédante au montant pour une résiliation suite à un cas de Défaut de l'Autorité Concédante.



Annexe 7 : Informations détaillées sur la technique de financement de projet



Annexe 7 : Informations détaillées sur la technique de financement de projet

7.1 - Introduction

Cette annexe offre un aperçu des grands principes du financement de projet (project financing) et de son application aux projets réalisés en PPP. L'intention n'est pas de couvrir l'ensemble des questions (nombreuses et complexes) qui concernent le montage financier des PPP. L'équipe de gestion de projet devra s'appuyer sur les compétences de conseillers financiers et juridiques afin de comprendre les arbitrages qu'implique le financement de projet.

En règle générale, les projets PPP sont souvent financés en financement de projet. Dans ce type de financement, les prêteurs et les investisseurs comptent :

- soit exclusivement (financement dit sans recours), soit principalement (financement dit à recours limité) ;
- sur les flux de trésorerie (cash-flows) générés par le projet pour assurer le remboursement de leur prêt et pour obtenir un rendement sur leur investissement.

Le financement de projet diffère ainsi du prêt dit "corporate", pour lequel les prêteurs se fient à la solidité du bilan de l'emprunteur.

L'importance de structurer un financement de projet de façon à optimiser le coût du financement doit être soulignée. La structure financière retenue pour un projet doit également refléter la répartition des risques entre le secteur public et le secteur privé qui a été convenue aux termes du contrat PPP.

En particulier, le financement de projet doit assurer que les risques financiers et autres sont bien répartis entre les actionnaires, les sponsors et les prêteurs de la société de projet et au sein de chacun de ces groupes. Une bonne répartition des risques donnera à l'Autorité l'assurance que le partenaire privé, en particulier les prêteurs, a non seulement intérêt à résoudre en temps utile les problèmes que peut connaître le projet, mais qu'il dispose également des moyens nécessaires pour ce faire. En effet, la structure de financement d'un projet doit garantir, dans une très grande mesure, l'alignement des intérêts des principaux bailleurs de fonds sur ceux de l'Autorité. Autrement dit, la réussite du projet doit être une condition nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs aussi bien des prêteurs que de l'Autorité. Il s'agit là d'un élément clé du transfert du risque du secteur public vers le secteur privé que permet le PPP.



7.2 - Principes du financement de projet

Généralement, un PPP et une opération de financement de projet impliquent que les sponsors créent une société de projet spécifiquement conçue pour la réalisation du projet. Cette société sera l'emprunteur au titre des contrats de financement et elle sera partie prenante à d'autres contrats liés au projet (par exemple, la construction de l'ouvrage).

Les financements octroyés par les banques ou les investisseurs institutionnels sur les marchés de capitaux (prêts dits de premier rang) constituent la principale, mais non la seule, source de financement de la société de projet. Le solde des ressources nécessaires est fourni par les sponsors sous forme d'apports de fonds propres ou de prêts de rang inférieur. Le montage financier peut également comprendre des aides non remboursables, lesquelles peuvent représenter un apport non rémunéré de fonds propres par le secteur public.

Les prêteurs de premier rang doivent s'assurer que le projet génère des cash-flows suffisants pour assurer le service de la dette puisque, dans le cadre d'un financement de projet, les prêteurs ne bénéficient pas de recours sur les sponsors. Ils doivent également veiller à ce que la structure juridique du projet leur donne priorité sur les cash-flows de la société de projet par rapport aux prêteurs de rang inférieur ou aux tiers.

En outre, les prêteurs chercheront parfois à obtenir, de la part des sponsors et (ou) de tiers, des garanties supplémentaires afin de se couvrir contre le risque que le projet ne génère pas de cash-flows suffisants. Enfin, les prêteurs tiendront à s'assurer que, si le projet devait connaître des difficultés financières par suite de la mauvaise performance de l'un ou de plusieurs des contractants de la société de projet, le déficit engendré sera "répercuté" sur le contractant, de telle façon que la capacité de la société de projet à servir la dette reste intacte.

Bien que la responsabilité du montage du financement d'un projet PPP incombe au partenaire privé (la société de projet est l'emprunteur), il est important que les responsables de l'Autorité et ses conseillers comprennent les modalités du financement et leurs conséquences. A cet effet :

- lors de l'évaluation de l'offre d'un candidat, l'Autorité doit être en mesure de juger si le contrat PPP proposé est bancable et si le financement proposé pourra être effectivement obtenu. Attribuer le contrat PPP à un partenaire privé qui se révèle, en fin de compte, incapable de financer le projet est une perte de temps et un gaspillage de ressources ;
- la façon dont sont répartis les risques dans le contrat PPP peut avoir un impact sur la possibilité de mettre sur pied certains montages financiers spécifiques et sur le coût global du financement ;
- le financement peut avoir un impact sur la solidité à long terme du PPP. Par exemple, plus



le ratio d'endettement est élevé, plus il est probable que, dans une conjoncture difficile, la société de projet sera exposée au risque de ne pas pouvoir honorer ses obligations de service de la dette ; ce qui pourrait entraîner la résiliation du contrat PPP ;

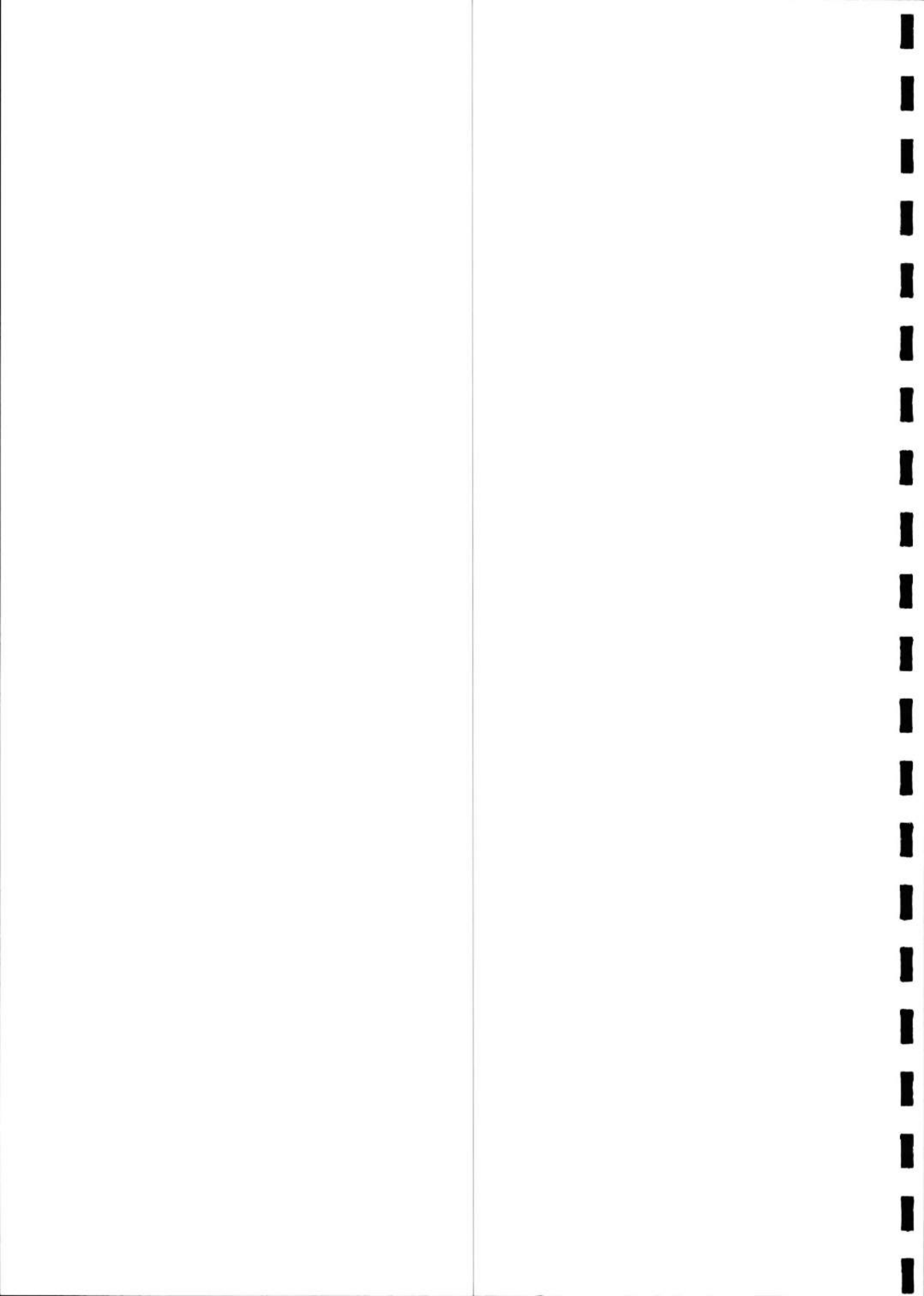
- plus le ratio d'endettement est élevé, plus les prêteurs auront intérêt à s'assurer qu'il est apporté une solution aux problèmes que rencontre le projet afin de protéger leur mise de fonds ;
- si le projet PPP prévoit une garantie publique ou l'octroi d'aides publiques, l'Autorité jouera un rôle direct dans le montage d'une partie du dispositif financier ;
- les montants et les modalités détaillées du financement peuvent avoir une incidence directe sur les obligations potentielles de l'Autorité (notamment les paiements dont serait redevable le secteur public en cas de résiliation du contrat pour différentes raisons) ;
- les conseillers de l'Autorité doivent avoir une parfaite compréhension des conditions à satisfaire pour rendre le projet PPP susceptible de bénéficier d'un concours bancaire compte tenu des conditions et des pratiques du marché en vigueur. Il peut être utile, pour obtenir une bonne compréhension de la position des prêteurs et des investisseurs, de sonder le marché à différentes étapes de la préparation du projet.

7.3 - Structure de financement

Comme esquissé plus haut, le financement d'un projet PPP se compose principalement de prêts de premier rang et d'apports de fonds propres (lesquels peuvent, parfois, prendre la forme de prêts subordonnés consentis par les actionnaires de la société de projet). La structure financière peut également inclure d'autres types de prêts de rang inférieur (tels que les prêts mezzanine) et, dans certains cas, d'aides non remboursables.

Le montage financier du projet repose sur une évaluation minutieuse des risques liés à la construction et à l'exploitation de l'ouvrage ainsi que des risques liés aux recettes. Ce montage vise à établir une répartition optimale des risques entre les différents partenaires du secteur privé. En pratique, cela signifie limiter les risques auxquels sont exposés les prêteurs de premier rang et les répartir entre les actionnaires de la société de projet, les contractants (par exemple, le constructeur et l'exploitant), les garants et autres par le biais de dispositions contractuelles.

À titre de principe général, plus le ratio d'endettement (c'est-à-dire le ratio de la dette au montant des fonds propres) d'un projet est élevé, moins le projet coûtera au secteur public. En effet, les prêts de premier rang sont moins onéreux que les autres formes de financement (à l'exception des aides publiques). Toutes choses étant égales par ailleurs, le ratio d'endettement du projet dépendra de la volatilité des cash-flows du projet. Plus cette volatilité est élevée, plus la "marge de sécurité" requise par les prêteurs (c'est-à-dire la marge des cash-flows prévisionnels doivent dépasser le service de la dette) sera importante. Cette marge de sécurité est nécessaire pour



donner l'assurance aux prêteurs que leur dette pourra être remboursée même dans des scénarios pessimistes.

Les prêteurs formuleront leurs exigences de marge de sécurité en référence à des "ratios de couverture de la dette", en particulier le "ratio de couverture du service de la dette" (RCSD). La valeur du RCSD requis dépendra donc en grande partie du profil de risque du projet et de la variabilité des cash-flows.

Pour un ratio d'endettement donné (ou pour un volume d'endettement donné), le RCSD visé déterminera le niveau de la redevance de services que devra verser l'Autorité. Inversement, pour un niveau donné de redevance (par exemple, le niveau maximum qui soit budgétairement soutenable pour l'Autorité), l'objectif de RCSD déterminera le ratio d'endettement du projet. En d'autres termes, plus le ratio d'endettement du projet est faible (c'est-à-dire plus les fonds propres sont importants par rapport aux emprunts), plus les ratios de couverture seront élevés.

Les conseillers financiers de l'Autorité doivent intégrer les exigences des prêteurs à cet égard. Le financement sera grandement facilité si le projet élaboré et proposé au marché est structuré de telle façon que les ratios de couverture consentis coïncident avec ceux qui sont typiquement appliqués dans le secteur en question et pour ce type de PPP. Il sera également d'autant plus aisé d'obtenir les meilleures conditions de financement possible.

Par conséquent, l'un des arbitrages fondamentaux de la conception d'un PPP est de chercher à réaliser un juste équilibre entre la répartition des risques entre l'Autorité et le partenaire privé, la répartition des risques au sein du partenaire privé et le coût de financement.

7.3.1 - Endettement

Les prêts de premier rang (senior) sont prioritaires, pour ce qui est du remboursement, sur les autres sources de financement.

Les prêts mezzanine sont subordonnés aux prêts senior, mais sont prioritaires sur les fonds propres aussi bien pour ce qui est de la répartition des cash-flows de la société de projet :

- dans ce qui est appelé la "cascade des cash-flows" (c'est-à-dire l'ordre d'application des cash-flows de la société de projet) ;
- que lors de la liquidation de la société de projet. Étant donné que le remboursement des prêts mezzanine peut être affecté par la mauvaise performance de la société de projet et compte tenu du caractère prioritaire du remboursement des prêts senior, le rendement des prêts mezzanine est supérieur à celui des prêts senior.



La tarification des prêts d'un projet PPP se base, sur le coût sous-jacent pour les prêteurs, auquel s'ajoute une composante fixe (ou marge) exprimée en points de base et destinée à couvrir le risque de défaut de la société de projet.

Le coût sous-jacent des fonds pour les prêteurs est habituellement exprimé sur la base de taux d'intérêt variables (c'est-à-dire de taux d'intérêt qui fluctuent en fonction des évolutions des marchés). Ces taux d'intérêt sont basés sur les taux interbancaires. Contrairement à ces fonds à taux variable, les recettes perçues de la société de projet dans un PPP ne varient généralement pas en fonction des taux d'intérêt. Pour éliminer ce décalage, il est habituellement fait recours à des instruments de couverture de risque de taux d'intérêt (swap de taux d'intérêt) en vertu desquels la société de projet paie, en fin de compte, un taux d'intérêt fixe sur sa dette.

La décision d'inclure ces instruments dans la structure de financement du PPP doit être laissée à l'appréciation de la société de projet car c'est elle qui est motivée à prendre les mesures appropriées. Toutefois, le coût de ces instruments est important pour l'Autorité car ils peuvent entraîner des frais dans certains cas de résiliation du contrat PPP. C'est pourquoi il est important que le conseiller financier de l'Autorité analyse ces opérations.

Les prêts en faveur de grands projets PPP peuvent être fournis par des banques commerciales, des institutions financières internationales ou, directement, par les marchés des capitaux. Dans ce dernier cas, la société de projet émet des obligations qui sont souscrites par des investisseurs financiers désireux d'effectuer des placements à long terme (par exemple, des fonds de pension ou des compagnies d'assurance).

Les conseillers financiers seront en mesure de fournir à l'Autorité des informations importantes concernant les sources probables de financement pour un projet donné. Ils devraient également réaliser une évaluation des coûts et des avantages attendus des différentes options de financement. Cela inclura une évaluation de la durée des prêts que différentes sources de financement pourraient consentir. Ceci est particulièrement important dans les situations où il est difficile de lever des fonds à long terme pour financer un projet et où l'Autorité peut se trouver confrontée aux risques liés à la nécessité de refinancer des prêts à court terme (structures dites miniperm).

7.3.2 - Fonds propres

Les fonds propres sont généralement fournis par les sponsors du partenaire privé, mais ils peuvent également être apportés par des institutions financières ou des fonds d'investissement spécialisés. En raison d'avantages fiscaux et comptables, une grande partie des fonds propres peut, en réalité, prendre la forme de prêts subordonnés octroyés par les actionnaires de la société de projet (ces prêts sont souvent appelés « quasi-fonds propres »). Étant donné qu'ils



sont exposés en première ligne aux risques du projet, les actionnaires exigeront un rendement plus élevé sur les ressources qu'ils mettent à disposition de la société de projet.

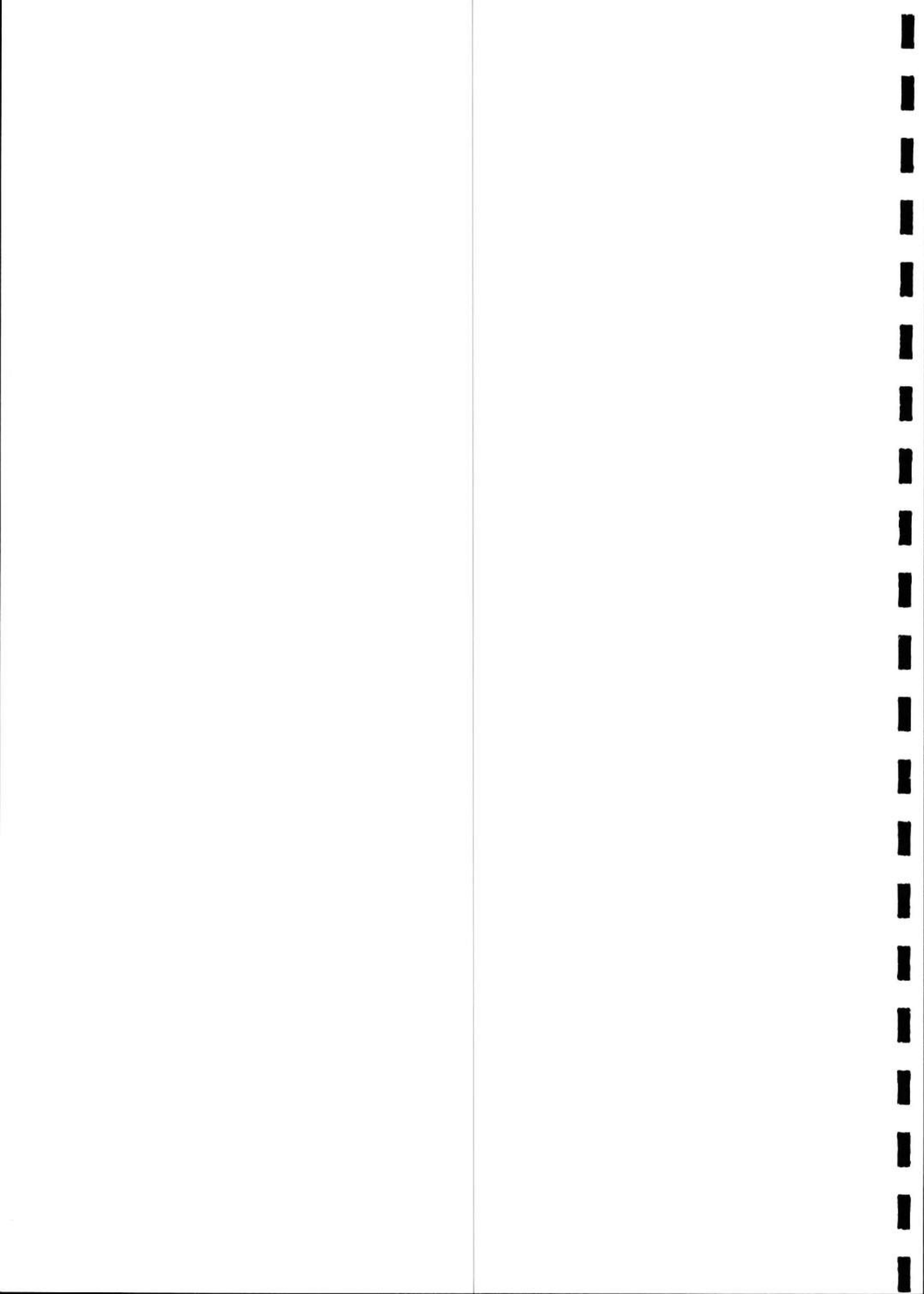
7.4 - Rehaussement de crédit

- **Rehaussement de crédit par les sponsors et par les contractants** : dans de nombreuses situations, afin de limiter le risque qu'ils assument (et, dans certains cas, le risque assumé par les actionnaires), les prêteurs exigeront que les sponsors mettent en place certaines mesures de rehaussement de crédit. Celles-ci peuvent revêtir différentes formes, y compris :
 - des garanties, octroyées par les sponsors ou par des tiers, couvrant la performance de la société de projet ou les obligations souscrites par d'autres participants au projet ;
 - des lignes de crédit qui mettent à disposition, à titre temporaire, des liquidités destinées à faire face à des risques spécifiques par exemple, une forte dépréciation de la monnaie locale ;
 - des assurances contre certains risques du projet tels que, les risques liés au retard d'achèvement et à la perte de recettes.
- **Soutien par le secteur public** : le secteur public peut également mettre à disposition des instruments de soutien, par exemple :
 - des financements directs sous la forme de contributions financières à la construction de l'ouvrage. Celles-ci peuvent être fournies par des fonds locaux, régionaux ou nationaux. Ces contributions en capital peuvent être conçues de façon à rendre un projet apte à bénéficier d'un concours bancaire ou à le rendre budgétairement soutenable pour l'Autorité ;
 - les instruments de garantie octroyés par le secteur public afin de couvrir certains types de risques qui, faute de ce soutien, ne pourraient être gérés ou atténués efficacement par la société de projet ou par les autres parties prenantes du secteur privé par exemple, dans le cas d'une route à péage, une garantie de recettes minimum.

7.5 - Sûreté et protections des prêteurs

Comme noté ci-dessus, dans le cadre d'un financement de projet, les prêteurs s'appuient principalement sur les cash-flows générés par le projet. Les sûretés et protections dont bénéficient les prêteurs traduisent cette caractéristique.

Les principales composantes sont :



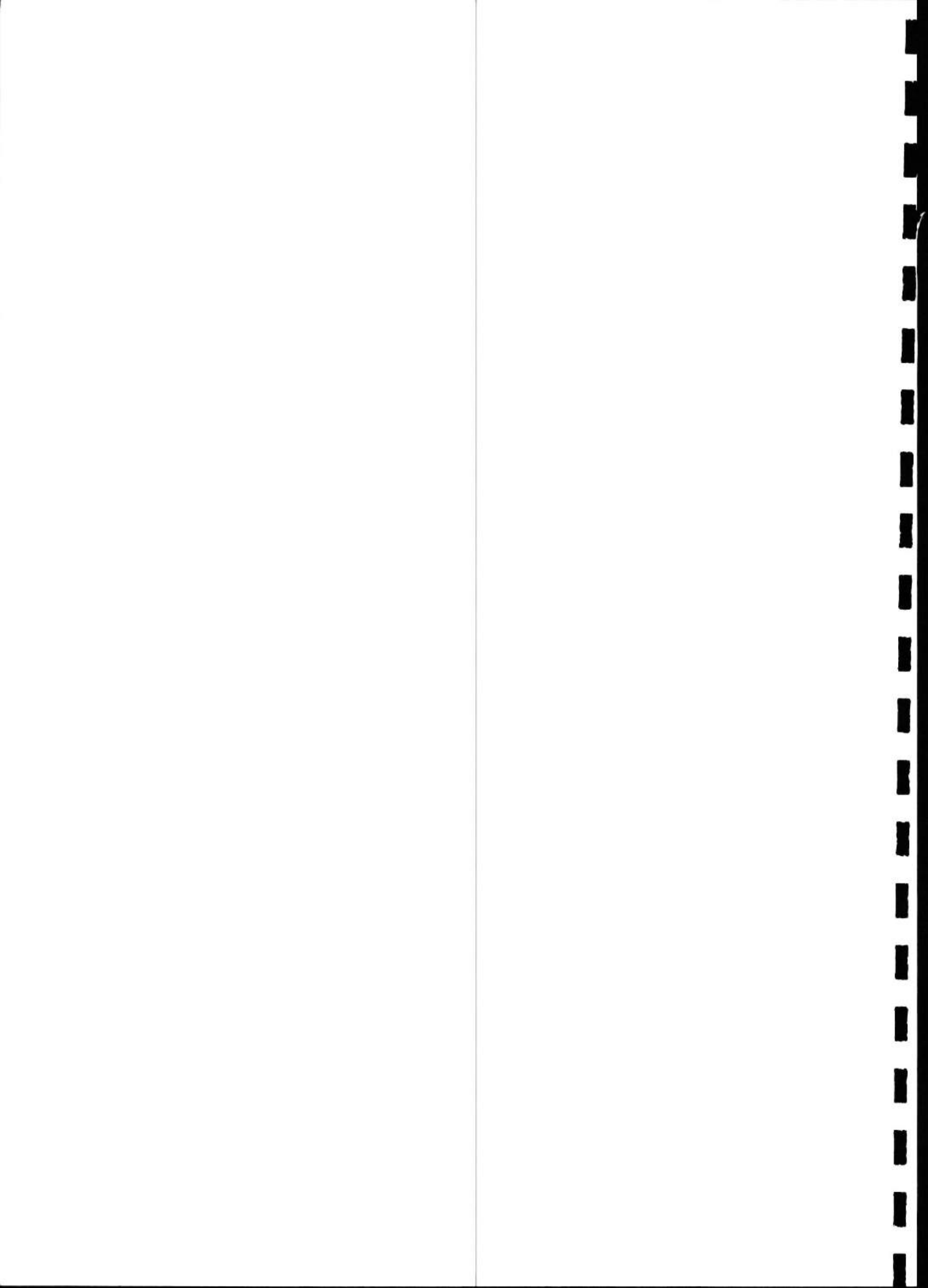
- la constitution d'une sûreté sur l'ensemble des actifs du projet, y compris sur les contrats et les comptes de la société de projet, afin de permettre aux prêteurs d'intervenir si celle-ci se trouve dans une situation de défaut ;
- le contrôle sur les cash-flows entrant ou sortant de la société de projet. Comme il a été mentionné ci-dessus, les contrats de financement définiront la cascade d'affectation des recettes du projet aux différents coûts. Pour les coûts de financement, priorité sera toujours accordée au service de la dette senior ;
- les contrats de financement définiront les circonstances dans lesquelles les prêteurs senior seront en mesure d'empêcher le paiement de toute rémunération aux actionnaires de la société de projet. Ceci reposera habituellement sur le respect de niveaux prédéfinis des ratios de couverture de la dette ;
- le contrôle des cash-flows au travers de la création de fonds de réserve, par exemple, le compte de réserve pour le service de la dette et le compte de réserve pour les travaux d'entretien).

L'Accord direct est un document contractuel clé dans le financement de projet

L'accord direct ou accord tripartite dans le contexte du financement de projet est un arrangement contractuel qui donne aux prêteurs la possibilité d'intervenir directement pour sauvegarder les intérêts d'un projet en cas de défaillance de la société de projet. Il permet également aux prêteurs d'agir comme une alternative à l'exécution des sûretés qu'ils détiennent. L'accord direct est généralement exigé par les prêteurs pour créer une relation directe entre eux et les cocontractants (généralement entre les prêteurs et la société en charge du projet et les tiers autorités publiques ou cocontractants de la société de projet). En effet, les prêteurs n'étant pas partie aux contrats de projet conclus par la société de projet, ils n'ont pas de relations avec les parties à ces contrats qui sont clefs pour la poursuite de l'exploitation du projet. Afin que leurs droits en ce qui concerne le projet soient reconnus, les prêteurs exigent la signature de contrats directs avec les parties au contrat PPP et surtout les parties publiques.

L'accord direct porte généralement sur :

- la notification, par les partenaires financiers à l'autorité contractante, des nantissements opérés en leur faveur ;
- la notification, par l'autorité contractante, aux partenaires financiers en cas de manquement de la part du partenaire privé ;
- une possibilité de proposition d'une entité de substitution par les partenaires financiers en cas de déclenchement d'une procédure de résiliation du contrat PPP par l'autorité contractante par suite d'un cas de défaut du partenaire privé et
- la reconnaissance par les partenaires financiers qu'à compter de la date de mise en



service définitive, ils ne pourront pas exercer les droits qu'ils détiennent au titre des sûretés consenties par le concessionnaire si l'exercice de ces droits empêcherait l'autorité contractante de récupérer les droits concédés au partenaire privé en vertu du contrat PPP.

Pour les prêteurs qui financent le projet, l'accord direct octroie des droits importants :

1. **Protection des Revenus** : Les accords directs offrent aux banques une opportunité de protéger les revenus d'un projet, assurant ainsi la continuité du service ou de la production même en cas de problèmes avec la société de projet. A travers un contrôle accru, les prêteurs peuvent intervenir directement pour protéger leurs intérêts dans le projet.
2. **Gestion des Risques** : Ils transfèrent certains risques du projet aux prêteurs qui sont souvent mieux équipés pour gérer ces risques grâce à leur expertise et leurs ressources.
3. **Alternative aux Sûretés** : Ces accords servent d'alternative à la réalisation des sûretés, permettant aux prêteurs d'avoir plus de contrôle sur le projet sans avoir à recourir à des mesures plus drastiques comme la saisie des actifs.
4. **Relation Directe avec les Cocontractants** : Ils établissent une relation directe entre les prêteurs et les cocontractants du projet ; ce qui peut inclure les autorités publiques ou d'autres parties clés impliquées dans le projet. L'établissement d'une relation directe entre les prêteurs et les cocontractants peut être bénéfique pour la gestion du projet.
5. **Continuité du projet** : La continuité du service ou de la production est assurée en cas de défaillance de la société de projet.

Les accords directs dans le financement de projet présentent des inconvénients qui doivent être soigneusement évalués par les parties concernées. Il s'agit, entre autres, de :

1. **Complexité contractuelle** : La mise en place d'accords directs peut entraîner une complexité contractuelle accrue.
2. **Coûts supplémentaires** : Ils peuvent engendrer des coûts supplémentaires en termes de négociation et de gestion des contrats.
3. **Risques de conflit** : Il peut y avoir un risque accru de conflits entre les différentes parties en raison des multiples relations contractuelles.

Il est important de noter que ces avantages et inconvénients peuvent varier en fonction des spécificités de chaque projet et des conditions du marché. Ces éléments doivent être donc examinés attentivement lors de la structuration des accords de financement.



Annexe 8 : Guide pour l'élaboration d'un Plan d'affaires



Annexe 8 : Guide pour l'élaboration d'un Plan d'affaires

8.1. Introduction

Un plan d'affaires, dans sa compréhension la plus large, est un document qui résulte d'une démarche de travail structurée ayant pour but de définir des objectifs à atteindre ainsi que les stratégies, méthodes, moyens et délais nécessaires pour ce faire. Dans ce sens, il contient de nombreuses informations sur les objectifs à atteindre sur lesquels il doit apporter suffisamment d'éclairage pour permettre leur bonne compréhension et une éventuelle prise de décision. Son contenu varie largement suivant la nature des objectifs et les différents interlocuteurs auxquels le plan d'affaires est prioritairement destiné. Toutefois, certaines informations indispensables devraient figurer dans tout plan d'affaires comme indiqué dans le paragraphe suivant (8.2).

Dans le cadre plus précis des Partenariats Public-Privé (PPP), la préparation du plan d'affaires est guidée par la nécessité de fournir aux instances de décision des informations spécifiques résumées dans un Rapport d'évaluation préalable dont le contenu doit refléter les dispositions de certains articles de la Loi N° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux Partenariats Public-Privé au Mali (Loi PPP) et son décret d'application N° 2017-0057 du 9 février 2017. Une approche rigoureuse et progressive devra être menée par l'Autorité contractante portant le projet, afin que la décision de structurer ou non le projet suivant l'approche PPP soit prise en toute connaissance de cause, sur la base d'un plan d'affaires solide et objectif. Cette démarche est présentée au paragraphe 8.3.

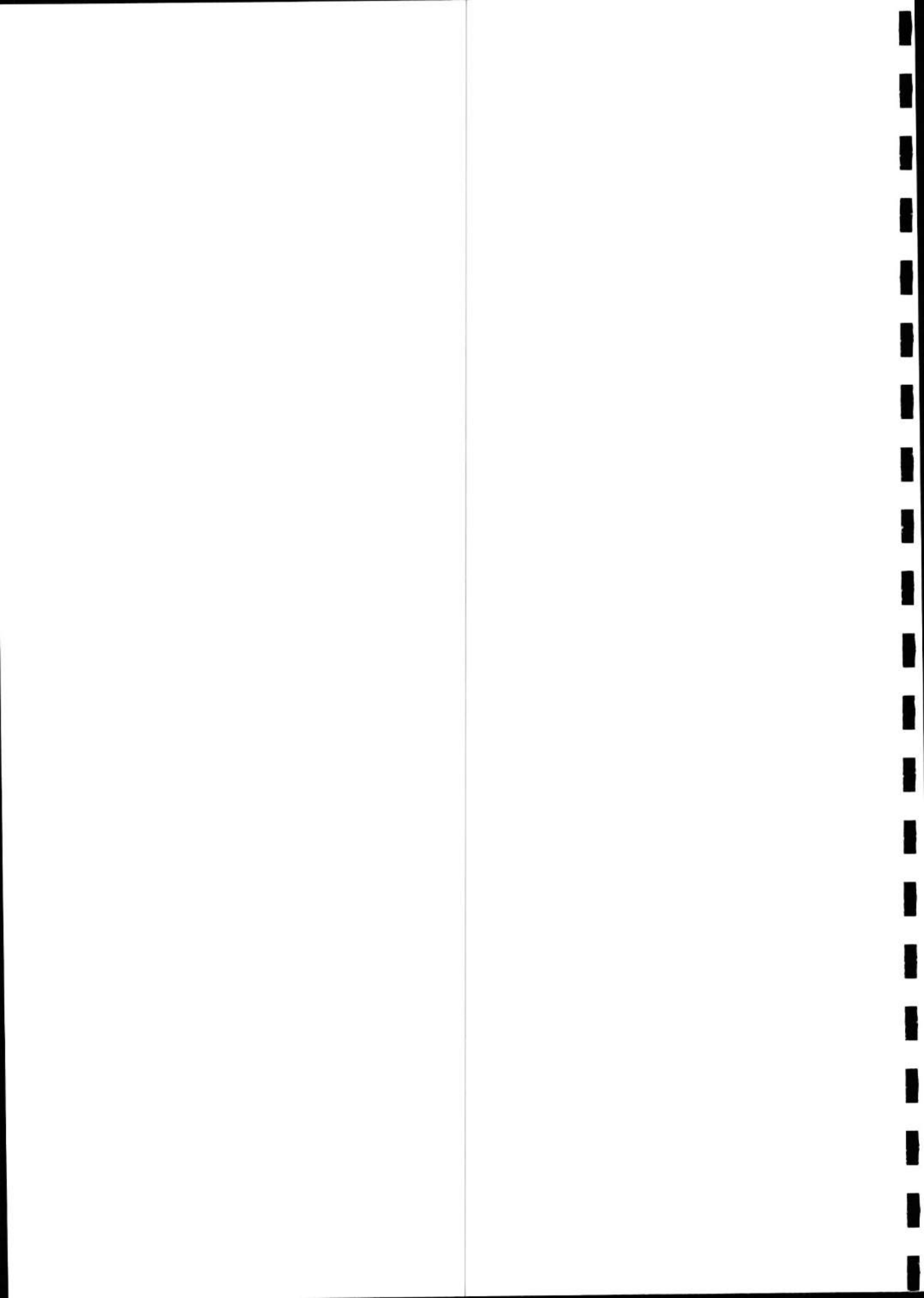
8.2. Plan d'Affaires : Généralités

8.2.1. Objectifs et Utilité d'un Plan d'affaires

Le plan d'affaires, également appelé plan de développement, business plan, bilan prévisionnel ou business case notamment dans le cas des projets PPP, vise à rechercher, formuler, compiler et présenter des informations sur une ou des activités de développement future(s) envisagée(s) par une entité publique ou privée. Le plan d'affaires est particulièrement utile lorsque l'entité souhaite approfondir ses réflexions sur la meilleure manière de conceptualiser l'activité future (lancement d'un projet, création d'une entreprise ou expansion d'une entreprise existante, etc.) et définir les stratégies et paramètres de sa faisabilité avec, le plus souvent, pour finalité la sécurisation de son financement. Il donne une structure au projet ainsi qu'un cadre d'actions permettant la prise de décision.

8.2.2. Contenu d'un Plan d'Affaires

Dans la mesure où la formulation du plan d'affaires peut répondre à différents besoins ou tenter



de répondre aux attentes de différents interlocuteurs, son format et son contenu ne sont pas universellement établis. Dans certains cas, des contenus standard peuvent être imposés par certains organismes financiers en fonction de leurs politiques internes de financement. Dans d'autres cas, comme pour les projets PPP au Mali, des dispositions légales peuvent guider la nature des informations à produire. Le plan d'affaires peut aussi se conformer à des demandes spécifiques liées à un appel d'offres par exemple dans le cadre de la préparation du dossier de soumission de l'entité élaborant le plan d'affaires. Quelles que soient les circonstances justifiant la préparation du plan d'affaires, celui-ci devrait contenir au minimum les quatre parties suivantes dont l'ordre de priorisation peut varier suivant le format souhaité ou imposé :

- (i) un résumé opérationnel ;
- (ii) une présentation du projet, du marché et de la stratégie ;
- (iii) une présentation du porteur du projet, de l'équipe dirigeante et de la structure ;
- (iv) des prévisions financières. Chacune de ces parties regroupe des informations complémentaires qui sont indiquées ci-dessous dans leurs grandes lignes et à titre illustratif uniquement étant entendu que certains plans d'affaires seront soit plus succincts, soit considérablement plus détaillés suivant la nature du projet ou de l'activité.

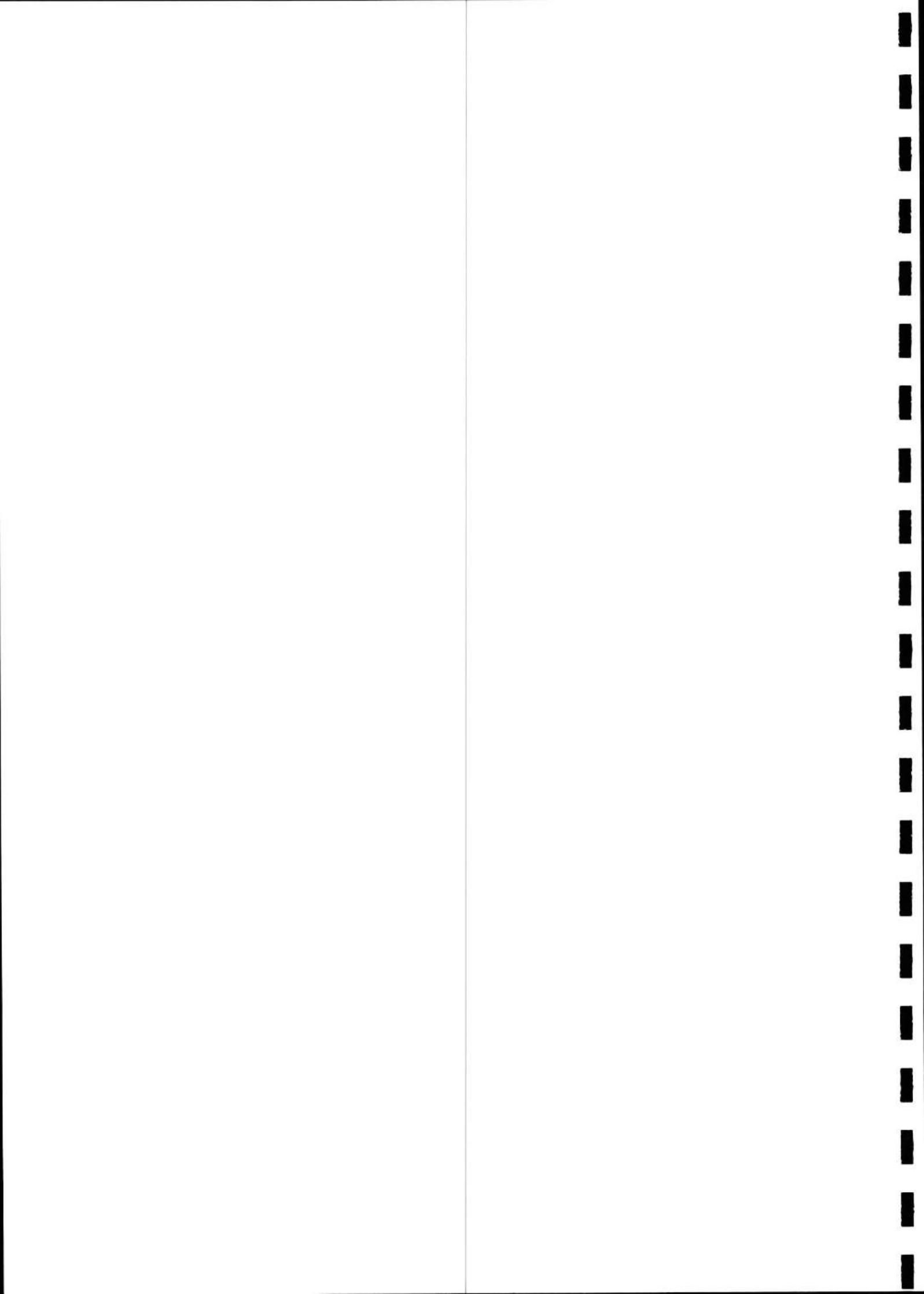
1. Résumé opérationnel

Le résumé opérationnel du plan d'affaires permet de présenter de manière concise les principales caractéristiques du projet ou de l'activité ainsi que ses promoteurs dans le but de donner une vision d'ensemble du projet et d'en faciliter la compréhension. Cette partie devrait inclure le titre du projet, son domaine d'intervention, sa sphère d'implantation (régional, national), ses produits/services, son environnement y compris les principaux contraintes et risques, la clientèle visée, le coût total du projet, les promoteurs et les sources de financement envisagées dont la part éventuelle devant être portée par ces promoteurs et celle devant faire l'objet d'emprunt.

2. Présentation du projet, du marché et de la stratégie

Cette partie a pour objectif de présenter le projet, le marché ciblé et la stratégie adoptée afin de permettre une bonne compréhension du projet dans ses principaux aspects opérationnels... Elle peut être structurée comme suit :

- a) présentation du projet en expliquant précisément le/les produit(s) ou service(s) que l'entité



envisage de proposer (fonctionnalités, technologies employées, avantages, prix, marché visé...);

- b) analyse du marché sur lequel l'entité souhaite se positionner : étude de l'offre et de la demande, analyse de la concurrence, tendances, perspectives, contraintes, risques, etc. Une étude de marché pourrait être utile pour ce faire ;
- c) présentation de l'approche stratégique du projet sur la base des données de l'étude de marché et du modèle économique (business model) clarifiant la manière suivant laquelle le projet génèrera des revenus, en relation avec la dimension commerciale, le marketing, la communication, les sources d'approvisionnement, les moyens à mettre en œuvre, le déroulement de la production, le calendrier de mise en place, etc.

3. Présentation du porteur du projet, de l'équipe dirigeante et de la structure

Cette partie du plan d'affaires porte sur le/les porteur(s) du projet, éventuellement l'équipe consacrée à sa réalisation et sur le cadre juridique du projet. Sa structure peut inclure les éléments suivants :

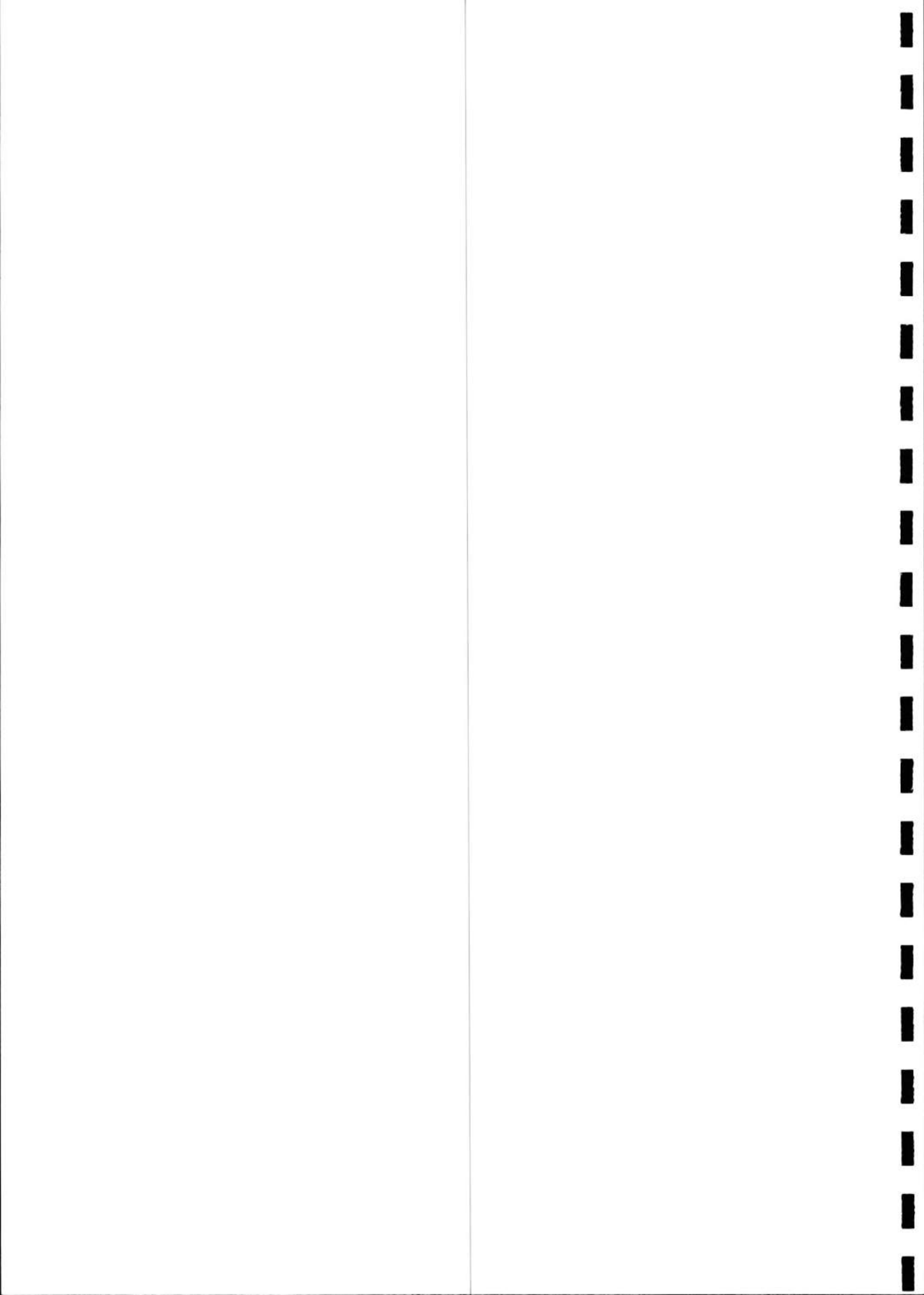
- a) présentation du porteur de projet : carrière, expérience, compétences afin de permettre à l'entité destinatrice du plan d'affaires de juger des capacités du/des promoteur(s) du projet à le gérer ou à le mener à terme ;
- b) motivations qui conduisent le(s) promoteur(s) à lancer le projet, et leur vision de développement de court, moyen et long terme ;
- c) éventuellement, présentation de l'équipe de direction ou des acteurs majeurs liés au projet : il s'agit de présenter les éventuelles autres personnes importantes qui vont participer au projet ;
- d) présentation de la forme juridique de l'entreprise et de la composition de son capital.

4. Prévisions financières

La dernière partie du plan d'affaires est consacrée aux prévisions financières. Celles-ci concernent la préparation de plusieurs états financiers dont :

- a) le compte de résultat prévisionnel ;
- b) le bilan prévisionnel ;
- c) le budget prévisionnel de trésorerie ;
- d) le tableau de financement ;
- e) le tableau des investissements.

Le compte de résultat prévisionnel permet de déterminer la rentabilité du projet. Le bilan prévisionnel donne une évaluation du patrimoine de l'entreprise à la fin de chaque exercice comptable. Le budget de trésorerie détaille, mois par mois, la trésorerie dont va disposer le



projet. Le plan de financement matérialise la structure financière du projet en recensant les besoins qui sont à financer et les ressources qui seront requises pour ce faire, tandis que le tableau des investissements reprend le détail des investissements classés en immobilisation et le calcul de leurs amortissements.

L'existence d'un modèle financier pourra faciliter la génération de ces états financiers, ainsi que celle de ratios utiles à la bonne évaluation de la situation financière prévisionnelle du projet. Il est aussi important que les prévisionnels financiers soient accompagnés d'explications, en particulier sur les principales hypothèses posées.

8.2.3. Caractéristiques d'un bon plan d'affaires

Le plan d'affaires est un document concis ou détaillé qui doit présenter certaines caractéristiques pour en faire un outil pouvant inspirer la confiance de ceux qui vont l'analyser. Dans ce sens, un plan d'affaires devrait être préparé avec soin, sincérité, cohérence et objectivité. Les concepteurs du plan d'affaires devraient éviter les excès d'optimisme qui peuvent conduire à une surestimation de certaines données. Il est en effet important que le plan d'affaires soit réaliste et repose sur des analyses dont la pertinence et la solidité peuvent être vérifiées, notamment pour ce qui concerne les prévisions chiffrées. Par ailleurs, même pour les projets les plus complexes, le contenu du plan d'affaires devrait être accessible à tous ceux qui le consultent, qu'ils soient spécialisés dans le domaine d'intervention du projet ou non.

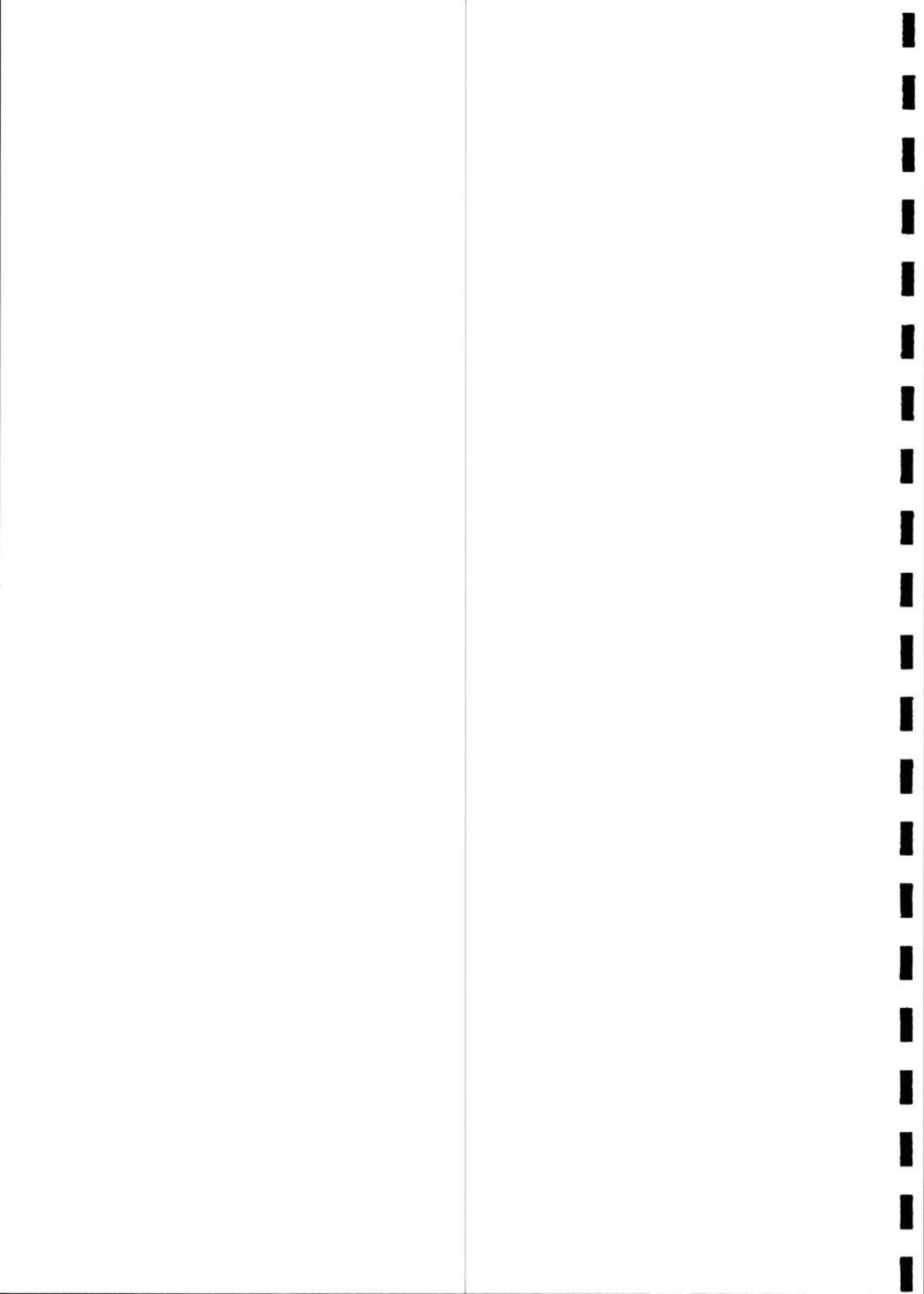
8.3. Plan d'Affaires dans le contexte d'un Projet de Partenariat Public-Privé

Il s'agit pour l'autorité porteuse du projet de s'organiser dans un premier temps pour identifier des projets à potentiel PPP, puis d'évaluer ces projets pour leur faisabilité et leur structuration en PPP. Dans ce contexte, la préparation d'un plan d'affaires (ou business case) s'avère utile pour l'autorité porteuse du projet pour des raisons qui sont détaillées au point **8.3.1** ci-dessous. Le point **8.3.2** abordera les informations requises dans le plan d'affaires pour la phase d'identification, tandis que le point **8.3.3** sera focalisé sur le plan d'affaires pour la phase d'évaluation.

8.3.1. Utilité du Plan d'affaires dans le processus PPP

L'autorité porteuse du projet, de par la Loi PPP, porte une responsabilité majeure dans le processus PPP. Elle doit rechercher ou produire une quantité importante d'informations, puis les compiler, analyser et présenter dans un format et un langage qui soient accessibles aux autorités désignées par la Loi PPP pour faciliter la prise de décision de celles-ci.

Dans ce contexte, la préparation d'un plan d'affaires devrait permettre :



- de privilégier une approche progressive de filtrage de projets viables afin d'éviter une perte de temps et de ressources pour des projets ayant une faible chance d'aboutir ;
- de mieux structurer le travail de l'autorité porteuse du projet afin que toutes les informations requises soient effectivement disponibles ;
- de faciliter l'organisation de l'équipe qui devra être mise en place pour la conduite du projet depuis la phase d'identification ;
- de guider la production de données qualitatives et quantitatives qui formeront l'ossature du Rapport d'évaluation préalable afin de démontrer la faisabilité du projet en PPP ;
- de rendre disponibles les informations requises pour la phase de passation et de contractualisation, et la rédaction des documents d'appel à concurrence.

8.3.2. Contenu du Plan d'affaires dans la phase d'identification du projet à potentiel PPP

Les Points suivants devront être inclus dans le Plan d'Affaires :

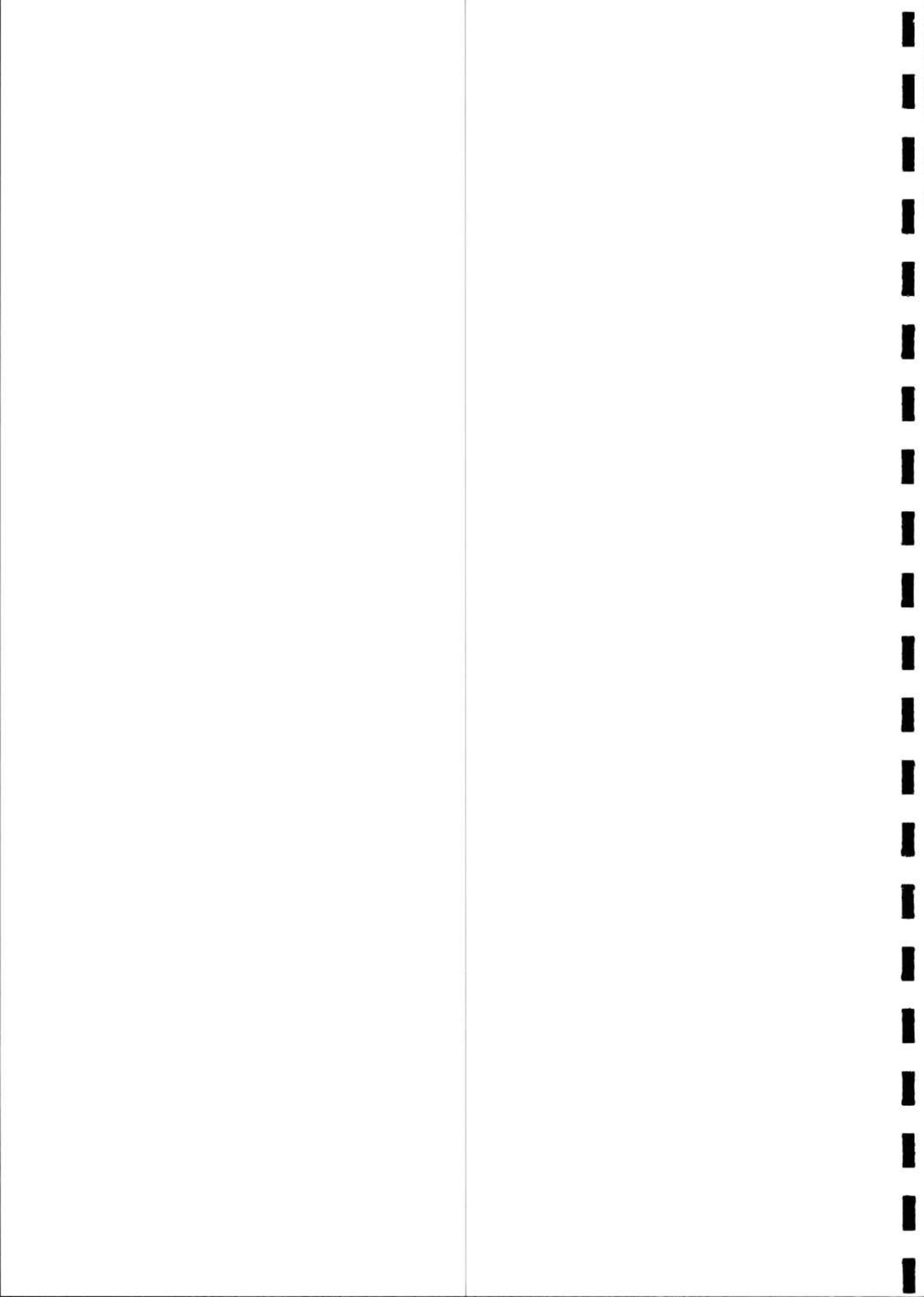
Point 1 : Identification et recherche de solutions des besoins prioritaires

Dans le cadre de la stratégie de provision de biens et services publics de qualité aux populations et dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, l'Etat, aux niveaux central et décentralisé, doit s'attacher à identifier les besoins prioritaires de ces populations et déterminer les objectifs recherchés en vue de leur satisfaction. Ces besoins devraient être documentés dans des stratégies de développement au plan national ou sectoriel. Il conviendrait de transformer ces objectifs en finalités mesurables et quantifiables devant être atteintes dans un délai déterminé (résultats).

Il pourrait exister plusieurs solutions envisageables répondant aux spécifications de résultats, qu'il conviendrait de rechercher à travers un benchmarking, et d'évaluer de manière objective pour progressivement en réduire le nombre et finalement ne retenir que la solution la plus réaliste et/ou réalisable en tant que projet d'amélioration des services actuels ou projet d'investissement majeur nécessitant de nouvelles infrastructures. L'objectif principal devra être l'utilisation optimale des ressources publiques.

Ce processus de sélection devrait reposer sur des études préliminaires technique, juridique, économique, social et environnementale pour permettre de préciser les contours du projet. Il s'agira, dans la mesure du possible, de déterminer des données telles que :

- la faisabilité technique et technologique ;
- l'incidence sur les ressources humaines ;
- les incidences réglementaire, légale et environnementale ;
- l'analyse de risques ;



- l'analyse financière des coûts/revenus anticipés ;
- l'analyse qualitative ;
- l'incidence budgétaire ;
- l'analyse socioéconomique des avantages-coûts.

Le projet retenu devra être inscrit dans le programme d'investissement de l'autorité contractante conformément à l'Article 7 de la Loi PPP. Cette inscription dans le programme d'investissement traduit le fait que le projet présente une utilité économique et sociale pour la collectivité.

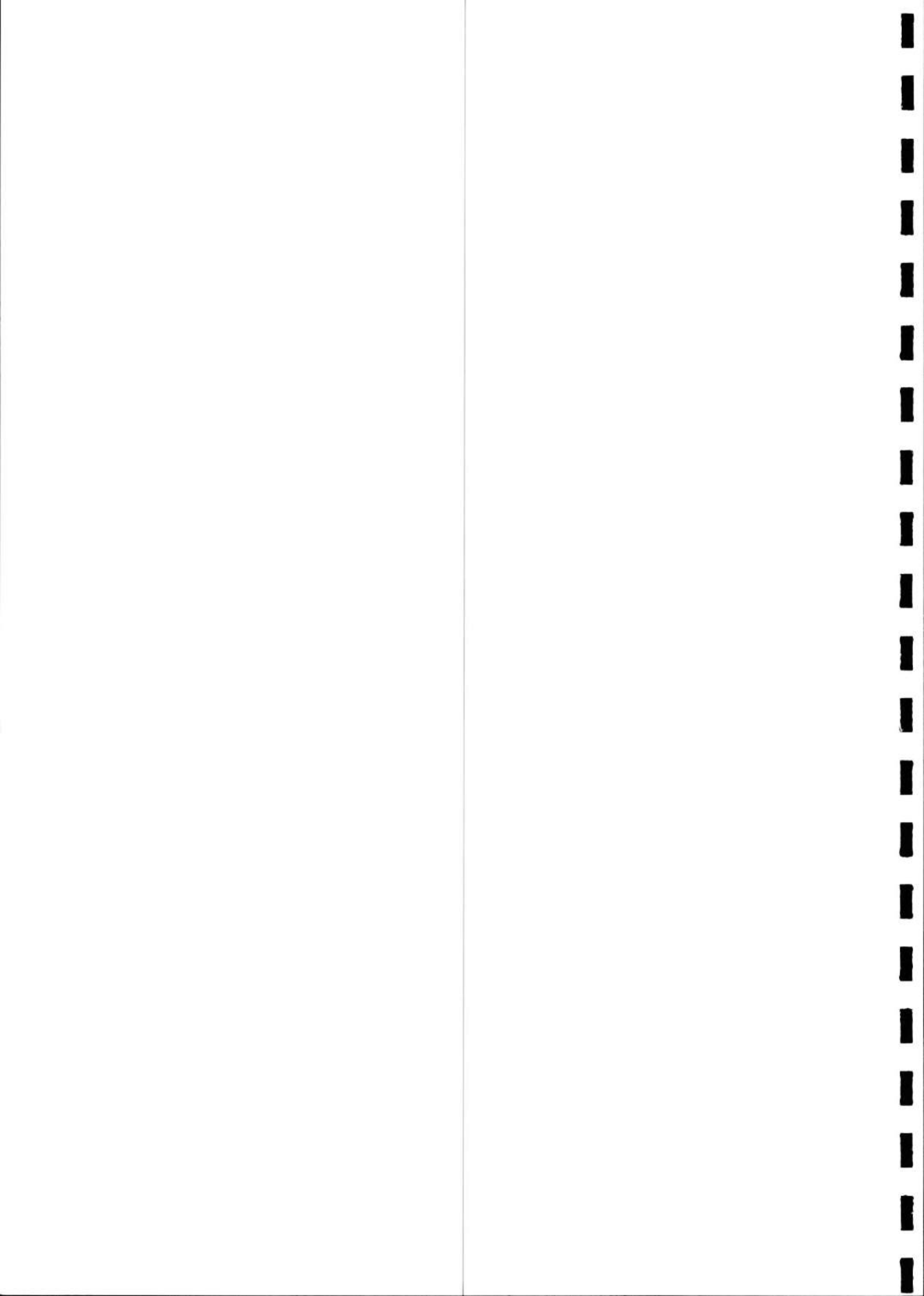
Point 2 : Evaluation initiale du potentiel PPP du projet

Un projet inscrit dans le programme d'investissement peut présenter un potentiel pour être développé en PPP. Dans ce cadre et avant d'initier des études quantitatives, plus détaillées et coûteuses, l'autorité contractante peut faire une analyse de la pertinence du projet pour l'approche PPP, généralement à travers des évaluations qualitatives comme les analyses multicritères, plus simples d'utilisation. Ces évaluations peuvent aussi porter sur certaines caractéristiques des projets PPP telles que :

- la taille du projet est-elle suffisamment importante pour justifier les coûts de transaction et de financement additionnels des projets PPP ? ;
- le caractère mesurable des activités :peut-on mesurer la quantité et la qualité des résultats à atteindre ? Peut-on exprimer les résultats en termes de caractéristiques et de fonctions ?) ;
- la faisabilité de la détermination des coûts et revenus du cycle de vie du projet ;
- la faisabilité juridique du projet entre-t-il dans le cadre législatif PPP du pays ? ;
- la capacité du budget de l'Etat à faire face aux paiements du partenaire privé ou la possibilité pour le projet de générer des ressources à travers les paiements des usagers ;
- le potentiel d'intégration du projet dans un contrat global ;
- l'existence d'un marché concurrentiel ;
- l'expertise et l'intérêt éventuel du secteur privé national/international pour le projet ;
- l'existence de risques ou d'incertitudes que le secteur privé ne pourra pas gérer.

Si cette revue interne à l'autorité contractante n'aboutit pas à une conclusion tranchée dans un sens ou un autre, il serait prudent pour cette autorité de conduire des études préliminaires additionnelles pour s'assurer de manière décisive de la faisabilité du projet en PPP et, par la suite, entamer la phase d'évaluation et de structuration du projet en PPP. Dans le cas de non-faisabilité du projet en PPP, l'autorité contractante devrait envisager sa conduite en Maitrise d'Ouvrage Publique (MOP).

Finalement, l'autorité contractante devrait s'assurer que les informations ressortant de la phase



d'identification (sélection et évaluation initiale du potentiel PPP) sont consignées dans un rapport.

8.3.3. Contenu du Plan d'affaires dans la phase d'évaluation et de structuration du projet

De nombreuses informations ont déjà été rassemblées sur le projet durant la phase d'identification et de sélection, notamment au travers des études de préféabilité. Durant la phase d'évaluation du projet pour le PPP et en vue de rassembler les données requises pour la préparation du Rapport d'évaluation préalable, l'autorité contractante devra approfondir ces études et analyses à plusieurs niveaux afin de pouvoir déterminer si l'approche PPP apporte plus de valeur ajoutée pour la collectivité dans son ensemble que d'autres modes de la commande publique.

Afin de faciliter le processus d'évaluation qui est complexe, l'autorité contractante devrait mettre en place ou renforcer une équipe dédiée au projet ; préparer un plan de gestion du projet, y compris un programme de travail et éventuellement faire appel à des compétences non disponibles en interne, notamment dans les domaines technique, environnemental, économique, financier et juridique. De même, l'autorité contractante devrait s'assurer d'obtenir des fonds additionnels si ceux dont elle dispose dans son budget sont insuffisants pour mener à bien les études et analyses requises. Durant cette phase, l'autorité contractante devra s'efforcer de rassembler les données techniques et financières détaillées sur le projet dans l'approche PPP (Points 3 à 6), de créer un comparateur du secteur public pour pouvoir comparer le projet dans l'approche PPP et dans l'approche Maitrise d'Ouvrage Publique-MOP (Point 7) et déterminer l'approche qui apporte le plus de valeur pour la collectivité (Point 8). Des observations finales sont faites en conclusion (Point 9).

Les Points suivants devront donc être inclus dans le Plan d'Affaires :

Point 3 : Détermination du périmètre et des exigences techniques du projet et évaluation des coûts

Définir avec précision le périmètre d'un projet est fondamental dans l'approche PPP car de cette définition vont découler : la délimitation de la frontière et des interfaces entre partenaire public et partenaire privé ; les exigences techniques et les critères de performance du projet et le cadre de génération des revenus du projet qui constituera aussi la base de la structure financière et du partage des risques du projet en mode PPP.

Les exigences techniques du projet sont au cœur du processus PPP. Elles doivent fournir, en effet, suffisamment d'informations techniques sur le projet afin de permettre une définition précise de la conception de l'infrastructure et les caractéristiques du service à mettre en œuvre



tout en évitant d'être trop prescriptives pour laisser suffisamment de place aux capacités d'innovation des partenaires privés lors de la préparation de leurs soumissions en réponse à l'appel d'offres. Des spécifications de construction trop détaillées auront également un effet indésirable sur le partage de risques entre partenaires public et privé. Les exigences techniques doivent également inclure les critères de performance concernant l'exploitation et la maintenance, en termes de résultats et non d'inputs, ainsi qu'un système d'évaluation des performances du partenaire privé assorti d'un régime de sanctions en cas d'insuffisances. Des études sur le terrain devront être entreprises pour notamment identifier d'éventuelles expropriations foncières, leurs coûts et les délais nécessaires pour les conduire et la partie qui en aura la responsabilité.

Ce Point devrait aboutir à une estimation des coûts de développement, de gestion et de maintenance du projet dans l'approche PPP. Cette estimation pourrait déterminer des gains d'efficacité pour l'approche PPP en raison de possibles innovations techniques à condition, toutefois, que les justifications sous-tendant ces gains d'efficacité soient fournies.

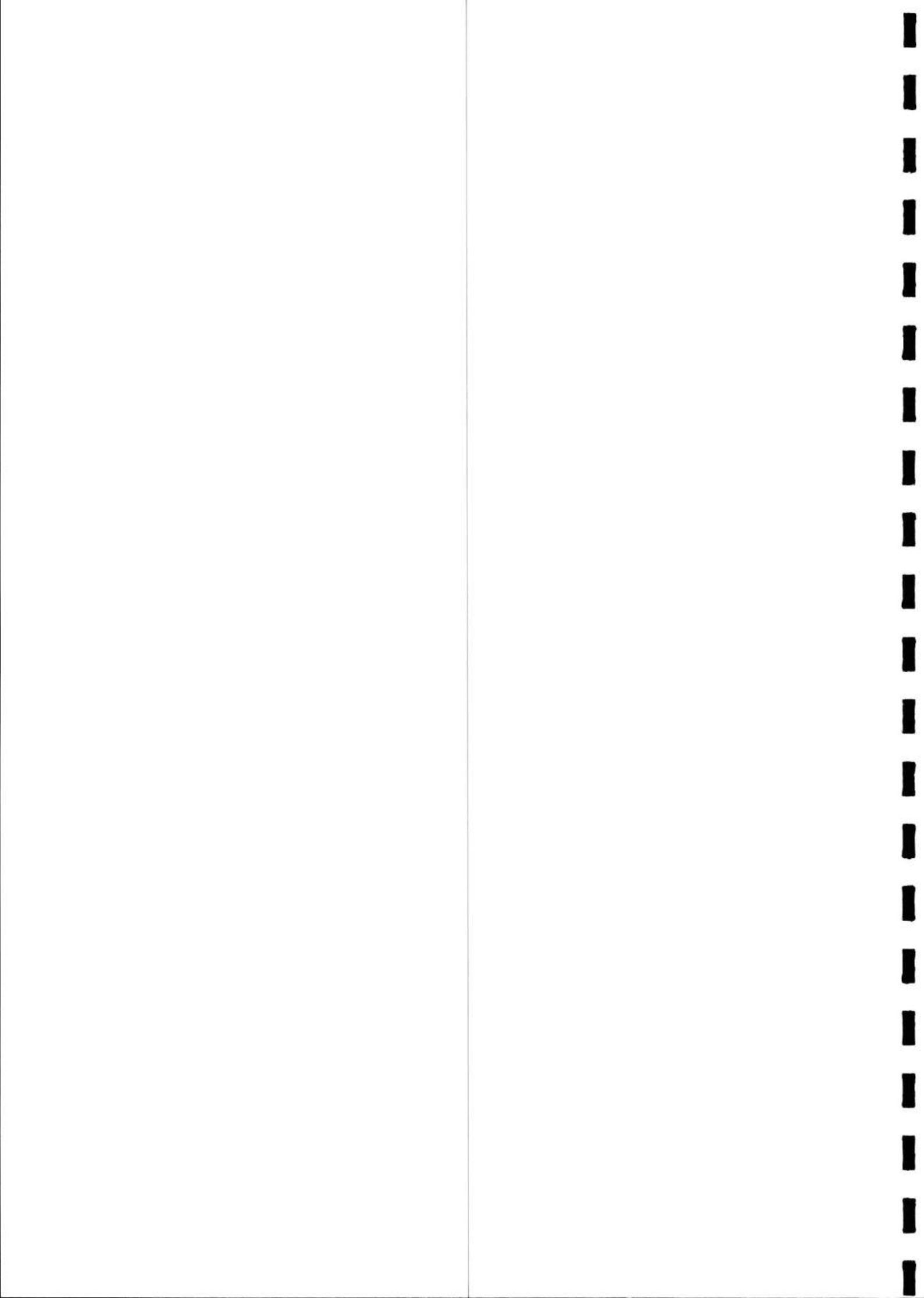
Point 4 : Définition, allocation et valorisation des risques

Il convient de souligner qu'un projet PPP repose sur un partage optimal, entre les secteurs public et privé, des risques, des responsabilités, des investissements et des bénéfices. Durant la phase d'évaluation du projet, l'autorité contractante devrait définir avec une grande précision et de manière exhaustive tous les risques liés au projet et leur allocation entre partenaires public et privé. Ces risques pourraient être récapitulés dans un registre ou une matrice des risques pour leur suivi durant la mise en œuvre du projet. L'allocation des risques entre partenaires public et privé devrait reposer sur la capacité de chacun à mieux gérer le risque, à mieux l'atténuer si des mesures d'atténuation existent, ou à le transférer à une tierce partie si le risque peut être transféré. Il est utile de rappeler que le transfert d'un risque au secteur privé entraîne un coût pour le secteur public étant donné que le secteur privé cherchera à gagner un revenu proportionnel aux risques qu'il assume.

Une fois définis et alloués entre partenaire public et partenaire privé, les risques doivent aussi faire l'objet d'une valorisation financière, qui peut se faire par le calcul de la valeur à ajouter en multipliant la probabilité d'occurrence d'un surcoût par son impact financier. La détermination des probabilités d'occurrence peut reposer sur l'expérience du personnel de l'autorité contractante, sur des dires d'experts ou sur des modèles statistiques si celles-ci sont disponibles et reposent sur des données de retour d'expérience suffisamment solides.

Point 5 : Détermination de la structuration financière du projet en mode PPP

Une fois les contours techniques et les coûts du projet définis pour l'approche PPP (Point 3) et



les risques du projet recensés, alloués et valorisés (Point 4), l'autorité contractante peut en définir la structuration financière du point de vue de l'Etat en déterminant de quelle manière des fonds publics vont intervenir dans la mise en œuvre du projet pour en diminuer le coût et/ou les risques. Il convient de rappeler qu'un PPP suppose généralement que le projet soit financé par le partenaire privé, qui est remboursé soit par l'Etat au travers de loyers (PPP à paiement public), soit par les usagers de l'infrastructure ou du service (PPP à paiement par les usagers). Il peut cependant arriver que les paiements des usagers, maintenus à un certain niveau pour des questions sociales par exemple, soient insuffisants pour adéquatement rémunérer le partenaire privé. Pour d'autres types de projets, de nature sociale comme un hôpital, la rémunération du partenaire privé devrait majoritairement provenir de l'Etat.

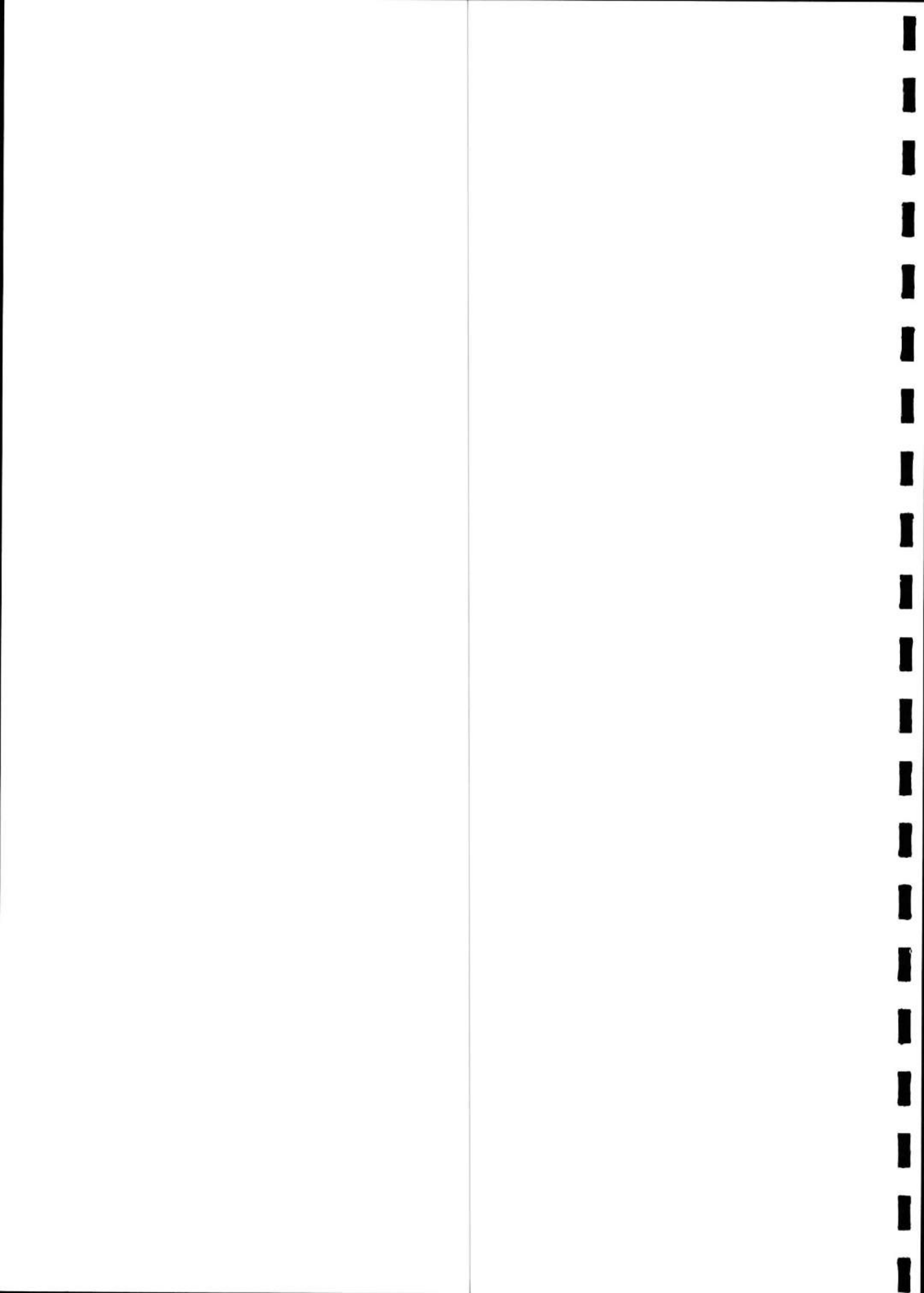
Il est donc important durant la phase d'évaluation du projet, que l'autorité contractante définisse les contributions attendues de l'Etat sur la base des coûts du projet et des modalités de rémunération du partenaire privé. Indépendamment des coûts directs tangibles qui peuvent être pris en charge par l'Etat (subvention durant la construction ou l'exploitation, provision de dettes, prise de parts dans le capital de la société de projet.), celui-ci peut aussi être amené à prendre en charge des coûts contingents (garanties qui ne se traduiront en sortie d'argent que dans le cas de survenue de certains événements).

Les informations résultant de ce Point 5 ont un impact direct sur la détermination de la soutenabilité budgétaire du projet, qui doit figurer dans le Rapport d'évaluation préalable.

Point 6 : Modélisation financière du projet en mode PPP

Durant la phase d'évaluation du projet, il est important pour l'autorité contractante de décrire, avec autant de précision que possible, le projet en mode PPP en termes financiers. Un instrument couramment utilisé pour ce faire est le modèle financier dont le contenu peut varier du plus simple au plus sophistiqué suivant les capacités de l'autorité contractante ou les outils mis à sa disposition. Le modèle financier intègre, pour toute la durée du contrat, les investissements du partenaire privé, les revenus, coûts, taxes ainsi que plusieurs paramètres tels que le coût des assurances, des dettes bancaires, et des capitaux propres. Le modèle financier présente la caractérisation financière du projet sur sa durée de vie compte tenu des hypothèses posées et des décisions prises au cours de cette phase d'évaluation. Il convient de noter que, bien qu'élaboré par l'autorité contractante, le modèle financier est censé refléter les perspectives du partenaire privé sur le projet.

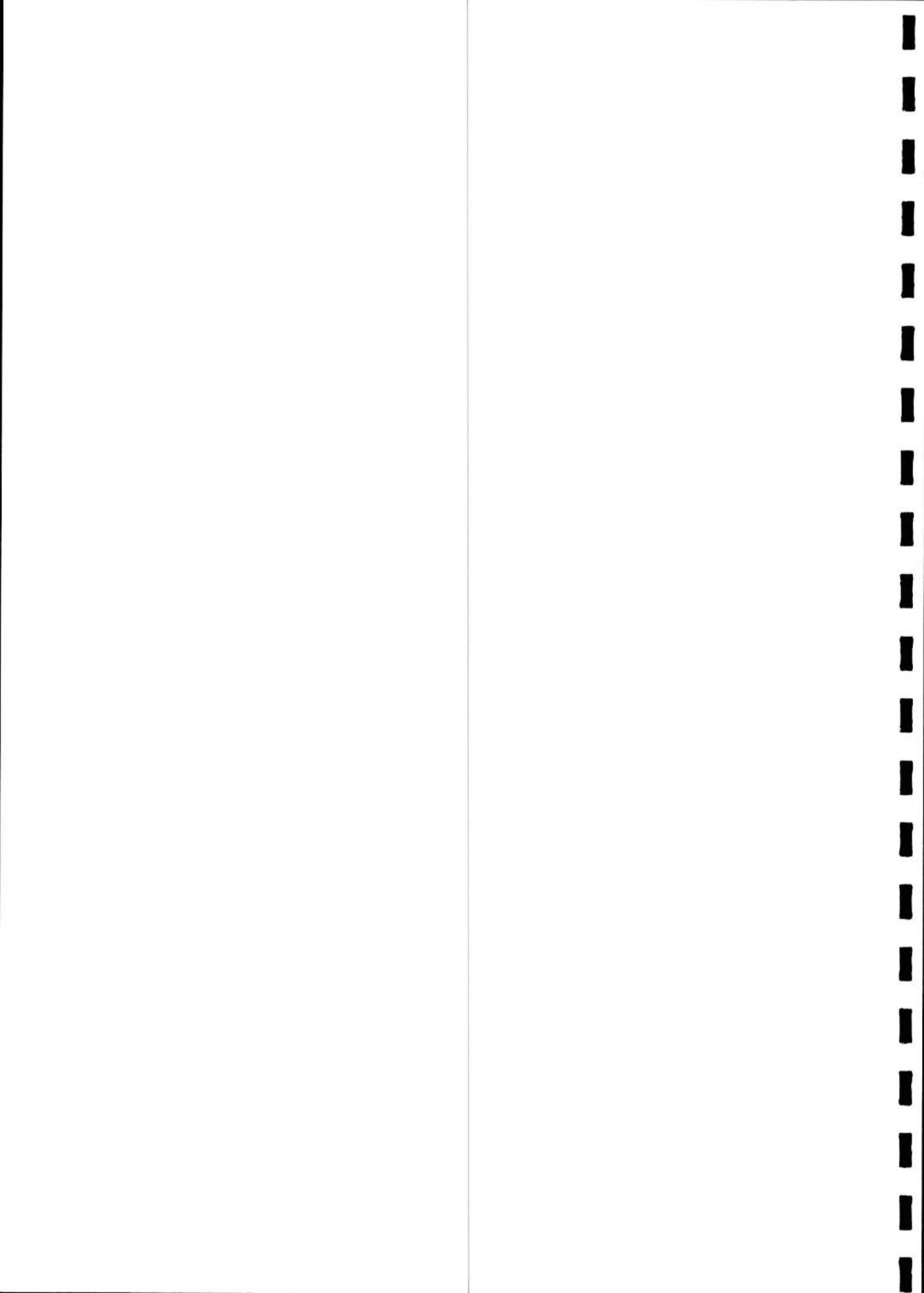
Les informations résultant de la phase d'identification et de sélection du projet, ainsi que celles obtenues lors de la définition des spécifications techniques et de la structuration financière (contributions de l'Etat au projet), devront être complétées par une variété d'autres données



comme suit :

- les hypothèses macroéconomiques telles que l'inflation ; le taux d'emprunt sans risque ; le taux de change ; etc.
- coûts CAPEX (Capital Expenditures) ou dépenses d'investissement du partenaire privé (coûts de conception et de construction ; coûts de la société de projet ; coûts estimés des compensations environnementales, le coût réel n'étant souvent obtenu que bien plus tard lorsque l'étude d'impact environnemental aura été complétée ; coûts des assurances et des garanties à fournir ; coûts des permis et licences ; coûts de financement intercalaires durant la période de construction ; coûts d'experts indépendants, etc.)
- coûts OPEX (Operational Expenditures) : coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien et renouvellement, d'assurances et de garanties durant l'exploitation ainsi que taxes s'appliquant à la société de projet.
- coûts des ressources financières de la société de projet : pour estimer ces coûts, l'autorité contractante doit évaluer les niveaux de financement dont la société de projet pourrait disposer auprès de ses actionnaires/investisseurs et auprès d'autres sources comme les banques, les fonds d'investissement, les fonds de pension, etc. La structure financière la plus habituelle en PPP est un mix de capital et de dettes à long terme suivant un niveau de levier dont les limites sont souvent fixées par les prêteurs. Le coût du capital (Taux de Rendement Interne⁴ ou rendement attendu par les investisseurs qui doit être proportionnel aux risques assumés), la maturité de la dette, son coût (taux d'intérêt, marges et commissions) et les ratios de couverture de cette dette devront être déterminés avec la plus grande précision possible, éventuellement sur la base de projets similaires gérés par l'autorité contractante.
- impôts et Taxes : le modèle doit tenir compte des effets de la fiscalité sur la rentabilité du projet et donc prendre en compte les divers taxes et impôts supportés par le partenaire privé ;
- revenus générés par les activités du projet, déterminés par le niveau de demande pour le service/l'infrastructure et le prix unitaire, pour les PPP concessifs et par les loyers payés par l'Etat pour les PPP à paiement public ;
- revenus générés par des activités annexes, qui sont permises dans les PPP à paiement public ;
- durée du contrat PPP : cette variable est déterminée sur la base de plusieurs facteurs dont la structure de financement du projet, la durée d'amortissement de l'infrastructure, le transfert de risques, etc.

⁴ Voir encadré "Actualisation, Valeur actuelle nette (VAN) et Taux de rendement interne (TRI)" ci-dessous



A partir des données entrées, le modèle financier permet de générer plusieurs informations de nature financière, dont notamment le niveau de cash-flow (montant disponible une fois toutes les dépenses déduites des revenus) que le projet pourra dégager pour faire face aux remboursements de la dette bancaire et à la rémunération du capital à travers le paiement de dividendes. Le modèle financier permet également de générer les états financiers prévisionnels, suivant les principes comptables en cours, et surtout de calculer le coût global du projet suivant l'approche PPP à partir de la valeur actuelle nette (VAN)⁵ des flux monétaires en utilisant un taux d'actualisation égal au coût de financement du secteur public pour permettre la comparaison avec l'approche MOP sur la base d'un même taux.

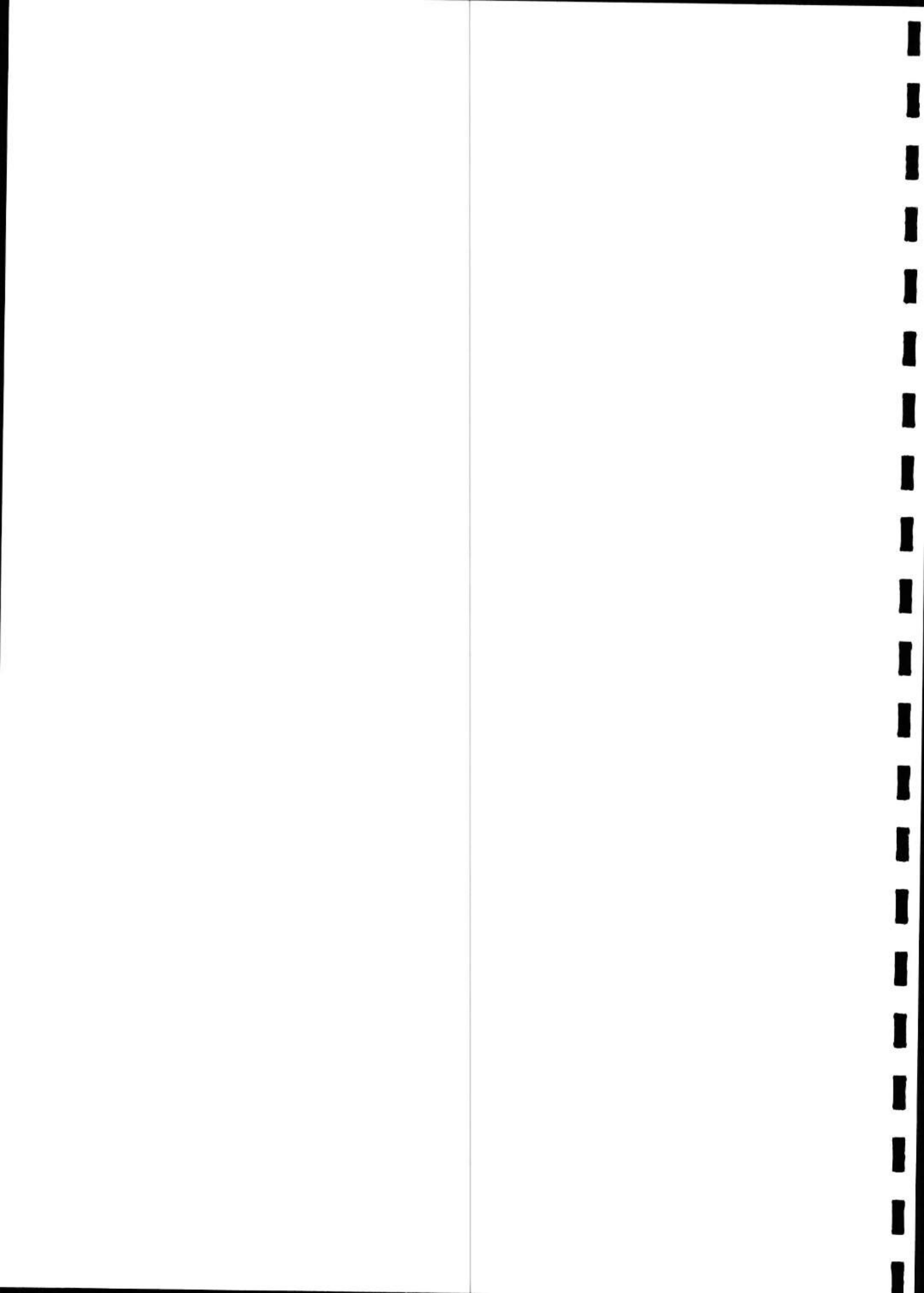
Dans la mesure où le modèle financier est bâti sur de nombreuses hypothèses et sur une durée pouvant aller jusqu'à 30 ans ou plus, il serait utile pour l'autorité contractante de conduire des études de sensibilité pour déterminer l'impact des variations de certaines données sur le cash-flow. Cette approche conduit à la génération de plusieurs cash-flows possibles, qui peuvent amener l'autorité contractante à revoir certaines hypothèses et à choisir le cash-flow le plus probable, donnant ainsi un caractère interactif et circulaire au modèle financier. Malgré les incertitudes inhérentes à une tentative de décrire la future situation financière du partenaire privé, le modèle financier est un outil utile, qui pourra notamment être utilisé pour la revue des soumissions résultant d'un appel d'offres dans la phase de contractualisation.

Point 7 : Préparation du Comparateur du secteur public

Ce Point vise à déterminer le coût du projet si celui-ci est réalisé en mode classique (MOP) par le secteur public. Le Comparateur du Secteur Public (CSP) permet d'évaluer la valeur ajoutée obtenue en recourant au PPP. Le CSP a vocation à être élaboré à un stade assez précoce de la préparation du projet, puis actualisé au fur et à mesure que la préparation du projet atteint un stade de maturité. Pour ce faire, on pourra utiliser dans une large mesure les données recensées pour la détermination des coûts du projet dans l'approche PPP, y compris les hypothèses macroéconomiques préalablement posées et la durée du projet. Les autres variables qui ne sont pas influencées par le mode de passation du projet, comme la tarification ou le niveau de demande pour l'infrastructure/le service, doivent rester les mêmes.

Pour pouvoir comparer les deux approches, le comparateur public devrait se fonder sur les mêmes résultats recherchés et exigences de performance que pour le projet en mode PPP. Dans la mesure du possible, le comparateur public doit, par conséquent, refléter tous les coûts encourus par le secteur public pour atteindre ces mêmes résultats recherchés et ces exigences

⁵ Voir encadré "Actualisation, Valeur actuelle nette (VAN) et Taux de rendement interne (TRI)" ci-dessous



de performance, y compris les coûts indirects de l'autorité contractante.

Certains coûts seront différents entre les deux approches, notamment :

- le délai de réalisation moins rapide en MOP qu'en PPP, si ce fait est établi et peut éventuellement être quantifié en nombre de mois et en bénéfices socio-économiques pour la collectivité ;
- les coûts de construction pourraient être plus élevés en MOP qu'en PPP, du fait d'une plus grande efficacité du partenaire privé à gérer les contrats EPC (Engineering, Procurement and Construction ou contrat clé en main) qu'il signe avec ses sous-traitants ;
- le coût de financement du secteur public : le projet en MOP peut être financé de diverses façons, soit à travers le budget de l'Etat, soit à travers des emprunts à des taux moindres qu'en PPP car reflétant la qualité de la signature de l'Etat ;
- les revenus générés par des activités annexes, que le partenaire privé peut se procurer dans l'approche PPP, ne devront pas être reflétés dans le comparateur du secteur public.

Finalement, tout comme pour le projet en approche PPP, le coût global du projet dans l'approche MOP devra être calculé à partir de la valeur actuelle nette (VAN) des flux monétaires en utilisant le même taux d'actualisation que celui du projet en mode PPP, c'est-à-dire le coût de financement du secteur public.

Point 8 : Comparaison des deux approches et détermination de la "Value for Money" ou optimisation des ressources

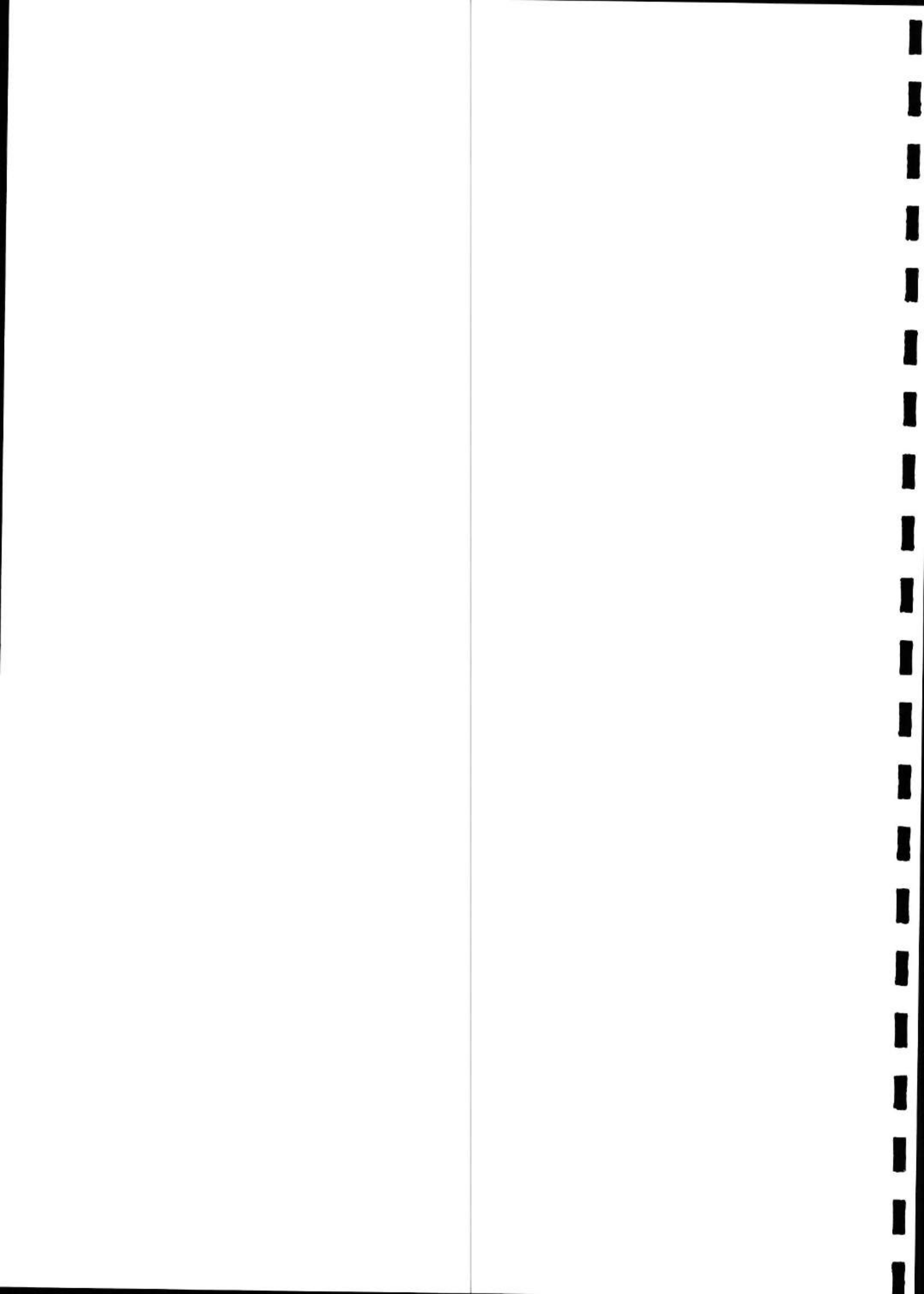
↳ Comparaison quantitative

L'objectif du plan d'affaires à ce stade consiste à déterminer le meilleur mode de passation du projet entre le mode conventionnel (MOP) ou le mode PPP. Pour ce faire, l'autorité contractante devra faire une comparaison entre la VAN du projet en PPP et celle du projet en MOP, et ce, avant et après prise en compte des risques valorisés du projet.

Si le projet peut s'avérer moins coûteux en MOP avant la prise en compte des risques valorisés, la situation peut être inverse lorsque les risques sont pris en compte. Le coût moindre de l'approche PPP par rapport au coût en MOP, une fois les risques pris en compte, constitue la "Value for Money", ou optimisation des ressources offerte par l'approche PPP.

↳ Comparaison qualitative

A l'analyse purement quantitative, qui présente des limites déjà évoquées, liées à l'incertitude de prévisions financières sur une longue durée dans un futur incertain, l'autorité contractante



peut ajouter une analyse qualitative en recensant certains avantages non quantifiables de l'approche PPP, notamment :

- l'accroissement de la qualité des services ;
- le cadre propice à l'innovation des PPP ;
- l'accélération de la réalisation du projet ;
- les avantages environnementaux et le développement de nouveaux savoir-faire au sein du secteur public.

Même si l'analyse qualitative ajoute un élément de subjectivité à la comparaison des modes de passation, elle peut néanmoins apporter un angle additionnel pour les entités décisionnelles devant se prononcer sur le Rapport d'évaluation préalable. En effet, ces avantages peuvent comprendre des bénéfices socio-économiques et environnementaux ainsi que des gains en efficacité.

La phase d'évaluation, tout comme celles d'identification et de sélection, doit faire l'objet d'un rapport détaillé qui servira de base d'évidences des études et analyses effectuées, d'explication des hypothèses posées et de justification des choix effectués. Ce rapport pourrait être revu après l'appel d'offres pour vérifier la pertinence des options retenues par rapport aux offres réelles des soumissionnaires.

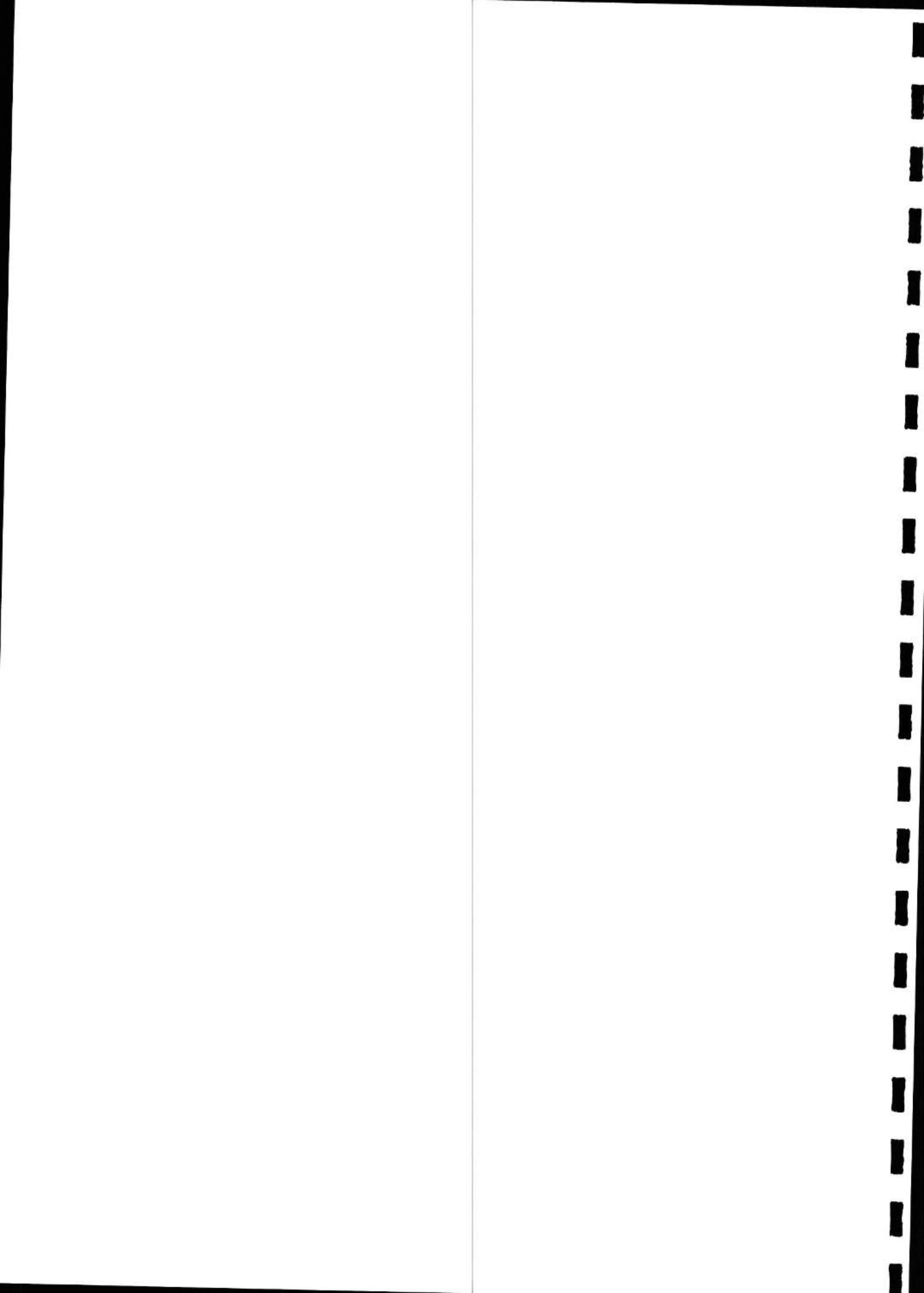
En définitive, le rapport de la phase d'évaluation devra contenir toutes les informations requises pour la préparation du Rapport d'évaluation préalable et une prise de décision sur l'approche PPP. Le rapport de la phase d'évaluation inclura également les éléments nécessaires pour entamer la phase de contractualisation au cas où la décision est prise de délivrer le projet en mode PPP.

Point 9 : Observations finales sur le plan d'affaires dans le contexte des PPP

La phase d'identification et de sélection et celle d'évaluation sont importantes dans le processus PPP. Un plan d'affaires est d'une grande utilité pour guider ce processus et assurer que toutes les étapes sont conduites à bon escient.

Ces deux phases doivent donc être menées avec soin et faire l'objet de contrôles par l'autorité contractante à certaines étapes critiques. Ces contrôles ou dues diligences concernent, en particulier :

- la faisabilité technique du projet ;
- sa faisabilité commerciale (capacité à générer des cash-flows positifs) ;
- l'intérêt du secteur privé et des acteurs financiers pour le projet ;



- la faisabilité économique et sociale ;
- la faisabilité environnementale ;
- la faisabilité budgétaire, à travers une étude de soutenabilité budgétaire ;
- la faisabilité juridique au regard de la législation PPP.

Finalement, il convient de souligner que, pour ce qui concerne les offres spontanées, l'autorité contractante qui reçoit une telle offre et envisage d'y donner suite doit réaliser l'évaluation préalable et mettre en œuvre une procédure de passation de droit commun. En particulier, l'autorité contractante devrait analyser le dossier soumis par le partenaire privé, déterminer les informations manquantes et conduire les dues diligences mentionnées ci-dessus en vue de la préparation du Rapport d'évaluation préalable.

Actualisation, Valeur actuelle nette (VAN) et Taux de rendement interne (TRI)

1. Actualisation

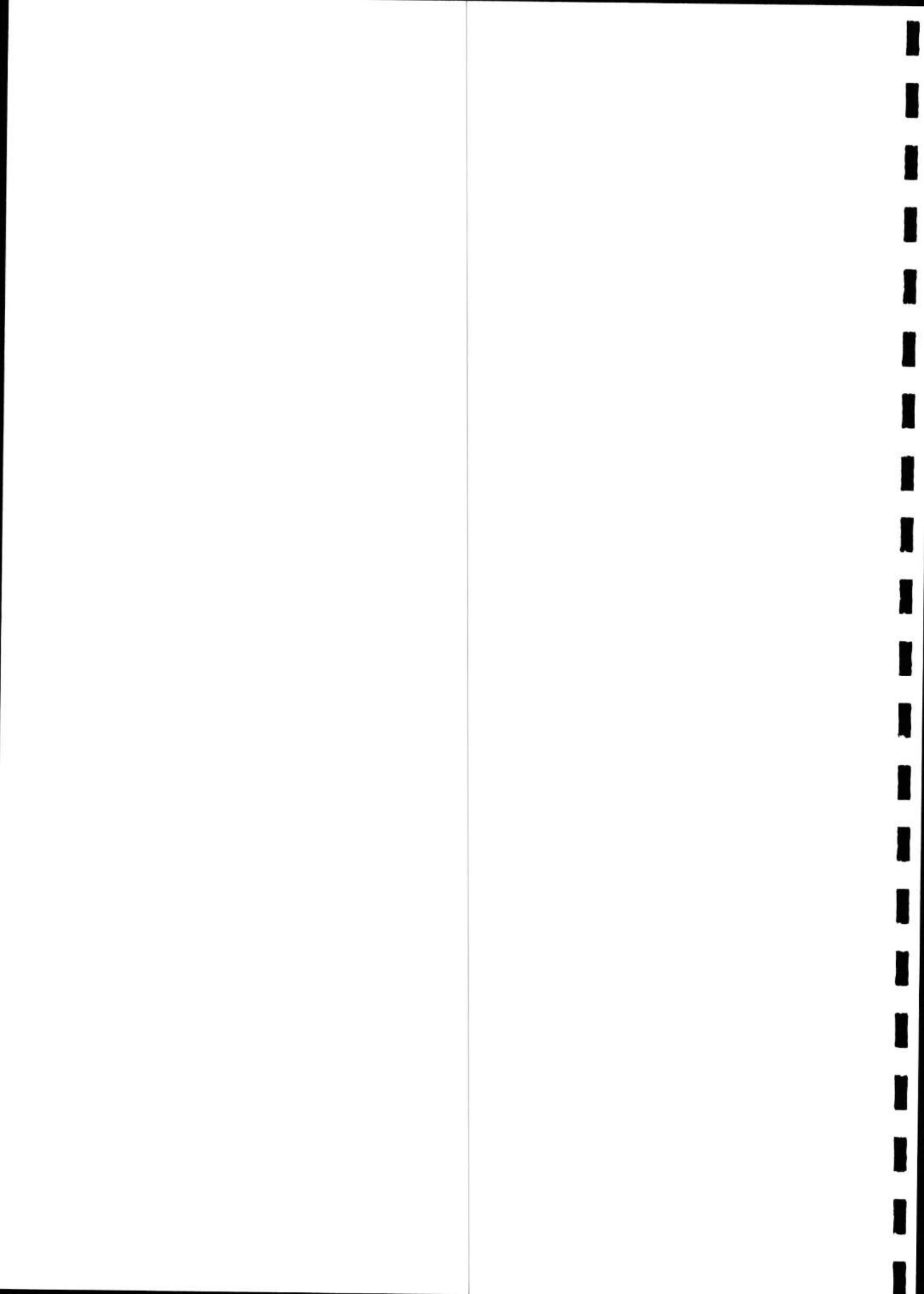
L'actualisation est la méthode qui permet de déterminer la valeur actuelle (à la date du jour) des flux financiers futurs en tenant compte de la rentabilité attendue par les financeurs. Elle permet aussi de rendre comparable des flux perçus à des dates différentes. Un taux d'actualisation, correspondant au coût moyen pondéré du capital, est utilisé. Il est calculé comme la moyenne des coûts des fonds propres et de la dette pondérés par leur part respective dans le financement privé du projet.

2. Valeur actuelle nette (VAN)

Un investissement a un coût correspondant à la somme de toutes les dépenses nécessaires pour le réaliser jusqu'à la mise en service du projet (flux d'investissement). Une fois réalisé, l'investissement est supposé générer un cash-flow (trésorerie disponible) qui est la différence entre les revenus et les charges générés pendant toute la période d'exploitation (flux d'exploitation). L'estimation des flux d'exploitation devrait être faite avec précaution en évitant les surestimations (des revenus) et les sous-estimations (des charges).

La valeur actuelle nette, qui représente la somme des flux actualisés d'un projet, est un indicateur important pour évaluer celui-ci. Sur la base du taux d'actualisation, des flux d'investissement et des flux d'exploitation, la VAN se calcule comme suit (formule générique)

$$VAN = \sum_{i=T_0}^N \frac{CF_i}{(1+k)^i}$$



Où CF_i représente le cash-flow du projet à l'année i ; T_0 est la date à laquelle le calcul d'actualisation est réalisé ; N est la date de fin du projet ; et k est le taux d'actualisation.

Il existe une autre formule de calcul de la VAN faisant ressortir les investissements de départ :

$$VAN = \sum_{i=T_1}^N \frac{CF_i}{(1+k)^i} - I_0$$

Où I_0 est le coût des investissements de départ.

Il n'y a pas de différence intrinsèque entre ces deux formules. Toutefois, la formule générique reflète mieux le fait qu'en dehors des investissements de départ, des investissements additionnels peuvent être effectués au cours de la mise en œuvre du projet.

Une VAN positive indique que le taux de rentabilité du projet est supérieur au coût de son financement. La VAN peut aussi permettre de comparer plusieurs projets entre eux, le projet ayant la VAN la plus élevée étant celui qui crée le plus de valeur financière.

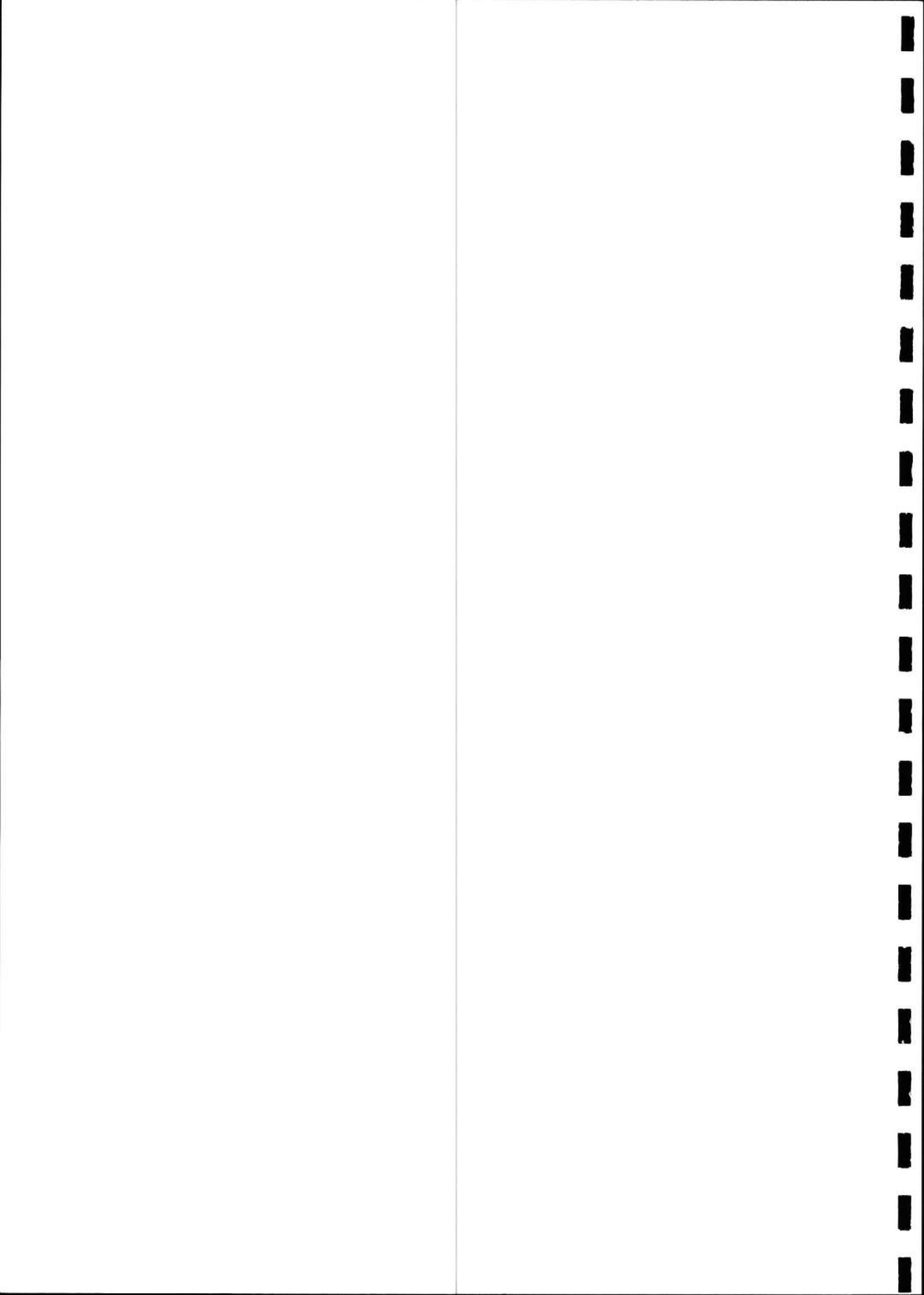
3. Taux de rendement interne ou Taux de rentabilité interne (TRI) projet

Le TRI projet est défini comme le taux d'actualisation qui annule la VAN. Le TRI projet peut être comparé au coût moyen pondéré du capital. Un projet dont la VAN est positive aura un TRI projet supérieur au coût moyen pondéré du capital.

Partant des formules ci-dessus, le TRI se calcule en résolvant l'une des équations suivantes :

$$\sum_{i=T_0}^N \frac{CF_i}{(1+k)^i} = 0 \text{ (pour la formule générique) ou } \sum_{i=T_1}^N \frac{CF_i}{(1+k)^i} = I_0$$

Il est également possible de déterminer la rentabilité des fonds propres en calculant le taux de rentabilité interne des actionnaires, qui est différent du TRI projet. Ce taux est défini comme la valeur du taux d'actualisation qui annule la VAN des flux de trésorerie liés aux actionnaires. Les valeurs à prendre en compte concerneront la différence entre les injections de fonds propres dans le projet et le service de la dette subordonnée (si les actionnaires ont apporté des fonds sous forme de dettes ou quasi fonds propres) plus les dividendes perçus. Ce taux est ensuite comparé au taux de rentabilité exigé par les actionnaires qui n'investiront dans le projet que si TRI actionnaires est supérieur au taux de rentabilité exigé. Il convient de noter toutefois que ce taux de rentabilité exigé dépend de plusieurs facteurs dont le risque du projet, du secteur d'activités et de la perception du risque pays.



Références

1. Le dossier d'affaires - Guide d'élaboration – Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, septembre 2002 ;
(https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/grand_projet_infrastrucure/Guide_elaboration_dossier_affaire_final_date.pdf) ;
2. Les contrats de partenariat : Guide méthodologique de la Mission d'appui aux PPP – France, mars 2011
(<https://ajifrance.com/uploads/media/blog/0001/01/4b3bf415404687fed264a6f5bd95112edafb8b9d.pdf>) ;
3. Le guide EPEC des PPP- Manuel de bonnes pratiques – European PPP Expertise Centre, avril 2012 ;
(https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2024-09/France_guide_epec_ppp_FR.pdf)
4. Managing PPPs during their contract life – European PPP Expertise Centre, mars 2014 ;
(https://www.eib.org/files/epec/epec_managing_ppps_en.pdf)
5. Guide méthodologique des Partenariats Public-Privé dans la zone UEMOA – Unité Régionale de Développement des Projets en Partenariat Public-Privé (URDPPP), septembre 2016 ;
6. Guide de certification PPP, APMG International, 2016 (v1.1) ;
(https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Chapter1_FRENCH_V1.1.pdf)
7. Orientations pour les politiques de gestion des offres spontanées relatives aux projets d'infrastructures – volume II / lignes directrices à l'attention des décideurs publics chargés d'élaborer une politique de gestion des offres spontanées / Groupe Banque mondiale / PPIAF / 2017 ;
(<https://fr.scribd.com/document/742729947/ORIENTATIONS-POUR-LES-POLITIQUES-DE-GESTION-v2>)
8. Guide du Partenariat Public-Privé – Maroc, avril 2018 ;
(<https://www.finances.gov.ma/Publication/depp/2018/Guide%20des%20Contrats%20de%20Partenariat%20Public-Priv%C3%A9%20%28PPP%29%202017.pdf>)
9. Guide simplifié des Partenariats Public-Privé – Instance Générale des Partenariats Public-Privé (IGPPP) – Tunisie, août 2023 ;
(<https://igppp.tn/Guide%20PPP-flip/Guide%20PPP.pdf>)
10. La structure du business plan – Pierre Facon, 2023 ;

