



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

GUINEE

Renforcer la gestion des risques budgétaires
liés aux partenariats public-privé

AVRIL 2024

Préparé par

Onintsoa Raoilisoa, Benoit Taiclet, Clemens Mungenast, Rui Monteiro

Département des Finances Publiques

Le présent document rassemble des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la Guinée (ci-après le « bénéficiaire des activités de développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. À moins que le bénéficiaire des activités de développement des capacités ne s'y oppose expressément, ce document (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI à l'administrateur du FMI pour la Guinée, à d'autres administrateurs du FMI et à des membres de leurs équipes, ainsi qu'à d'autres organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale, à d'autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime (voir les directives opérationnelles des services du FMI sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département des Finances Publiques du FMI.

La mission a été financée par le « Debt Management Facility »

Table des matières

Abréviations	6
Préface	7
Résumé Exécutif	8
Principales Recommandations	9
I. Expériences des PPP en Guinée	12
A. Aperçu général sur les PPP	12
B. Cadre de gouvernance des PPP	14
C. Contexte et évolution récente des PPP	17
D. Recommandations	21
II. Gestion des risques budgétaires liés aux PPP	23
A. Les risques budgétaires liés aux PPP	23
B. La gestion des risques budgétaires liés aux PPP en Guinée	28
C. Recommandations	33
III. Intégration des PPP dans le processus de gestion des investissements publics	35
A. PPP et Illusion budgétaire en Guinée	35
B. Intégrer les PPP dans la GIP : un processus décisionnel unifié	36
C. Intégrer les PPP dans le cycle budgétaire	38
D. Recommandations	45
Encadrés	
Encadré 1. Le cas particulier des contrats d'achat PPA	27
Encadré 2. Expériences internationales avec les limites de l'exposition aux PPP	41
Encadré 3. Présentation des risques budgétaires liés aux PPP en Côte d'Ivoire	43
Figures	
Figure 1. Rôle central de l'UPPP	15
Figure 2. Evolution des investissement en PPP	17
Figure 3. Liste des PPP en Guinée: répartition par secteur et coûts en Millions \$	18
Figure 4. Goulots d'étranglement affaiblissant les procédures PPP	18
Figure 5. Sources des risques budgétaires liés aux PPP	23
Figure 6. Une source d'illusion budgétaire liée aux PPP	34
Figure 7. Interaction entre cycle de projets et processus clés de la planification stratégique, processus budgétaire, et la stratégie PPP	37
Figure 8. Intégration des PPP dans le cycle budgétaire	37
Tableaux	
Tableau 1. Principales Recommandations	9
Tableau 2. Analyse coûts/avantages des PPP	12
Tableau 3. Proposition de répartition des compétences entre DNPPP et UPPP	20
Tableau 4. Gestion des risques budgétaires dans un "gateway process"	31

Tableau 5. Exemple de tableau du PIP _____	36
Tableau 6. Proposition de schéma type de la gestion des AE/CP pour un PPP _____	42

Annexes

Annexe 1. Inventaire des PPP _____	49
Annexe 2. Tableaux du PIP _____	50
Annexe 3. Proposition de structure de la stratégie PPP _____	51
Annexe 4. Proposition de structure de l'annexe PPP _____	53
Annexe 5. Proposition de Structure du chapitre PPP de la DRB _____	54
Annexe 6. L'outil PFRAM: ses entrées et sorties _____	59

Abréviations

ACGP	Administration et Contrôle des Grands Projets
AC	Autorité Contractante
AE/CP	Autorisation d'Engagement / Crédit de Paiement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASS	Afrique Sub-Saharienne
AT	Assistance Technique
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CTSP	Cellule Technique du Suivi des Programmes
DAO	Dossier d'Appel d'Offre
DBOT	« Design Operate and Transfer » contrat de conception exploitation, et cession d'infrastructures
DRB	Déclaration sur les Risques Budgétaires
DGCMP	Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNDPAD	Direction Nationale de la Dette Publique et de l'Aide au Développement
DNIP	Direction Nationale des Investissements Publics
DNPPP	Direction Nationale des Partenariats Public Privé
DPBP	Document de Programmation Budgétaire Pluriannuelle
DRB	Déclaration des Risques Budgétaires
EPC+F	Engineering, Procurement, Construction and Financing
FAD	Département des finances publiques du FMI
FMI	Fonds Monétaire International
GIP	Gestion des Investissements Publics
IP	Investissement Public
IPT	Investissements Publics Traditionnels
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MITP	Ministère des Infrastructures et des Travaux Publics
PFRAM	PPP <i>Fiscal Risk Assessment model, modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP</i>
PIMA	Public Investment Management Assessment
PIP	Programme d'Investissement Public
PPP	Partenariat Public Privé
PPA	Power Purchase Agreement - type de contrat courant en matière d'achat/vente d'électricité
U-PPP	Unité des Partenariats Public-Privé

Préface

En réponse à une demande de M. Moussa Cissé, Ministre de l'Economie et des Finances, une mission d'assistance technique du Département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international (FMI), a été conduite à distance du 8 au 10 janvier 2024, puis en présentiel à Conakry du 16 au 24 janvier 2024 afin de renforcer les capacités des autorités guinéennes en matière de gestion des risques budgétaires liés aux partenariats public privé (PPP). La mission conduite par Mme Onintsoa Raoilisoa (Conseillère en assistance technique, FAD), comprenait Messieurs Benoit Taiclet, Clemens Mungenast, Rui Monteiro (Experts, FAD).

Au début de ses travaux, la mission a été reçue par M Toure Elhadj Abdoulaye, Secrétaire général du Ministère de l'économie et des finances (MEF) et M Bah Mamadou Dian, Coordinateur de l'Unité des Partenariats Public Prive (UPPP) au sein du MEF. La mission a également été reçue par M. El Hadj Gando BARRY, Ministre des infrastructures et des Travaux Publics (MITP), en présence de leurs principaux collaborateurs et par M Ahmed Sekou Keita, Secrétaire Général du Ministère de l'Energie, de l'Hydraulique et des Hydrocarbures (MEHH). La mission a tenu des séances de travail avec l'UPPP, la Direction Nationale des Investissements Publics (DNIP), la Direction Nationale de la dette publique et de l'aide au développement (DNDAPD), la Direction générale du contrôle des marchés publics (DGCMP); la Direction générale du budget (DGB) au sein du Ministère du budget (MB); la Direction nationale du plan au sein du Ministère du plan et de la coopération internationale (MPCI), la Direction nationale des PPP (DNPPP) au sein du Ministère du Commerce, de l'Industrie, et des Petites et Moyennes Entreprises (MCIPME), l'Administration et contrôle des grands projets (ACGP) au sein de la Présidence de la République. La mission a également tenu des réunions de travail avec des représentants des ministères sectoriels suivants : MITP, Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MAGEL), MEHH ; Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat de l'Aménagement du territoire chargé de la Récupération des Domaines Spoliés de l'Etat (MUHAT), Ministère des transports (MT). Enfin, la mission s'est entretenue avec M Ismaël Nabé, Conseiller en charge des PPP au niveau du cabinet du Premier Ministre.

La mission a également organisé un atelier de formation de trois (03) jours sur la gestion des risques budgétaires liés aux PPP et le modèle PFRAM avec la participation d'une quarantaine de cadres de l'administration publique.

A la fin de ses travaux, la mission a présenté ses constats et conclusions à M. Moussa Cissé, Ministre de l'économie et des finances. La mission a également présenté ses conclusions aux partenaires techniques et financiers impliqués dans la gestion des finances publiques en Guinée.

La mission remercie les autorités guinéennes pour leur chaleureux accueil et les échanges constructifs. En particulier, M. Dicko, Secrétaire Exécutif de la Cellule Technique du suivi des programmes (CTSP), M Koulibaly son Adjoint, M Youla Cheick, et toute l'équipe de la CTSP pour la parfaite organisation des travaux. Elle remercie également le Représentant résident du FMI et son bureau pour leur précieux soutien.

Résumé exécutif

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux de croissance économique du Programme de référence Intérimaire 2022-2025 (PRI), et de combler les besoins cruciaux en infrastructures du pays, la Guinée prévoit de recourir aux investissements sous forme de Partenariats public-privé (PPP) pour la réalisation des grands projets structurants. Ces investissements seront réalisés principalement dans les infrastructures économiques (énergie, transport, routes, urbanisme, agriculture...) et les infrastructures sociales (hôpitaux).

Les PPP peuvent présenter des avantages, mais ils s'accompagnent également de coûts actuels et différés, ainsi que les risques budgétaires que le gouvernement doit prendre en compte. Les PPP ne fournissent pas gratuitement des infrastructures ou des services publics, mais apportent un financement du secteur privé qui devra être remboursé. Des engagements budgétaires issus des PPP peuvent ainsi rigidifier la dépense, éroder les marges budgétaires à long terme, et altérer la viabilité budgétaire s'ils ne sont pas pleinement intégrés dans le processus de gestion des investissements publics (GIP) et le cycle budgétaire. En outre, les PPP créent des passifs conditionnels qui doivent être identifiés, évalués, et gérés de manière systématique et cohérente à travers un cadre global de gestion des risques budgétaires, afin de garantir la soutenabilité des finances publiques.

Le cadre de gouvernance des PPP en Guinée paraît assez complet, même s'il n'est pas totalement intégré dans le cadre plus général de la GIP, mais son effectivité est encore assez faible. Les missions successives d'assistance technique du FMI pour la gestion des investissements publics (PIMA de 2018 et suivi du PIMA de 2023) ont mis en exergue l'importance d'encadrer la gouvernance des PPP en Guinée. Des progrès ont été réalisés, notamment avec l'adoption et la publication des décrets d'application¹ de la Loi PPP, qui fixent les cadres institutionnel et procédural des PPP. Les institutions impliquées dans la gestion des PPP montent graduellement en capacité et plusieurs documents-types élaborés par l'UPPP sont rendus disponibles sur le site web du MEF. Avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers, et sous la coordination de l'Unité des PPP (UPPP), les capacités techniques et matérielles des différents acteurs se sont nettement, mais encore insuffisamment, développées. Le ministère de l'économie et des finances (à travers l'UPPP) devra avoir un rôle central de « gardien des procédures et garant de la soutenabilité budgétaire » dans le processus de PPP, avec pour objectif de valider et de contrôler la faisabilité financière et la viabilité économique des projets. Il convient également de trouver une bonne complémentarité entre la Direction Nationale des PPP (DNPPP) et l'UPPP pour accroître l'effectivité du système. Bien que l'organisation du cadre institutionnel des PPP décrive de manière exhaustive les attributions de chacune des institutions et services en charge de la passation et du suivi-évaluation, l'administration peine encore à mettre en œuvre les mécanismes décisionnels nécessaires pour identifier et sélectionner les meilleurs projets et éclairer les décideurs.

Plusieurs goulots d'étranglement affaiblissent l'effectivité du cadre institutionnel et procédural en Guinée. Les autorités contractantes ne parviennent pas à financer puis

¹ Décrets 041/PRG/SGG et 042/PRG/SGG du 5 février 2021 portant application de la loi L/2017/032/AN du 4 juillet 2017.

conduire les nécessaires études de faisabilité, le recours excessif aux offres spontanées est encore prépondérant, et le mécanisme décisionnel de haut niveau peut souffrir d'inerties qu'il faut aplanir. Du fait de la grande difficulté des services publics à initier leurs études préalables aux projets, les partenaires privés présentent des opérations clefs en main sur des secteurs qu'ils maîtrisent. Bien que les offres spontanées soient prévues dans le cadre juridique, les bonnes pratiques suggèrent de limiter leur recours et de favoriser la procédure d'appel d'offres.

La gestion des risques budgétaires, notamment liés aux PPP reste encore très limitée en Guinée. Cette situation s'explique notamment par le manque de capacité à identifier et analyser les risques, l'absence d'outil pour procéder à l'analyse des risques, et la difficulté de disposer et de rassembler toutes les informations nécessaires pour effectuer les analyses correctement. La gestion des risques budgétaires liés aux PPP exige également une bonne coordination entre l'UPPP, la Direction nationale de la dette (DND-APD), la Direction nationale des investissements publics (DNIP) et la Direction générale du budget (DGB). Dès les premières étapes du cycle de vie du projet, il est aussi essentiel que l'UPPP collabore avec les ministères sectoriels, afin de comprendre le projet et ses risques, et ainsi guider la sélection de la modalité contractuelle. Afin de renforcer les capacités des autorités dans la gestion active des risques budgétaires liés aux PPP, la mission a organisé un atelier de formation sur l'outil PFRAM avec la participation de l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion des PPP. L'atelier a permis aux participants de se familiariser à l'utilisation de PFRAM et d'analyser le profil de risque d'un projet du Ministère de l'Energie.

Face à « l'illusion budgétaire » qui laisserait penser que les PPP fournissent de l'infrastructure gratuite, l'intégration des PPP dans le processus standard de la gestion des investissements publics et le cycle budgétaire est essentielle. Les annexes prévues par décret² ne sont pas encore produites. L'intégration dans le budget, bien que prévue par les textes, n'est faite que pour les contributions directes de l'Etat aux PPP. Jusqu'à présent, il n'y a pas de transparence ni sur les dettes liées aux infrastructures financées à travers le mode PPP ni sur les risques budgétaires auxquels l'Etat fait face. Des dispositions devraient donc être prises pour présenter dans les documents budgétaires les projets de PPP en cours de négociation, de construction et d'opération.

Afin de soutenir et d'accompagner les réformes déjà engagés par les autorités, notamment à travers l'UPPP, pour renforcer les pratiques de gestion des PPP, et pour maîtriser les risques budgétaires liés aux PPP, la mission formule les recommandations suivantes avec des actions détaillées qui sont présentées dans le Tableau 1

² Décret D/2021/041/PRG/SGG portant application de la loi L/2017/032/AN du 4 juillet 2017, portant partenariats public-privé.

Principales recommandations

Tableau 1. Principales recommandations

Recommandations/ Actions		Acteurs	Echéance			Priorité
			2024	2025	2026	
Recommandation 1. Fluidifier les procédures PPP						
1.1	Sécuriser les crédits d'études préalables au sein des ministères sectoriels et de l'ACGP.	DGB	X	X		Moyenne
1.2	Activer le Comité PPP pour accélérer les prises de décision en cours de négociation.	UPPP	X			
1.3	S'appuyer sur le PFRAM pour éclairer les décideurs et diligenter leurs conclusions.	UPPP	X	X	X	
1.4	Réévaluer systématiquement les PPP en offre spontanée et les exposer par appel d'offre à la concurrence	UPPP		X	X	
Recommandation 2. Clarifier les rôles de l'UPPP et de la DNPPP						
2.1	Recentrer la DNPPP sur la promotion des PPP	DNPPP	X			Elevée
2.2	Constituer une plateforme d'information commune	DNPPP, UPPP	X	X		
Recommandation 3. Evaluer les PPP en cours d'exécution ou achevés						
3.1	Inventorier les grands projets PPP à étudier	UPPP, ARMP, Sectoriels	X			Actions Urgentes
3.2	Présenter les évaluations ex post devant le comité PPP	UPPP	X	X		
3.3	Mettre en œuvre les actions correctives	UPPP		X	X	
Recommandation 4. Harmoniser le cadre juridique de la commande publique						
4.1	Adopter le projet de décret sur la gestion des investissements publics (GIP)	DNIP	X			Moyenne
4.2	Rénover le code des marchés publics sous l'autorité de l'ARMP, à plus long terme (conception en 2024-2025, adoption en 2026)	ARMP			X	
Recommandation 5. Accélérer la formation des équipes d'experts de risques budgétaires au MEF et au MB						
5.1	Appliquer le modèle PFRAM en sélectionnant un projet pilote et organiser un atelier de discussion des risques budgétaires liés à ce projet	UPPP, DND-APD, DNIP, DGB, sectoriels	X			Elevée
5.2	Apprécier la soutenabilité budgétaire des risques du projet, et identifier les mesures d'atténuation des risques	UPPP, DND-APD, DNIP, DGB, Sectoriels	X	X		
5.3	Utiliser les résultats de l'analyse des risques budgétaires pour contribuer à une meilleure préparation du projet, structuration du contrat, négociation/renégociation ou gestion du contrat	UPPP, DND-APD, DNIP, DGB, Sectoriels	X	X	X	
Recommandation 6. Enregistrer les passifs contingents et autres risques budgétaires dans un fichier						
6.1	Compléter, avec l'apport du ministère en charge d'un projet pilote, l'identification des passifs contingents liés au projet	UPPP, DND-APD, DGB	X			Moyenne
6.2	Développer une fiche et un fichier des passifs contingents et autres risques budgétaires liés aux PPP et aux grands projets d'investissement public	UPPP	X			

6.3	Développer des règles pour l'actualisation périodique de ce registre	UPPP, DND-APD, DGB	x	Moyenne
Recommandation 7. Adopter une stratégie pour limiter l'exposition des finances publiques aux PPP				
7.1	Définir des plafonds à moyen et à long-terme applicables aux PPP à paiement par les usagers, les dépenses directes du budget, et garanties de l'Etat	DGB, UPPP, DNIP, DND- APD, DNPEC, DNP	x	Elevée
7.2	Formuler une stratégie PPP : définir les principes fondamentaux, les secteurs prioritaires, le renforcement des ressources pour les études de faisabilité et le dispositif de gestion des risques liés aux PPP	DNPPP, UPPP	x	
7.3	Finaliser la stratégie lors d'une réunion spécifique du comité PPP	UPPP, DNPPP	x	
7.4	Publier et vulgariser la stratégie PPP auprès des parties prenantes en Guinée et au niveau international	UPPP, DNPPP	x	
Recommandation 8. Intégrer les projets PPP dans le système SIGPIP				
8.1	Adapter le SIGPIP et établir un processus garantissant que tous les projets PPP y sont inclus et suivis.	DNIP, UPPP	x	Moyenne
8.2	Adapter les tableaux du PIP pour retracer les ressources privées pour financer les infrastructures publiques	DNIP, UPPP, DGB	x	
8.3	Ajouter une annexe au PIP qui documente les PPP plus importants	DNIP, UPPP, DGB	x	
8.4	Continuer le processus d'intégration des PPP en consolidant l'identification, l'évaluation et la sélection des projets	DNIP, UPPP, DGB	x	
Recommandation 9. Intégrer pleinement les PPP dans la LFI et la documentation budgétaire				
9.1	Définir dans le DPBP des limites pour les engagements en PPP compatible avec la stratégie PPP	DGB, UPPP, DNIP	x	Moyenne
9.2	Imposer l'inscription au PIP comme préalable à un appel d'offre ou signature de contrat PPP et rester dans les limites définies par la LF	UPPP, DGB, DNIP, UPPP	x	
9.3	Créer une annexe PPP pour le PLF qui informe de manière exhaustive sur les engagements PPP résultants du passé, de l'année courante et du PLF	DGB, UPPP	x	
9.4	Elaborer un chapitre « Risques budgétaires liés aux PPP » dans la Déclaration des Risques Budgétaires (DRB) annexée au PLF	DGB, DNIP, UPPP	x	

I. Expériences des PPP en Guinée

A. Aperçu général sur les partenariats public-privé (PPP)

- 1. Les PPP sont des contrats à long terme par lesquels le privé apporte des infrastructures et des services traditionnellement fournis par le secteur public.** Les PPP peuvent inclure des concessions, des projets de conception, construction-exploitation-transfert (DBOT et BOT³). Généralement les PPP sont des contrats à long terme (de l'ordre de 20 à 40 ans) entre un organisme public (i.e. l'administration centrale, les collectivités locales, un établissement ou entreprise publique) et une société privée. Les termes du contrat impliquent que l'opérateur privé fournisse un actif (par exemple, une route, un aéroport ou une centrale électrique) qu'il entretient et exploite. L'administration garde ses prérogatives et une part de responsabilité sur l'actif et le service rendu au public. L'organisme public paie le service pendant la durée du contrat ou donne à l'entreprise le droit de percevoir des redevances auprès des utilisateurs. Cette construction contractuelle organise un partage des risques entre l'opérateur privé et l'organisme public.
- 2. La définition légale⁴ des PPP en Guinée** désigne tous les accords, quelle que soit leur dénomination ou leur forme contractuelle, dans lesquelles une Personne Publique confie pour une période déterminée à une Personne Privée dont la rémunération est substantiellement liée à l'exploitation du service, une mission comprenant au moins l'obligation d'exploitation (avec ou sans délégation du service public) ou de maintenance de l'Infrastructure et pouvant également prévoir des obligations de financement et/ou de conception et/ou de construction de l'Infrastructure.
- 3. Les PPP présentent des avantages mais aussi des coûts d'opportunité.** L'expérience internationale ⁵ montre que les PPP peuvent constituer des opportunités de développement s'ils sont équilibrés et le partage des risques pertinents. Ils présentent néanmoins des surcoûts importants souvent masqués par une sorte « d'illusion budgétaire » qui consiste à croire que ces projets produiraient une infrastructure gratuite et des services sans coûts pour l'Etat. Une analyse coûts-avantages, constituée à partir d'exemple internationaux (Afrique et Océan Indien en particulier) est présentée dans le Tableau 2.
- 4. Les PPP constituent au final un compromis entre coûts et risques budgétaires (Chapitre 2).** En contrepartie d'une réduction, en apparence des dépenses budgétaires, le gouvernement accepte une prise de risques accrus portant sur : la soutenabilité du projet, à terme ; les changements imprévus en cours d'exécution ; un risque de faillite de l'opérateur ; et des passifs conditionnels, liés, par exemple, à des garanties d'activité ou de revenu minimum introduites dans le contrat Il convient donc d'analyser ces risques pour en atténuer les impacts négatifs. Ainsi l'administration est-elle mieux à même de gérer les risques liés à l'ordre public, et la demande de service public, le partenaire privé supportant généralement les risques d'investissement et d'exploitation.
- 5. La gestion des PPP s'intègre dans un cadre de gestion des investissements publics efficace (Chapitre 3).** Un tel cadre repose sur les caractéristiques suivantes :

³ Acronymes anglais pour "Design, Build, Operate and Transfer" or "Build, Operate and Transfer".

⁴ Loi 2017-32 Partenariats Publics Privés.

⁵ 2019 Singapore Institute of International Affairs « making PPP work for Asia and the Pacific. »

- La gestion des PPP doit être encadrée par un cadre juridique robuste, clair et efficace, qui couvre tous les projets d'investissement, indépendamment de leur nature.
- Ce cadre doit comporter un point de contrôle de soutenabilité au ministère de l'économie et des finances (MEF) pour que les projets n'avancent que s'ils permettent d'optimiser les ressources.
- La documentation budgétaire doit comporter des informations en toute transparence sur les avantages, les coûts et les risques budgétaires des PPP.
- La comptabilisation des actifs et des passifs (y compris conditionnels) doit se rapprocher des meilleures pratiques internationales, pour les PPP comme pour les investissements publics traditionnels.

Tableau 2 : Analyse coûts/avantages des PPP

AVANTAGES	Les PPP présentent généralement des opportunités de développement : les PPP portent souvent sur des infrastructures et des services d'importance stratégique susceptibles d'améliorer l'attractivité économique des pays émergents ou en voie de développement et d'améliorer les services et le climat des affaires.
	Le financement des projets PPP est en principe rationnel : il résulte normalement d'un calcul d'équilibre par lequel les coûts d'investissement et de financement sont compensés par des redevances d'exploitation à la charge de l'Etat ou des usagers.
	L'administration peut trouver un intérêt à déléguer des tâches de gestion et à se concentrer sur ses tâches régaliennes et sur d'autres services publics.
	Le privé peut offrir un meilleur rapport qualité-prix du fait de son dynamisme, ses compétences, et l'intérêt qu'il a d'exploiter et de maintenir un actif qu'il aura lui-même produit et financé. Cette caractéristique est renforcée si le processus de sélection est ouvert, réellement compétitif et transparent.
	Les PPP sont souvent efficaces : ils permettent de contenir les dépassements de coûts et les retards, d'améliorer la conception du projet et la qualité du service, et de garantir un entretien adéquat et en temps opportun.
COÛTS	Les PPP rigidifient la préparation et exécution des politiques budgétaires : la longueur des contrats, souvent plusieurs décennies, accroît l'incertitude sur les risques susceptibles de se matérialiser dans le futur et réduit les marges discrétionnaires indispensables à la conduite de politiques budgétaires contracycliques.
	Les PPP créent l'illusion budgétaire de « l'infrastructure gratuite » car ils échappent trop souvent au processus budgétaire, au cadre budgétaire à moyen terme et à l'analyse de la viabilité de la dette.
	Les PPP peuvent se révéler plus coûteux que les achats traditionnels. Le coût financier du capital privé est typiquement plus élevé que le coût de la dette publique notamment si les emprunts sous-jacents sont effectués en devises étrangères, et les coûts de fonctionnement peuvent se révéler supérieurs, surtout si des illusions budgétaires incitent le gouvernement à exiger des niveaux de service trop élevés — par conséquent, si la gestion privée n'apporte pas de gains d'efficacité, le PPP sera plus coûteux que l'achat traditionnel.
	Les PPP ne créent pas d'espace budgétaire en soi. Seuls les « bons » projets de PPP peuvent créer de l'espace budgétaire, quand les gains d'efficacité réalisés sont plus importants que les coûts financiers et de transaction.

Source : Mission – Séminaire PPP janvier 2024 Conakry

6. La gestion des PPP était un point d'attention relevé dans le PIMA Guinée 2018. L'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) conduite en 2018 a mis en exergue l'importance de consolider le cadre juridique et institutionnel de la gestion des PPP. Une seconde mission de suivi PIMA conduite en 2023 relevait des progrès substantiels dans la formalisation du cadre juridique et institutionnel. Cette mission notait en effet que « *Les deux décrets ont été adoptés en 2021, mais pour autant, aucun plafond explicite sur les montants annuels et totaux des engagements n'a été défini. Dans la même année l'UPPP a été créée, et assure le secrétariat technique du comité PPP présidé par le Premier ministre en vue d'assurer la supervision des PPP. Dans sa première année de fonctionnement opérationnelle, l'UPPP a mené un recensement des contrats PPP signés par le gouvernement depuis 2012 à travers une mission mixte de l'UPPP et de l'IGF, et a tenu des réunions avec les ministères sectoriels ainsi que les structures impliquées dans la mise en œuvre des PPP* »

(ARMP, ACGP et DNCP). Elle a élaboré et validé 11 documents type PPP et a organisé plusieurs modules de formation pour le personnel de l'UPPP qui actuellement compte 18 personnes. En outre, l'UPPP a participé à l'évaluation de nombreux projets PPP potentiels. Un ambitieux plan d'action pour 2023 a été établi pour l'UPPP qui est accompagné dans le cadre du projet d'appui à la gouvernance économique et financière (PAGEF) de l'Agence Française de Développement. »

7. Les recommandations émises en 2023 pour renforcer la gouvernance financière des PPP sont en cours de mise en œuvre. La mission 2023 recommandait de renforcer les deux ministères économiques (MEF, MB) et permettre à leurs structures (UPPP, DNIP, DND-APD et DGB) de jouer leur rôle dans la gestion des PPP. Pour ce faire, trois actions étaient nécessaires, elles sont en cours de mise en œuvre.

Action 1 : Développer la stratégie des PPP avec un plafond pour les engagements totaux des PPP à moyen et à long terme en lien avec le plan d'action pour l'UPPP, analyser les PPP non-exécutés.

Cette action est prévue au programme des travaux de l'UPPP

Action 2 : Former des équipes d'experts de risques budgétaires des PPP à l'UPPP, à la DND-APD et à la DGB et organiser la formation à l'outil de PFRAM.

Initié en janv. 2024, le suivi de cette formation et la pérennisation de l'emploi du modèle PFRAM sont à la charge de l'UPPP et nécessite un suivi continu.

Action 3 : Analyser les PPP en cours sur la base d'une documentation complète et développer un registre des passifs contingents à l'UPPP et en donner accès à la DND

Reste à réaliser grâce au PFRAM et sur la base des conclusions du séminaire PPP conduit en janvier 2024

B. Cadre de gouvernance des PPP en Guinée

8. Le cadre de gouvernance (juridique et institutionnel) joue un rôle crucial pour la bonne gestion des PPP sous réserve de son effectivité. En moyenne, un pays perd environ 30 % de la valeur de ses investissements en raison des inefficiences de son processus de gestion des investissements publics⁶. Pour le cas de la Guinée, cet écart d'efficacité est évalué à environ 80% (mission février 2023), bien plus élevé que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (38%). En améliorant son cadre de gestion un pays peut combler jusqu'à deux tiers de ce « déficit d'efficacité » sous réserve que les institutions créées par le cadre de gestion soient effectives. Cette partie explore la qualité du cadre PPP mis en place et la réalité de sa mise en œuvre.

Qualité et exhaustivité du cadre juridique et institutionnel des PPP en Guinée

9. Le dispositif introduit par la loi de 2017 a été complété par deux textes d'application.

- ✓ Le décret D/2021/041/PRG/SGG application de la loi L/2017/032/AN du 4 juillet 2017, portant partenariats public-privé porte sur le cadre procédural des PPP :
 - Planification, identification et sélection des projets de PPP ;

⁶ Référence : Challenges of Public Investment Management in Fragile and Conflict-affected States

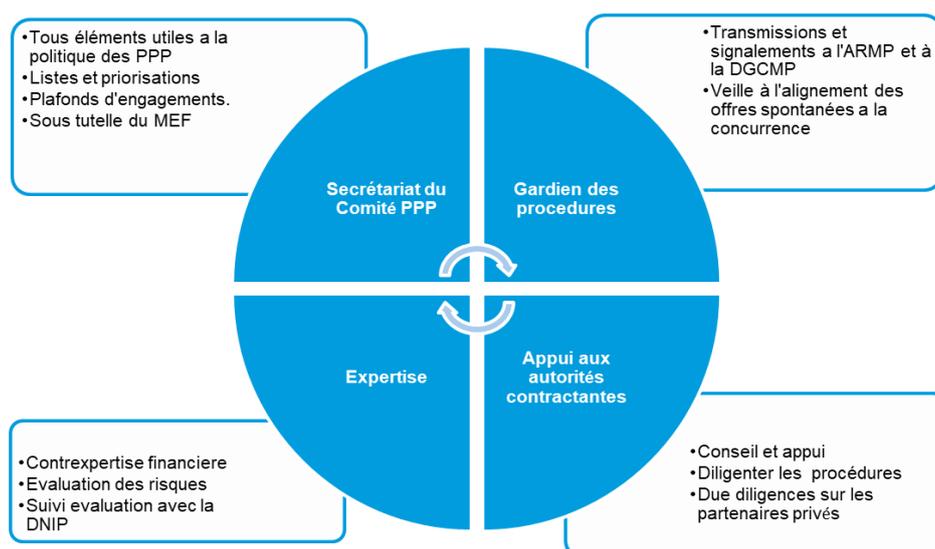
Onintsoa Raolisoa, Letitia Lishuo Li, July 10, 2023, PIMA Guinée 2018 Jean Pierre Nguenang, René Tapsoba, Pierre Roumegas, Daniel Tommasi, Fabienne Mroczka, et Abel Bove

- Processus de passation des PPP sur la base de deux principes combinés : la liberté d'accès à la commande publique et la préférence donnée aux opérateurs nationaux ;
 - Encadrement clair des offres spontanées avec obligation d'ouverture ou d'alignement à la concurrence ;
 - Contenu des contrats et conventions de PPP sur la base d'un partage des risques entre le privé et le public ;
 - Budgétisation des engagements financiers et des obligations de la personne publique ;
Mode de règlement des procédures contentieuses, sanctions et pénalités.
- ✓ Le décret D/2021/042/PRG/SGG portant organisation du cadre institutionnel applicable aux PPP pose un cadre de gestion conforme aux bonnes pratiques internationales et décrit les attributions de chaque institution et service en charge de la passation et du suivi évaluation :
- Le comité des PPP instance de haut niveau en charge de la politique PPP ;
 - L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP), chargée de la régulation et du suivi des PPP ainsi que du règlement des contentieux, au même titre que des marchés classiques ;
 - La direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) saisie au titre du contrôle de régularité ;
 - Les autorités contractantes, et leurs personnes responsables de marchés et des PPP (PRMPPPP), chargées du montage des dossiers grâce à la constitution de commissions de passation, avec ou sans l'assistance de tiers ;
 - L'unité des PPP (UPPP) qui assure un rôle tout à fait central dans ce dispositif institutionnel (voir Figure 1) ;
 - Le rôle du ministre en charge des finances en qualité de tutelle de l'unité des PPP.

10. Par ailleurs, un projet de décret sur la gestion des investissements publics (GIP) viendra prochainement intégrer la gestion des PPP dans le cadre plus large de l'investissement public, couvrant les aspects suivants :

- Sélection et classification des projets ;
- Modalités et financement des études préalables dont études de faisabilité ;
- Exécution des procédures de passation par les sectoriels : Bureaux stratégie et développement (BSD), unités de gestion des projets ;
- Organisation des tutelles techniques et financières ;
- Modalités d'exécution financière et comptabilisation des projets ;
- Suivi évaluation sous l'autorité de la direction nationale des investissements publics (DNIP).

Figure 1 : Rôle central de l'UPPP



Source : Mission sur la base du décret D/042.

11. Ce cadre juridique constitue un sérieux atout qu'il faut intégrer et pérenniser en prenant les précautions suivantes :

- ✓ **Intégrer le cadre de gestion des PPP** dans celui plus général de la commande et de l'investissement public suppose d'adopter le projet de décret GIP, et d'adapter le code des marchés publics pour unifier les procédures sachant que les PPP ne sont qu'un mode de financement et d'exploitation alternatif à d'autres modalités contractuelles plus classiques, sans financement privé.
- ✓ **Pérenniser cet édifice juridique constitué par la loi de 2017 et les deux décrets de 2021** nécessite de s'assurer que ces textes conserveront leurs bases légales et constitutionnelles d'une part lors de l'établissement du nouveau régime, et d'autre part lors de la rénovation annoncée du code de la commande publique.

Accroître l'effectivité du nouveau cadre de gestion des PPP

12. Les institutions et les services constitués par le nouveau cadre institutionnel montent en capacités. Avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers, et sous la coordination de l'UPPP, les capacités techniques et matérielles des différents acteurs se sont nettement, mais encore insuffisamment, développées.

- ✓ **Le comité PPP** a tenu une première réunion en vue de la sensibilisation de ses membres mais il n'a pas encore statué ni sur la politique des PPP ni sur un mode de priorisation des projets.
- ✓ **L'UPPP** a constitué ses ressources humaines et rassemblé des compétences par le biais d'appels à candidatures ouverts ; ses capacités techniques se sont accrues avec la constitution d'outils indispensables dont des modèles de documents, une boîte à outil de gestion/communication, un modèle d'analyse financière des PPP, et suite à la présente mission d'assistance technique un modèle d'évaluation des risques budgétaires (PFRAM).
- ✓ **La DNPPP**, qui s'est constitué un réseau d'investisseurs privés,, est actuellement rattachée au Ministère du commerce, de l'industrie et des petites et moyennes

entreprises (MCIPME). Elle demande un renforcement de capacités de ses cadres et une meilleure complémentarité de ses actions et compétences avec l'UPPP.

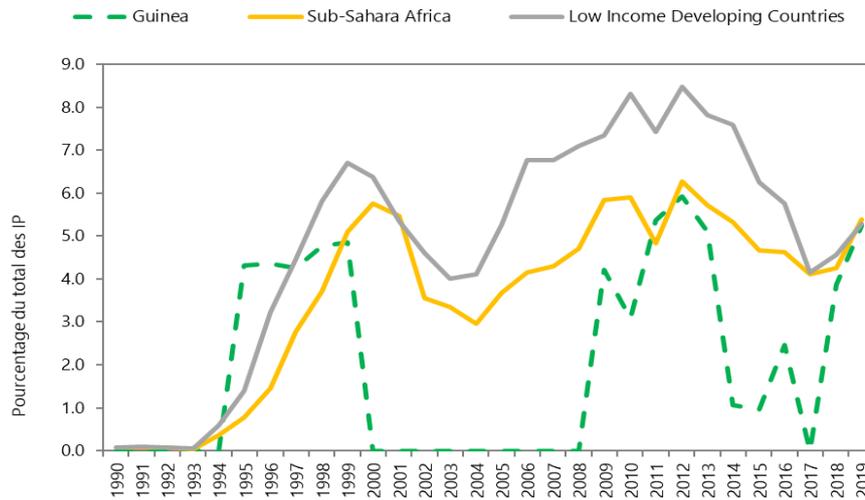
- ✓ **Les autorités contractantes des ministères sectoriels à forte vocation d'investissement** (dont : énergie, eau, infrastructure et travaux publics, urbanisme habitat, transports) ont adapté leur cadre de gestion avec l'extension des compétences des personnes responsables des marchés aux PPP (PRMPPP), en complémentarité avec les bureaux de stratégie et développement (BSD) capables d'intégrer des PPP dans leurs instruments de projets. Les PRMPPP et les BSD constituent des points focaux capables d'assurer la liaison avec l'UPPP et la DNPPP.
- ✓ **L'administration et contrôle des grands projets (ACGP)** placée sous l'autorité de la présidence, dispose des compétences de maîtrise d'œuvre et des capacités financières pour mener les études préalables et suivre les projets d'investissements, y compris les projets jugés prioritaires. A la demande des ministères sectoriels, elle peut réaliser ces études pour d'autres projets au profit des maîtres d'ouvrage et d'autorités contractantes qui disposent de crédits pour le faire.
- ✓ **L'ARMP et la DGCMP** ont procédé à quelques sensibilisations des leurs agents mais ils n'ont pas encore eu à déployer leurs compétences s'agissant de PPP adoptés sous le nouveau cadre.
- ✓ **Le ministère du budget** n'a budgétisé aucun engagement financier à moyen et long terme, ni pour les PPP en cours d'exécution ni pour les PPP à venir.
- ✓ **La DNIP** n'a pas encore intégré les PPP existant dans le programme d'investissement pluriannuel (PIP).

13. Au final, le cadre de gouvernance paraît complet, même s'il n'est pas totalement intégré dans le cadre plus général de la GIP, mais son effectivité est encore assez faible. Les évaluations PIMA conduites en 2018 et 2023, ont permis de compléter utilement le cadre juridique pour le mettre en conformité avec les bonnes pratiques internationales. Les institutions impliquées dans la gestion des PPP montent graduellement en capacité. Toutefois, alors que le gouvernement affiche sa volonté de recourir aux PPP pour accélérer le développement économique et la mise en place de projets cruciaux pour le pays, il semble qu'aucun projet de PPP n'a encore été conclu sous le nouveau cadre de gestion. Des PPP anciens et pas démarrés devraient aujourd'hui être renégociés, d'autres plus récents attendent en vain leur conclusion. L'administration peine encore à mettre en œuvre les mécanismes décisionnels nécessaires pour sélectionner les meilleurs projets et éclairer les décideurs.

C. Contexte et évolution des PPP en Guinée

14. Le recours aux PPP n'est pas récent en Guinée. Antérieurement au nouveau cadre, de nombreux contrats de partenariat ont été passés, pour des projets d'ampleur assez diverse partant de simples concessions de services urbains (ex. centre d'affaires ou titres sécurisés) à des réalisations d'importance majeure (comme des barrages hydroélectriques ou des infrastructures routières). La Guinée compte donc déjà un parc de PPP non négligeable même s'il se situe dans la moyenne basse des pays comparables (Figure 2).

Figure 2 : Evolution des investissements en PPP (en % du total des investissements publics)

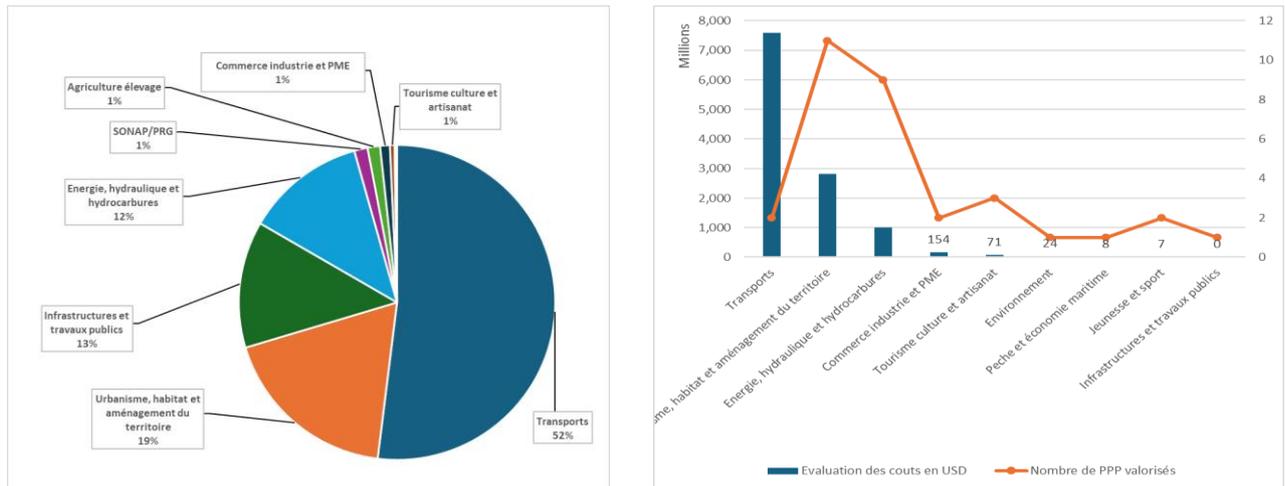


Source : Estimation des services du FMI, Base de données PIMA

15. Il reste difficile de constituer une vision exhaustive et stable des partenariats en cours. Une « liste des projets PPP signés » a été constituée par l'UPPP, elle recense 65 projets. D'autres banques de projets (17 PPP) émanent de l'Administration et Contrôle des Grands Projets (ACGP) et de la liste des projets présidentiels (44 projets dont 4 PPP). Il ressort de toutes ces listes compilées, que 86 projets de PPP ont été envisagés, certains n'ont pas abouti, d'autres sont discutés et valorisés, d'autres enfin ont été conclus et exécutés. Cette liste présente quelques anomalies (des contrats non signés mais exécutés ou exécutés sur une période extrêmement courte, des montants incohérents) mais elle constitue une base de travail en vue d'un recensement et d'une évaluation de l'existant. Les premiers enseignements tirés de cet inventaire sont les suivants :

- ✓ *Une forte demande depuis le milieu des années 2010* : Le nombre de PPP conclus par an a plus que doublé en 2016, puis triplé en 2019 ;
- ✓ *La priorité donnée aux infrastructures en gestion déléguée* : Les ministères à vocation d'investissement (énergie, transport et habitat) sont les plus demandeurs (Figure 3) pour des programmes ambitieux de barrages, parc immobiliers et infrastructures routières) ;
- ✓ *Des démarches souvent infructueuses* : moins de la moitié des négociations débouchent sur un accord officiel entre parties et moins de la moitié des PPP en cours de négociation en 2024 étaient suffisamment matures pour être valorisés (annexe 1) ;
- ✓ *Un taux de défaillance difficile à apprécier* : des PPP considérés comme « exécutés » sont en réalité des échecs, l'un des partenaires public ou privé n'ayant pas délivré sa part du contrat ;
- ✓ *Une durée d'exécution très faible en moyenne* : les contrats réputés « exécutés » dans cet inventaire datent en moyenne de mois de 6 ans, alors que les PPP ont vocation à s'étendre sur de plus grandes périodes d'exploitation.

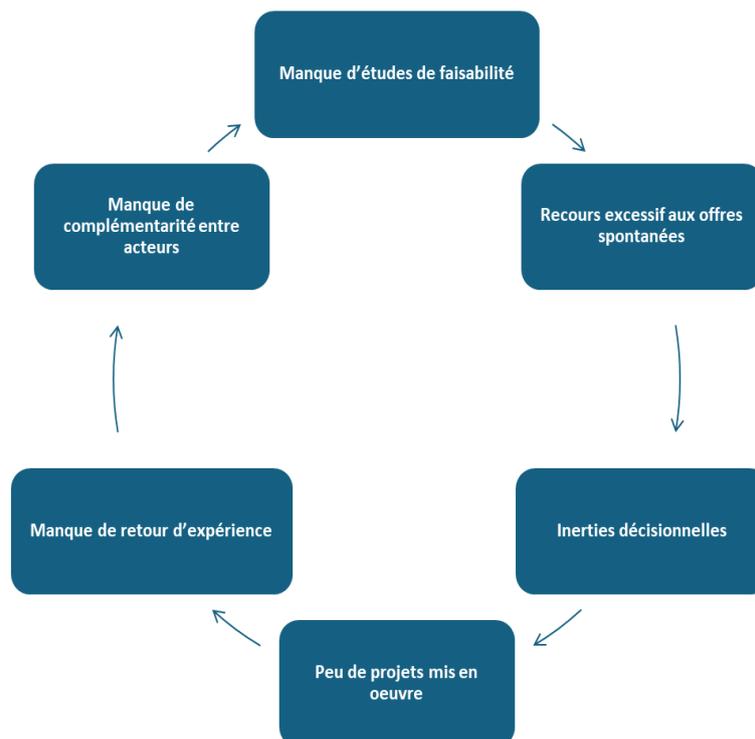
Figure 3 : Liste des PPP en Guinée : répartition par secteur et coûts en million \$



Source : base de données UPPP et ACGP compilées par la mission, les montants en US\$ incluent les frais d'infrastructures supportés par l'Etat et le privé.

16. Ces premiers retours d'expérience incitent à identifier les faiblesses institutionnelles qu'il convient de corriger. Cette démarche d'inventaire doit conduire à détecter les goulets d'étranglement qui ont empêché jusqu'à présent de tirer tous les avantages de contrats de PPP solides et bien adaptés aux besoins du pays. A ce stade, et après avoir recueilli les ressentis des différents acteurs de la chaîne décisionnelle il est déjà possible d'identifier un certain nombre de points d'attention dans la procédure (Figure 4).

Figure 4 : Goulets d'étranglement affaiblissant la procédure PPP



Source : Mission

17. Les autorités contractantes ne parviennent pas à financer puis conduire les nécessaires études de faisabilité. Ces études sont indispensables à l'avancement d'un projet car elles permettent de « *démontrer la faisabilité technique et juridique du projet ainsi que la soutenabilité financière du PPP envisagé, de déterminer son intérêt socio-économique et son impact environnemental* ⁷ ». Les ministères sectoriels semblent éprouver des difficultés à sécuriser les crédits nécessaires à ces études, puis à les conduire avec ou sans l'appui de l'ACGP. Dans un contexte de rareté des ressources financières ce dilemme est d'autant plus marqué qu'une faible part des études de faisabilité sont conclusives et débouchent effectivement sur un PPP.

18. Le recours excessif aux offres spontanées est encore prépondérant. Du fait de la grande difficulté des services publics à initier leurs études préalables aux projets, les partenaires institutionnels et des entreprises privées présentent des opérations clefs en main sur des secteurs qu'ils maîtrisent. Cette approche présente plusieurs risques ; l'écrémage du marché par des opérateurs intervenant sur les secteurs les plus immédiatement profitables ; une décorrélation avec les besoins de développement puisque l'offre n'est pas nécessairement alignée sur les priorités du pays ; le surenchérissement des coûts si l'offre spontanée n'est pas, ou mal mise en concurrence.

19. Il convient de trouver une bonne complémentarité entre la DNPPP et l'UPPP pour accroître l'effectivité du système. Les compétences des deux entités, l'une relevant du MCIPME (la DNPPP), l'autre relevant de la tutelle du MEF (l'UPPP), sont précisées dans les décrets d'application de la loi PPP, mais la pratique révèle quelques doublons. La rationalité des termes juridiques devrait conduire à une répartition plus harmonieuse des rôles, la DNPPP se concentrant sur la promotion des PPP, la mise en relation des partenaires privés avec les autorités contractantes et l'assistance à la préparation des dossiers, l'UPPP intervenant sous la tutelle du MEF en gardien des procédures et de la soutenabilité budgétaire et financière des PPP. Une répartition logique des compétences est présentée dans le Tableau 3.

20. Le mécanisme décisionnel de haut niveau peut souffrir d'inerties qu'il faut surmonter. Les services consultés par la mission signalent au moins un cas d'arbitrage inabouti sur une renégociation en cours. Les retards pris à la décision, qu'elle soit favorable ou non à la conclusion du PPP, peuvent être préjudiciables à la conduite de ces affaires et engendrer des surcoûts ou des inefficiences. Il serait sans doute utile d'instaurer une instance décisionnelle interdirectionnelle au sein du MEF, et interministérielle au sein du comité PPP pour trancher rapidement et de manière informée les arbitrages urgents.

21. Il n'existe pas encore d'évaluation ex post sur les projets PPP. Ces évaluations sont pourtant précieuses pour tirer les leçons de l'expérience et prendre les nécessaires actions correctives. Il est proposé d'inventorier les PPP exécutés ou en phase de redémarrage ou renégociation pour en considérer les aspects suivants :

- ✓ Projets exécutés avec succès : identifier les conditions qui ont permis une exécution normale, comme prévu des projets ;
- ✓ Projets exécutés mais à problème : identifier les risques qui se sont matérialisés pour établir les nécessaires garde-fous ou toute action corrective nécessaire ; Projets nécessaires mais non finalisés : analyser les obstacles légitimes ou les goulots d'étranglement ayant conduit à leur retrait.

⁷ Art 7 du décret D/2021/041/PRG/SGG portant application de la loi L/2017/032/AN du 4 juillet 2017

Tableau 3 : Proposition de répartition des compétences entre la DNPPP et l'UPPP

Fonction	UPPP	DNPPP	Remarques
Tutelle	MEF	Commerce	
Politique PPP	X		Dans le cadre du secrétariat du comité PPP
Interface interministérielle	X		
Gardien des procédures et promotion des bonnes pratiques	X		
Expertise – contreexpertise de dossiers – évaluation des risques	X		Expertise financière PFRAM
Transparence de l'information	X	X	Développer une plateforme commune
Stratégie de promotion et de déploiement des PPP		X	
Appui au montage des dossiers		X	Pour les autorités qui en feraient la demande
Promotion des projets et recherche/évaluation (due diligence) des partenaires privés		X	Fonction normale du ministère du commerce

Source : Mission sur la base du décret D/2021/042/PRG/SGG du 5 février 2021 et du PV de réunion de conciliation DNPPP /UPPP

D. Recommandations

1.1. Fluidifier les procédures PPP

Contexte : Il existe des goulots d'étranglement dans le cycle de procédures. Les études de faisabilité sont complexes et leur financement mal assuré. Le processus décisionnel au sein du MEF manque parfois de réactivité. Les acteurs ont des difficultés à apprécier les charges et les risques faute d'outil pertinent.

Action 1.4.1 : Sécuriser les crédits d'études préalables au sein des ministères sectoriels et de l'ACGP. (2024)

Action 1.4.2 : Activer le conseil PPP pour accélérer les prises de décision en cours de négociation. (2024 puis continu)

Action 1.4.3 : S'appuyer sur le PFRAM pour éclairer les décideurs et diligenter leurs conclusions. (2024 puis continu).

1.2. Clarifier les rôles UPPP et DNPPP

Contexte : Deux institutions aux compétences croisées, l'UPPP et la DNPPP appellent à une clarification de leurs rôles respectifs pour éviter des conflits de compétences, des duplications d'outils et de procédures, et une perte en qualité des informations sur les PPP.

Action 1.2.1 : Entériner la répartition des rôles entre les deux entités en comité PPP ((2024)

Action 1.2.2 : Assurer une pleine coopération entre ministères pour complémentarité entre les deux entités afin d'intégrer au mieux les outils, plateforme et procédures.

1.3. Inventorier et évaluer les PPP en cours d'exécution ou achevés

Contexte : Des PPP passés hors cadre ou antérieurement au cadre actuel applicable aux PPP n'ont pas fait l'objet d'un retour d'expérience. Certains en cours d'exécution doivent être renégociés. Il convient d'inventorier puis évaluer les PPP passés selon 3 grands types :

- ✓ Projets exécutés avec succès : identifier les conditions qui ont permis une exécution normale, comme prévu des projets
- ✓ Projets exécutés mais à problèmes : identifier les risques qui se sont matérialisés pour établir les nécessaires garde-fous ou toute action corrective nécessaire et les coûts potentiels associés.
- ✓ Projets nécessaires mais non démarrés : analyser les obstacles légitimes ou les goulots d'étranglement ayant conduit à leur retrait

Action 1.3.1 : Sélectionner les grands projets PPP à étudier et entamer les études au sein de l'UPPP (2024)

Action 1.3.2 : Etablir une base de données des PPP (2024)

Action 1.3.3 : Présenter l'évaluation au comité PPP ainsi que les actions correctives (2025)

1.4. Harmoniser le cadre juridique de la commande publique

Contexte : Le cadre institutionnel des PPP est en place, certaines de ses institutions (ARMP, DGCMP, PRMPPP, BSD, Autorités contractantes) sont communes aux marchés publics mais les procédures contractuelles de commande publique et budgétaires restent séparées, ce qui crée une décorrélation et une segmentation entre projets PPP et classiques.

Action 1.1.1 : Adopter le projet de décret sur la gestion des investissements publics (GIP) (2024).

Action 1.1.2 : A plus long terme rénover le code des marchés publics sous l'autorité de l'ARMP (conception en 2024-2025, adoption en 2026).

II. Evaluation et Gestion des risques budgétaires liés aux PPP

A. Les risques budgétaires liés aux infrastructures et aux PPP

22. Les risques budgétaires sont des risques liés aux projets de PPP qui affectent la situation financière de l'État, en termes, notamment, de déficit ou d'endettement.

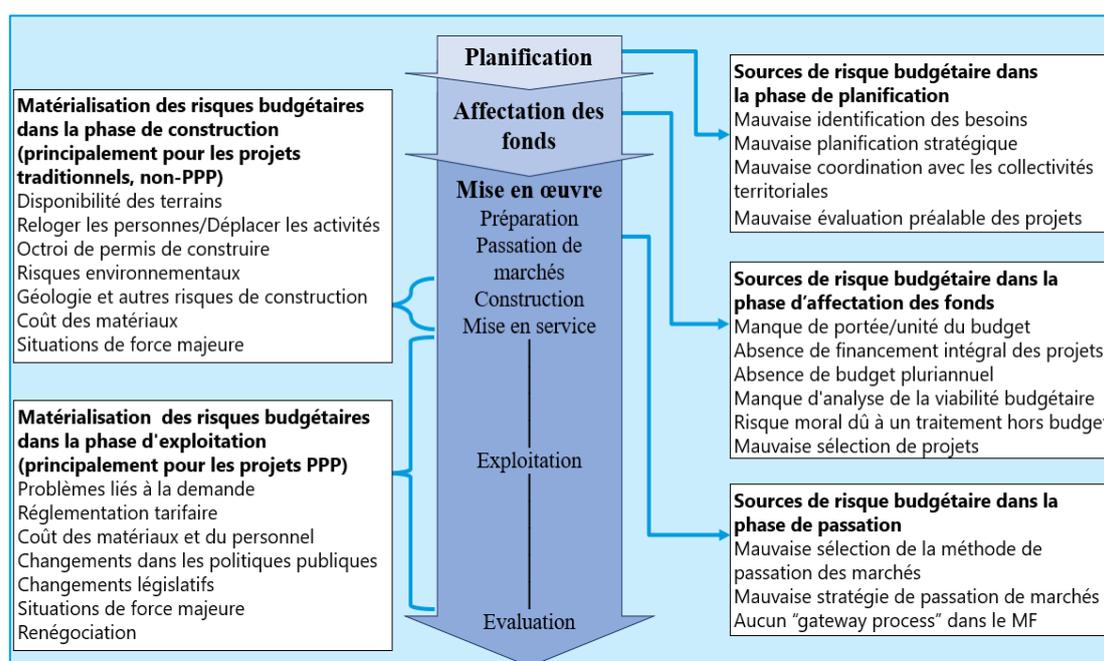
Tous les projets d'infrastructure sont risqués par nature, et les PPP ne font pas exception.⁸ Lorsqu'ils sont mal gérés, les PPP peuvent présenter des risques budgétaires importants qui, s'ils se concrétisent, auront un impact sur les finances publiques et mettront en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

23. L'importance de la phase de sélection et de développement de projets est plus grande lorsqu'ils créent des actifs immobilisés. La plupart des coûts d'infrastructure sont irrécupérables une fois réalisés. Si le projet est annulé après la construction de certains actifs, la plupart d'entre eux ne peuvent pas être réutilisés dans un autre projet. De plus, les coûts et les revenus de l'infrastructure sont largement dépendants de l'emplacement des actifs et difficiles à évaluer à l'avance – par exemple, la construction dépend de la géologie, de l'orographie et d'autres caractéristiques du site – et la prestation de services dépend de la demande spécifique, de sa répartition dans le temps et de sa saisonnalité.

24. Les risques budgétaires, s'ils sont identifiables dès les premières phases du cycle de vie des PPP, ont tendance à se matérialiser après la clôture du contrat, pendant les phases de construction et d'exploitation. A la différence des risques budgétaires liés aux projets traditionnels, qui se matérialisent dans la phase de construction, ceux liés aux PPP ont tendance à se matérialiser dans la phase d'exploitation. Dans les deux cas, ces risques trouvent leurs sources dans les premières étapes. Une étude portant sur un échantillon de grands projets d'infrastructure, présentant un dépassement de coûts budgétaires de 85 %, a montré que les lacunes dans les premières étapes de la préparation et de l'approbation des projets étaient responsables de 71 % de ce dépassement de coûts (voir Figure 5). Il convient donc de concentrer les efforts de mitigation des risques sur les phases initiales : planification, études, sélection et passation de contrats.

⁸ Schwartz et al. (eds., 2020) *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington DC: International Monetary Fund, freely available at <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2020/09/03/Well-Spent-How-Strong-Infrastructure-Governance-Can-End-Waste-in-Public-Investment-48603>

Figure 5 : Sources des risques budgétaires liés aux PPP



Source: Schwartz et al. (eds., 2020) *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington DC: International Monetary Fund.

Les illusions budgétaires en PPP

25. **Les PPP ont des caractéristiques particulières pouvant créer une « illusion budgétaire » de l'infrastructure gratuite**⁹. L'impact des PPP sur les soldes de trésorerie de l'État diffère considérablement de celui des marchés publics traditionnels. Dans ces derniers, le gouvernement finance, construit et exploite des actifs d'infrastructure, les flux de trésorerie correspondants affectant les budgets publics (c'est-à-dire les dépenses, les recettes), la dette publique et les bilans du secteur public. Dans les PPP, le partenaire privé est responsable du financement et de la construction de l'actif. La rémunération versée au partenaire privé par le secteur public a généralement lieu plus tard au cours de l'exploitation de l'actif, soit directement par le biais de paiements du secteur public, soit indirectement par une autorisation de percevoir des frais d'utilisation auprès des usagers (et donc en renonçant à des revenus qu'il pourrait recevoir par ailleurs). Par conséquent, dans les PPP, les gouvernements n'ont pas besoin d'émettre de la dette ou d'utiliser les ressources publiques existantes pour fournir de nouveaux actifs d'infrastructure, du moins pas au début du contrat. Dans les PPP qui nécessitent des paiements du secteur public, « l'illusion budgétaire » est estompée après la phase de construction, une fois que les paiements réguliers réduisent les soldes de trésorerie du secteur public pendant la durée du contrat. Cependant, dans les PPP avec frais d'utilisation, l'illusion budgétaire peut être permanente, étant donné que les flux de trésorerie du secteur public et la perte de revenus futurs ne sont pas prévus pendant toute la durée du contrat, générant chez le gouvernement l'idée d'une « infrastructure gratuite ».

26. **En tant que gardien des finances publiques, le MEF doit se préoccuper tout particulièrement des risques budgétaires.** Les ministères sectoriels ont la charge de l'identification et la préparation des PPP. Toutefois, ils n'ont généralement pas de trajectoire

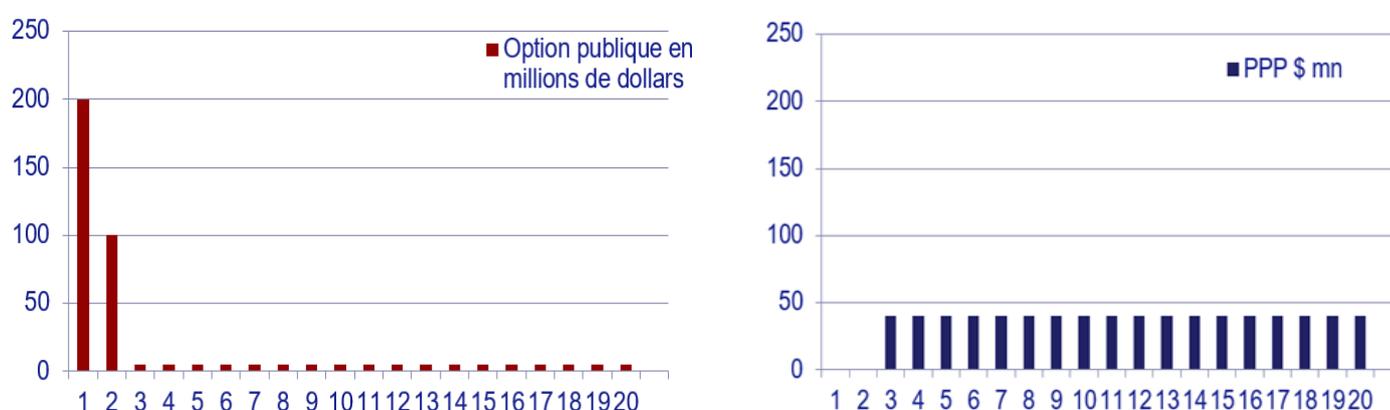
⁹ Fouad et al. (2021) *Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, Washington DC: International Monetary Fund

budgétaire de long terme qui leur soit propre, et parce que les risques budgétaires PPP sont liés à des variables macroéconomiques, l'approbation finale des PPP relève du MEF, après évaluation des obligations financières du partenaire public et des risques budgétaires.

27. Outre les passifs éventuels détaillés dans les contrats, les contrats de PPP créent des passifs conditionnels implicites pour le gouvernement, surtout quand ils sont mal conçus. Ces passifs implicites (ex. prise en charge des frais qui, selon le contrat, devraient être dus par les utilisateurs) ne sont pas juridiquement contraignants, mais ils sont sujets à la pression du public ou des groupes d'influence. Ainsi, lorsqu'une autorité publique signe un contrat de PPP pour un projet qui n'a pas de viabilité financière, elle génère des passifs conditionnels implicites pour plusieurs raisons : Le gouvernement peut, sous la pression de l'opinion publique, se voir forcé de rétablir, à ses frais, l'économie du projet ou introduire des modifications contractuelles porteuses de coûts supplémentaires ; Il peut, pour les mêmes raisons, se voir contraint de soutenir des partenaires défaillants, au risque de créer un aléa moral et attirer des investisseurs indésirables et opportunistes. Donc, les risques budgétaires ne sont pas seulement les passifs contingents explicites, les risques attribués contractuellement à l'État. Il faut également tenir compte :

- Du risque de défaillance du privé face à ses propres risques et obligations ;
- Du risque de gestion inefficace du projet par l'un ou l'autre des partenaires ;
- Des aléas et changements de politiques publiques dans le temps.

Figure 6 : Une source d'illusion budgétaire sur les PPP



À gauche, un projet d'infrastructure typique d'une durée de 20 ans, avec les coûts d'investissement dans la phase de construction puis les frais d'entretien et d'exploitation pendant la phase d'exploitation ; à droite, les décaissements du gouvernement en cas d'utilisation d'un PPP. Dans le cadre des contrats traditionnels, le gouvernement doit opérer une levée de fonds pour réaliser ses projets; dans les PPP, les paiements (par le gouvernement ou par les usagers) ne commencent généralement qu'après la mise en service de l'infrastructure.

Source : Mission.

Les offres spontanées, sources supplémentaires de risque budgétaire

28. La gestion des offres spontanées de PPP est un défi spécifique. Une offre spontanée est une proposition faite unilatéralement par une entreprise privée. Ce type d'offre apparaît à l'initiative de la partie privée plutôt qu'en réponse à un appel d'offres public. Du fait de la faible capacité des entités contractantes publiques à identifier, préparer et évaluer les projets d'infrastructure le recours aux offres spontanées devient massif. Les retours

d'expériences internationales tendent à démontrer que les offres spontanées créent d'importants risques budgétaires et des problèmes de gouvernance. Leur acceptation peut entraîner un écart important par rapport aux priorités stratégiques du pays et contourner le principe de mise en concurrence. Elles constituent un effet d'éviction pouvant capter les ressources des secteurs et projets prioritaires au profit de projets moins porteurs de croissance économique ou de qualité de vie, mais rentables d'un point de vue privé.

29. A supposer qu'une offre spontanée soit mise en concurrence, la réponse du marché n'est généralement pas effective. La grande majorité des appels d'offres pour des offres spontanées PPP ne présentent qu'un seul soumissionnaire qui possède le plus souvent un avantage sur la concurrence. Ayant déjà fait son étude de marché, il se positionne naturellement sur des secteurs où il possède un avantage comparatif. Face aux charges auxquelles elles devront faire face pour répondre aux appels d'offres pour un contrat de PPP, les entreprises concurrentes s'abstiennent naturellement de présenter des offres sachant qu'un concurrent possède déjà un tel avantage intrinsèque.

30. L'acceptation d'une offre spontanée exige donc de vérifier la cohérence du projet avec les priorités gouvernementales, et de conduire une contre-expertise technique. Le coût et les difficultés de telles contre-expertises réduisent significativement l'utilité de ces offres.

L'importance du financement des études préalables et de la préparation des projets

31. Le processus d'appel d'offres n'est pas seulement un outil de sélection d'un concessionnaire, mais aussi un outil d'amélioration du projet, car les soumissionnaires étudient le projet sous la pression de la concurrence. Le fait d'accepter des propositions non sollicitées au lieu d'organiser des appels d'offres, signifie que le gouvernement renonce à inciter les entreprises privées à préparer des projets conformes aux exigences gouvernementales, au risque, par conséquent, d'admettre des projets plus coûteux et moins performants, voire de détourner ses rares ressources budgétaires vers les priorités des entreprises privées au détriment des priorités de développement.

32. Le manque de financement pour l'évaluation et la préparation des projets constitue le principal obstacle au développement des PPP et la principale raison de la prolifération des offres spontanées. Des mécanismes de financement des études préalables et du développement des projets sont nécessaires, ainsi que des processus formels de priorisation des projets. Ici, la priorisation n'est pas seulement la constitution d'une banque de projets, mais aussi la définition d'une liste restreinte de projets à préparer chaque année, dont les études devraient donc être budgétées pour l'année.

L'outil PFRAM et l'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP

33. Le PFRAM est conçu pour l'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP. Il estime le coût, pour l'État, d'une résiliation anticipée d'un contrat de PPP soit (1) la valeur comptable utilisée en cas de résiliation pour sous-performance, et (2) la perte de bénéfices futurs du concessionnaire utilisée en cas de résiliation par simple invocation de l'intérêt public. Au travers d'un questionnaire structuré, le PFRAM explore un ensemble de onze classes de risques¹⁰ et de dizaines de risques individuels, en construisant une matrice de notation des risques budgétaires. Le remplissage du questionnaire peut certes être effectué par un

¹⁰ Les classes de risque considérées par PFRAM sont : les risques liés à la gouvernance ; les risques liés à la construction ; les risques liés à la demande ; les risques liés aux opérations et à la performance ; les risques financiers ; force majeure ; les actions gouvernementales défavorables ; le changement de législation ; la reposition de l'équilibre financier du contrat ; les risques liés à la renégociation ; et les risques liés à la résiliation du contrat.

utilisateur isolé mais il est préférable de confier cette tâche à un panel comprenant une variété d'expertises, allant de l'ingénierie et de la finance aux experts en économie et en politiques publiques. L'évaluation de la capacité du partenaire privé à faire face aux risques qu'il accepte contractuellement et de la capacité du contrat à soutenir les changements technologiques, commerciaux, législatifs et politiques est une phase essentielle de l'évaluation.

34. L'utilisation de PFRAM nécessite de collecter toutes les informations pertinentes, relatives au projet. Habituellement, le contrat de PPP n'est pas lui-même suffisant pour faire l'analyse. D'autres documents doivent venir à l'appui de l'évaluation PFRAM, notamment : (i) Les études d'évaluation économique (ou études de faisabilité économique), que les bonnes pratiques exigent avant toute décision sur l'approbation du projet ; (ii) Le modèle financier du projet de PPP qui démontre la faisabilité financière ; et (iii) Un ensemble de variables macroéconomiques (PIB réel et nominal, inflation, taux de change nominal et données sur les finances publiques) disponibles par exemple dans les notes économiques du pays ou dans le World Economic Outlook (WEO) du FMI ou la base de données de la Banque Mondiale.

35. Le PFRAM est facile d'emploi, convivial et adaptable. Il peut être utilisé d'une manière très simple, en saisissant les données requises par une interface conviviale et en obtenant des sorties préformatées — ou être utilisée comme simulateur, par des utilisateurs plus expérimentés. Il opère un modèle financier permettant de simuler un projet PPP, avec présentation de résultats standards, et qui peut également être exploré dans Excel pour l'analyse de sensibilité. Par exemple, PFRAM permet aux utilisateurs d'élargir ses calculs et d'envisager d'autres scénarios de demande pour la demande (avec différentes options pour la croissance annuelle, ou différentes options concernant l'élasticité du revenu liant la demande à la croissance du PIB), tout en tenant compte simultanément des frais d'utilisation (par exemple, les taux de péage) liés à l'inflation — et, comme il peut prendre en compte différentes catégories de services PPP, il peut prendre en compte plusieurs catégories de demandes et de frais d'utilisation, par exemple toutes les catégories d'usagers d'une autoroute à péage (les autobus, les camions, les véhicules légers, les motocyclettes, etc.) et une liste complète de tarifs de péage.

36. Bien que le PFRAM soit très utile pour la gestion des risques budgétaires et qu'il soit fondé sur des normes internationales de comptabilité et d'information, il ne crée pas une norme en soi. Il se contente de guider les utilisateurs dans l'obtention de l'information nécessaire et dans la conduite d'une l'analyse financière économique conforme aux normes internationales – mais le PFRAM ne peut, en soi, être une « panacée » décisionnelle. Il convient nécessairement de compléter toute évaluation des risques budgétaires liés aux PPP par une analyse économique, juridique et financière au cas par cas.

Encadre 1 : Le cas particulier des contrats d'achat à long terme (PPA et similaires)

En règle générale, ces contrats « Power Purchase Agreement » (PPA) et similaires sont signés entre fournisseurs PPP d'énergie ou/et d'eau et des entreprises de distribution aux consommateurs finaux. Lorsque ces entreprises relèvent du secteur public, une nouvelle série de risques revêt une importance particulière :

- ✓ Les risques budgétaires implicites peuvent résulter de l'incapacité de ces opérateurs publics à faire face aux risques qu'ils ont acceptés dans le cadre des PPA (et similaires) et d'engager ainsi le soutien voire les garanties de l'Etat. Si le gouvernement, comme c'est souvent le cas, garantit les opérations de l'entreprise d'État, ces risques sont des risques budgétaires explicites – sinon, il s'agira toujours de risques budgétaires, bien qu'il s'agisse de risques implicites (qui affecteront le gouvernement, non par obligation légale, mais sous pression politique et sociale, car le gouvernement est le responsable ultime de la fourniture de ces services à la population).
- ✓ Ces PPA (et similaires) comprennent aussi le plus souvent des clauses de « *take or pay*¹¹ », obligeant le gouvernement d'acheter toute l'énergie produite par le PPP (au moins une quantité prédéfinie) ou de verser une compensation au concessionnaire PPP. Ce qui introduit généralement trois sous catégories de risques :
 - Le risque que le réseau électrique ne puisse pas absorber toute l'énergie que le PPP peut produire (et les risques liés aux pertes techniques pendant le transport) ;
 - Le risque qu'il n'y ait pas assez de demande pour cette énergie ; et
 - Le risque que l'entreprise d'État ne soit pas en mesure de payer toute l'énergie en raison de son incapacité à recouvrer les coûts (par exemple, subvention implicite ou subvention explicite non entièrement couverte par le budget de l'État).

Pour préparer ce type de contrats de fourniture à long terme d'électricité, d'eau ou tout autre produit similaire, et pour évaluer ses risques budgétaires, il est indispensable d'impliquer les organes de supervision des entreprises publiques. Il s'agit en effet d'analyser non seulement le contrat, mais les structures commerciales, financières et opérationnelles de l'opérateur public et la demande potentielle selon plusieurs scénarii pessimistes et optimistes. Il faut donc

- ✓ Analyser la relation entre offre et demande (considérant les pertes techniques et commerciales) ;
- ✓ S'il y a des subventions (explicites ou implicites), étudier l'impact budgétaire de l'accroissement de la consommation (et l'éventuelle adaptations des tarifs) ;
- ✓ Évaluer la capacité d'absorption du réseau et des pertes en ligne.

Source : séminaire PPP janvier 2024

37. Une mauvaise rédaction/conception des stipulations contractuelles peut générer d'importants risques budgétaires. Le manque de clarté des exigences du projet, l'absence d'indicateurs de performance réels, l'absence de pénalités en cas de sous-exécution, des dispositions insuffisantes en matière de résiliation anticipée, sont autant de facteurs de risques. L'absence de dispositions standards concernant des questions telles que les situations de force majeure, la résolution des conflits ou la résiliation anticipée créera également une incertitude supplémentaire qui exacerbera les risques budgétaires. D'où l'importance, lors de la rédaction des contrats, de mettre en place un mécanisme d'examen

¹¹ Le « take or pay » est une clause contractuelle qui oblige l'acheteur à prendre livraison des biens vendus par le vendeur ou à payer une pénalité spécifiée au vendeur pour ne pas les prendre. Cette clause est courante dans le secteur de l'énergie, où les coûts fixes sont élevés et la volatilité de la production est faible.

efficace des contrats par l'UPPP et la DNPPP et de réviser avec les entités contractantes, toute faiblesse contractuelle, avant la phase d'évaluation précise des risques budgétaires.

B. La gestion des risques budgétaires liés aux PPP en Guinée

38. La gestion des risques budgétaires doit commencer dès le début du projet et suivre toutes ses phases. Étant donné que la gestion des risques budgétaires doit être axée sur les premières étapes du cycle de vie du projet, il est essentiel que l'UPPP (avec l'appui de la DND-APD et de la DGB) collabore avec les ministères sectoriels dès le début de l'examen du projet, afin de comprendre le projet et ses risques, et ainsi guider la sélection de la modalité contractuelle¹² et la préparation du projet de manière à éviter une prise en charge excessive du risque budgétaire. Les risques budgétaires devraient être enregistrés par l'UPPP afin d'être vérifiés à nouveau avant l'appel d'offres et avant la signature du contrat, puis devraient être réévalués périodiquement tout au long de la durée du contrat.

La diversité des contrats PPP en Guinée

39. Le cadre légal des PPP en Guinée considère un large éventail de contrats de PPP. Le PFRAM est particulièrement adapté à l'évaluation des contrats de partenariat et les concessions qui correspondent le plus à la définition d'un PPP du FMI et de la Banque Mondiale. Mais d'autres formes contractuelles existent telles que l'Affermage et la Régie Intéressée. Ces formes de PPP sont décrites par la loi¹³ :

- Un contrat de Partenariat constitue un PPP par lequel l'Autorité Contractante confie à un titulaire 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'Infrastructures nécessaires au service public ou d'intérêt général ainsi que tout ou partie de leur financement. La rémunération du Titulaire fait l'objet d'un paiement par l'Autorité Contractante à compter de la mise en exploitation et ce pendant toute la durée du contrat. Cette rémunération est liée à des objectifs de performance assignés au Titulaire.
- La concession désigne un contrat de PPP par lequel l'Autorité Contractante confie à une Personne Privée l'exploitation d'une Infrastructure ou l'exécution d'un service public avec le droit pour celle-ci, de se rémunérer par la perception de redevances sur les usagers de l'infrastructure ou sur ceux qui bénéficient du service public, qu'elles incluent ou non l'exécution d'un ouvrage.
- L'affermage est un contrat de PPP par lequel une Autorité Contractante confie l'exploitation d'un service public à un Titulaire (le fermier) après lui avoir remis les infrastructures nécessaires à cette exploitation, le Titulaire versant en contrepartie des redevances à l'Autorité Contractante.
- La Régie Intéressée est une forme de Contrat de PPP par lequel l'Autorité Contractante finance elle-même l'établissement d'un service public, mais en confie la gestion à une Personne Privée qui est rémunérée par l'Autorité Contractante, tout en étant intéressée aux résultats, que ce soit au regard des économies réalisées, des gains de productivité ou de l'amélioration de la qualité du service.

¹² Contrat de partenariat, concession, un autre type de PPP, ou encore le rejet de l'option PPP et l'adoption de marchés publics.

¹³ Loi n°2017-32 du 4 juillet 2017 relative aux PPP

- D'autres contrats EPC+F¹⁴ ne sont pas considérés comme des PPP au sens de la définition utilisée par le FMI et la Banque Mondiale, car les actifs bâtis ne sont pas exploités ou entretenus par le partenaire privé, qui n'assume donc aucun risque opérationnel ou de performance.

40. L'affermage et la régie intéressée sont porteurs de risques spécifiques. Dans ces deux types de contrats PPP, le gouvernement a la charge de la construction et de la maintenance, ce qui peut créer des risques d'interface (par exemple, le concessionnaire prétend que ses performances sont affectées par un mauvais entretien et qu'il doit donc être indemnisé) mais le passif contingent est plus faible en raison des besoins d'investissement moindres.

Établir un processus de Gateway

41. Un cadre solide de gouvernance des infrastructures exige la mise en place d'un processus de Gateway¹⁵. Un tel processus régit la préparation et la passation des projets PPP, dans le cadre duquel le ministère en charge des finances a le pouvoir d'arrêter ou de suspendre un projet à n'importe quelle étape du cycle du projet s'il est jugé inabordable sur le plan financier ou comporte un risque budgétaire excessif. La Guinée a adopté des éléments d'un processus de Gateway pour les PPP, et il est essentiel de développer au MEF des capacités suffisantes pour une mise en œuvre efficace. Il est essentiel d'avoir la possibilité de modifier ou de bloquer un projet avant l'appel d'offres, et la possibilité de bloquer la signature du contrat au cas où il créerait des engagements fiscaux inabordables. D'une manière générale, la capacité d'agir efficacement à des moments aussi critiques dépend d'un engagement précoce avec les ministères de tutelle, ce qui permet d'obtenir de bonnes informations sur les caractéristiques des projets et des contrats, et donc d'agir rapidement. Le Tableau 4 présente une proposition pour établir un tel processus en Guinée.

Tableau 4 : La gestion des risques budgétaires dans un « Gateway process »

¹⁴ *Engineering, Procurement, Construction and Financing*

¹⁵ i.e. Une séquence itérative de décisions d'approbation (les « portes », ou *gates* en anglais, à ouvrir une par une à chaque étape du projet).

Étape du cycle de projet d'infrastructure et décision à cette étape	Tâches d'évaluation par le ministère en charge des finances avant la prise de décision	Cadre légal en Guinée
Porte 1 : Le ministre des Finances émet un avis sur la viabilité et le caractère abordable du projet sur la base de l'étude de pré faisabilité.	Examen de l'analyse de pré faisabilité ; évaluation préliminaire des coûts et des risques budgétaires, ainsi que de l'impact sur la viabilité et l'efficacité budgétaires	En Guinée cet avis est émis par l'UPPP.
Porte 2 : Le ministre des Finances approuve l'inclusion du projet dans la réserve de projets si le projet est viable et abordable sur la base de l'étude de faisabilité.	Revue des études, notamment l'évaluation socio-économique ; réévaluation des coûts et des risques budgétaires, ainsi que de l'impact sur la viabilité et l'efficacité budgétaires	L'étude de faisabilité est approuvée par lettre signée du Ministre de l'Economie et des Finances ¹⁶ .
Porte 3 : Le ministre des Finances donne son avis de non-objection pour la passation du contrat et la mise en œuvre du projet en tant que PPP.	Revue de la justification de l'option de passation de marchés en PPP	En Guinée cet avis est compris dans l'étude de faisabilité ¹⁷ , lequel est approuvé par lettre signée du Ministre de l'Economie et des Finances
Porte 4 : Le ministre des Finances inclut les PPP approuvés dans le projet de loi de finances et le Conseil des ministres et le Parlement approuvent le budget accompagné du programme d'investissement pluriannuel (PIP).	Projets sélectionnés en fonction de l'enveloppe budgétaire, des priorités stratégiques et du cadre financier à moyen terme	En Guinée cette tâche a été confiée au Ministre du Budget pendant que le PIP est préparé par les services du MEF.
Porte 5 : Le ministre des Finances approuve le document d'appel d'offres en tant que marché public traditionnel ou PPP.	Examen des projets de contrat et d'autres documents relatifs à l'appel d'offres ; réévaluation des coûts et des risques budgétaires, ainsi que de l'impact sur la viabilité budgétaire	Cette approbation est prévue dans les textes et le guide PPP ¹⁸ .
Porte 6 : Le ministre des Finances approuve le contrat s'il est financièrement soutenable et, dans le cas d'un PPP, s'il est rentable.	Révision du contrat avant la signature ; la réévaluation des coûts et des risques budgétaires, et de l'impact sur la viabilité et l'efficacité budgétaires	La signature du Ministre est prévue. ¹⁹
Porte 7 : Le ministre des Finances approuve la renégociation du contrat si elle est financièrement soutenable et si le projet apporte toujours une valeur ajoutée au public.	Gestion des coûts et des risques fiscaux du portefeuille d'infrastructures ; avant tout avenant ou renégociation de contrat, l'évaluation de son impact sur la viabilité et l'efficacité budgétaires	En Guinée, si les modifications dépassent vingt pour cent du montant total des coûts du contrat de PPP, ou du montant total de la rémunération accordée au titulaire pendant la durée du contrat. ²⁰

Source : Adaptation de Fouad et al. (2021) Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure, Washington DC: International Monetary Fund.

¹⁶ Art. 10 du décret 41/2021

¹⁷ Art. 8 du décret 41/2021, numéro 8.

¹⁸ Art 20 du décret 41/2021

(continued...)

42. La gestion des risques budgétaires exige une bonne coordination entre l'UPPP, la DND-APD et la DGB. Le MEF et le MB, comme gardiens des finances publiques, ont une responsabilité particulière dans les processus PPP. Ces ministères ont, non seulement le mandat pour protéger les finances publiques, mais ont aussi la vision globale qui est essentielle à une bonne gestion des risques budgétaires. L'UPPP, chargé des avis sur les PPP, a une expertise particulière dans le cadre financier, et aura besoin de l'expertise et connaissances des fonctionnaires de la DND-APD et de la DGB. La coordination avec la DNIP, la ARMP et la DNCMP sera aussi importante.

43. Le renforcement des capacités en matière de PPP doit s'étendre aux experts de la DND-APD et de la DGB. Il est proposé de conduire les formations suivantes :

- À la DG Budget, former des cadres sur les PPP, leur cycle de vie, les risques budgétaires qu'ils sous-tendent et les mécanismes pour y faire face. La DGB doit en effet pouvoir identifier et analyser les risques budgétaires des PPP et être suffisamment réactive pour ne pas accroître ces risques par des réactions tardives parce que les délais dans les paiements dus aux concessionnaires peuvent avoir des conséquences importantes (comme la déclaration d'un « *default event* » par les porteurs de fonds et la subséquente nécessité de résilier le contrat et acheter les actifs de la société concessionnaire).
- A la DND-APD il s'agit de former les cadres à l'analyse du potentiel impact des PPP sur la dette publique, car des situations de risque budgétaire extrême (comme les cas de résiliation du contrat PPP) peuvent affecter considérablement et soudainement la dette au risque d'en affecter la viabilité.

44. La documentation des risques et leur suivi sont essentiels à une bonne gestion des PPP. Cette démarche suppose de mettre en place un mécanisme d'enregistrement qui appuie la prise de décision sur un retour d'expérience continu. Une première étape consisterait à créer une fiche pour la description des risques liés à chaque projet, qui décrit non seulement les passifs contingents, mais aussi les nombreux autres risques budgétaires. Les passifs contingents doivent ensuite être agrégés et présentés dans l'annexe à la loi de finances portant déclaration de risques budgétaires. Tous les risques explicites (dans les contrats PPP, les PPA et autres contrats d'achat longue-terme, et dans la législation applicable aux PPP) doivent être présentés de manière proactive. Lors de la communication des risques implicites liés aux PPP, mais aussi lors de la présentation des mesures d'atténuation, il convient de veiller à ce que cette communication n'augmente pas les risques budgétaires existants. Une telle aléa morale peut se produire si la publication contribue à attirer des investisseurs indésirables ou opportunistes, si une annonce de mesures détériore la position de négociation vis-à-vis des partenaires privés, ou si la publication crée une pression supplémentaire en faveur d'une solution avantageuse pour un partenaire privé. Le chapitre à publier devrait être examiné à cet égard et, si nécessaire, des anonymisations et/ou des généralisations doivent être effectuées.

45. La gestion des risques budgétaires, dans le cas des PPP, ne doit pas être considérée comme la simple identification des risques et le calcul de leur impact et de leur probabilité d'occurrence, mais comme la gestion active de ces risques. Cela inclut l'acceptation ou le rejet de contrats qui créent un risque budgétaire excessif. Le rejet de tels

19 Art. 36 du décret 41/2021

20 Art. 45 du décret 41/2021

contrats devrait conduire à une refonte du projet (ou du contrat), et pas nécessairement au rejet de l'option PPP.

46. La gestion des risques budgétaires sera également pertinente pour prévenir les conséquences involontaires des plafonds sur les engagements directs des gouvernements dans les PPP. Lorsque le gouvernement crée des limites sur les engagements directs de l'État en PPP (et uniquement sur ces engagements), il crée involontairement une incitation à réduire les engagements directs par l'augmentation des passifs éventuels, et par conséquent l'accroissement des risques budgétaires. En l'absence d'une limitation des obligations conditionnelles (ou d'une limitation du volume d'investissement en concessions), il faut compléter la limitation des engagements directs par une analyse minutieuse des risques budgétaires.

47. Au-delà de la gestion des risques budgétaires liés à chaque projet PPP, il sera nécessaire de gérer le portefeuille de projets. Les risques budgétaires PPP peuvent être corrélés entre eux, de façon positive ou négative. En général, les projets sont corrélés avec l'évolution de l'économie (la demande de services s'accroît quand le PIB s'accroît) et donc positivement corrélés entre eux²¹. En sens contraire, il y a des corrélations négatives entre quelques projets — par exemple, l'occurrence effective de risques budgétaires dans un projet d'énergie *take-or-pay* peut réduire la probabilité d'occurrence des risques budgétaires dans les autres projets d'énergie. La gestion des risques budgétaires comprend l'identification des corrélations entre les projets et de l'impact budgétaire potentiel dans certains scénarios de chocs macroéconomiques.

C. Recommandations

Recommandation 2.1 : Accélérer la formation des agents du MEF et du MB sur les risques budgétaires sur la base d'un projet pilote

Contexte : Les principaux départements du MEF et du MB impliqués dans l'analyse des risques budgétaires liés aux PPP (l'UPPP, la DND-APD et la DGB) ont besoin de formations accélérées sur l'analyse des risques budgétaires pour faciliter la prise en main et vulgariser l'outil PFRAM. Ces formations pratiques peuvent, dans la continuité du séminaire de janvier 2024 s'organiser sur la base d'un projet pilote pour mettre pratiquement en œuvre le PFRAM.

Action 2.1.1 : Sélectionner un projet pilote et organiser un atelier de discussion des risques budgétaires liés à ce projet, invitant le ministère en charge du projet pour, conjointement avec l'UPPP, la DND-APD et la DGB, appliquer le modèle PFRAM, y compris toute l'analyse de la matrice des risques budgétaires, et (s'il y a un contrat long-terme d'achat de services) analyser aussi ce contrat (risques liés à la demande de services, risques liés à la capacité du réseau pour la transmission entre producteur et consommateurs, et risques liés à la capacité financière de l'entreprise publique signataire du contrat). [A faire en 2024]

Action 2.1.2: Réfléchir (UPPP, DND-APD et DGB) sur la rationalité du projet et la soutenabilité des risques qu'il sous-tend et sur les mesures d'atténuation de ces risques. [A faire en 2024]

²¹ Voir l'étude fait par le FMI : Fouad et al. (2021) *Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, Washington DC: International Monetary Fund. — les exemples plus connus sont les faillites des concessionnaires d'autoroutes en Mexico (aux années 1990, pendant la crise du « peso » qui a fait impossible le service de la dette de ces concessionnaires) et en Espagne (aux années 2010, pendant la crise qui a réduit la demande et par conséquent le revenu des péages jusqu'à un niveau insoutenable)

Action 2.1.3 : Utiliser les résultats de l'analyse des risques budgétaires pour contribuer (selon l'étape actuel du projet) à une meilleure préparation du projet, structuration du contrat, négociation/renégociation ou gestion du contrat. [A faire en 2024]

]

Recommandation 2.2 : Enregistrer les passifs contingents et autres risques budgétaires dans un fichier unique

Contexte : Pour gérer efficacement les risques budgétaires liés aux PPP il convient de constituer un registre de ces risques, permettant un suivi périodique et un retour d'expérience sur des cas concrets Cette recommandation fait suite à celle déjà exprimée en 2023 par la mission de suivi PIMA.

Action 2.2.1 : Compléter, avec l'apport du ministère en charge du projet, l'identification des passifs contingents liés au projet, y compris les passifs liés à la résiliation et à d'éventuels contrats long-terme d'achat de services. Ajouter des notes sur les risques budgétaires qui ne sont pas des passifs contingents explicites (dans le contrat ou dans la législation), mais qui peuvent avoir un impact budgétaire important (comme les éventuels risques de construction qui dépassent la capacité financière de la société concessionnaire, ou possibles risques politiques liés à l'exécution du projet ou à l'application de tarifs aux usagers). [A faire en 2024]

Action 2.2.2 : Développer une fiche et un fichier des passifs contingents et autres risques budgétaires liés aux PPP et aux grands projets d'investissement public (PPP ou non-PPP). [A faire en 2024]

Action 2.2.3 : Instituer des règles d'actualisation périodique de ce registre (en garantissant que toute l'information historique sur les risques est retenue pour permettre l'apprentissage de la gestion des risques budgétaires). [A faire en 2025]

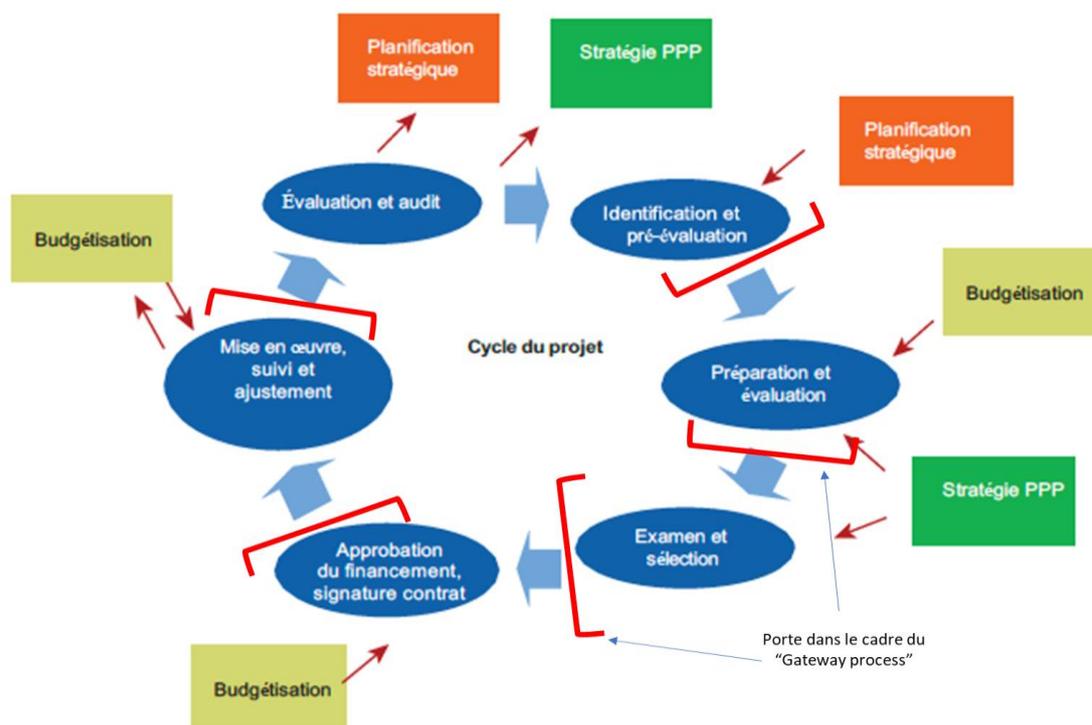
III. Intégration des PPP dans le processus de gestion des investissements publics

A. PPP et illusions budgétaires en Guinée

48. **La Guinée est confrontée aux illusion budgétaires des PPP.** Avec la rareté des ressources, le gouvernement est fortement incité à mobiliser des ressources extrabudgétaires pour réaliser des projets d'infrastructure publique. Conscient des risques associés à une telle démarche, les autorités guinéennes ont engagé des réformes dans la gestion des PPP, y compris la prise en compte des risques budgétaires. L'intégration des PPP dans les processus de gestion des investissements publics et du budget est essentielle afin de mieux éclairer la décision budgétaire et de réduire les risques excessifs.

49. **En Guinée, il existe un fort cloisonnement entre la gestion des PPP, la gestion des investissements publics, et le cycle budgétaire.** Les autorités ont affiché leur volonté de recourir aux PPP comme moyen d'élargir leur base de financement. La bonne pratique exige une meilleure intégration des PPP dans le processus de la GIP, le processus de planification, le processus décisionnel, et le processus budgétaire (Figure 7 ci-dessous). Toutefois en Guinée, les processus PPP sont séparés de la GIP. Il s'agit à la fois d'une séparation au niveau réglementaire et organisationnel.

Figure 7 : Interaction entre cycle de projets et processus clés de la planification stratégique, processus budgétaire, et la stratégie PPP



Source : PIM Reference Guide, Banque Mondiale, 2020 ; adapté par la mission.

50. Face au risque de l’illusion budgétaire (voir chapitre II.) l’intégration complète des PPP dans le processus standard de la gestion des investissements publics et du cycle budgétaire est essentielle. Les autorités ont affiché cette volonté d’intégration à travers le projet de décret GIP (en attente de validation)²², ce qui constitue une première étape importante. L’intégration dans le budget, bien que prévue par les textes, n’est faite que pour les contributions directes de l’Etat aux PPP. Les annexes prévues par décret ²³ ne sont pas encore produites. La documentation budgétaire n’établit pas encore de transparence, que ce soit sur les dettes liées aux infrastructures financés à travers le mode PPP ou sur les risques budgétaires auxquels l’Etat fait face. Par conséquent, le risque est grand de succomber à l’illusion budgétaire et, donc, d’approuver des PPP de faible valeur ajoutée ou qui ne sont pas alignés aux priorités du pays. En intégrant aussi complètement que possible les PPP dans la GIP, dans le cycle budgétaire et dans la gestion des risques budgétaires on peut réduire cette illusion et éviter de prendre les mauvaises décisions budgétaires qui en découlent.

B. Intégrer les PPP dans la GIP : Un processus décisionnel unifié

51. L’intégration des PPP dans le processus de gestion des investissements publics n’est efficace que si elle est associée à un processus décisionnel continu à chaque étape du cycle de projet. L’idée de ce processus décisionnel – appelé le « gateway process » - implique le MEF comme gardien de l’efficacité et de la soutenabilité budgétaire à des moments spécifiques du processus décisionnel concernant les investissements publics, qu’ils soient financés de manière traditionnelle ou par des PPP (voir le tableau 4, chapitre II).

52. Malgré le souhait d’intégration des processus exprimé par les autorités, les processus de base entre les investissements public traditionnels (IPT) et les PPP sont encore séparés. Les textes réglementaires et les outils, tels que le Guide pour les projets de PPP, adopté en grande partie, et le projet de décret GIP, ne prévoient pas une intégration complète. Toutefois, le projet de décret montre une volonté d’intégrer les PPP dans le processus d’investissement public : les PPP sont pris en compte, mais les processus clés de maturation, d’évaluation et de sélection de projets sont encore séparés. A court terme une intégration de tous les projets dans la plateforme SIGPIP et dans le PIP est la prochaine étape recommandée par la mission (voir supra). A moyen terme, des étapes supplémentaires devraient encore être franchies, notamment la consolidation des processus décrits ci-dessus et un processus de décision impliquant le MEF comme décrit dans le tableau 4, chapitre II. Pour une catégorie de projets d’IP qui partagent les caractéristiques de projet structurant, de gros volumes d’investissement et de complexité indépendant du mode de financement.

53. Le recours massif aux offres spontanées, largement dû aux insuffisances de financement des études préalables, crée un écart considérable entre la pratique et les processus tels que prévus dans le cadre légal et réglementaire.²⁴ L’ACGP s’est vu confier la maîtrise d’œuvre des projets et la conduite des études de faisabilité qui sont financées par les dotations au niveau des ministères sectoriels — à l’exception des 44 projets présidentiels prioritaires pour lesquels elle dispose d’un fonds d’étude. Les autorités contractantes se voient cependant confrontées à une insuffisance de moyens pour financer les études de faisabilité

²² Guinée, Renforcer le cadre juridique et les outils de gestion des projets d’investissement public y compris ceux liés aux partenariats public-privé et au climat, FMI, février 2023.

²³ Décret D/2021/041/PRG/SGG portant application de la loi L/2017/032/AN du 4 juillet 2017, portant partenariats public-privé.

²⁴ Les offres spontanées sont aussi ancrées dans le cadre légal et réglementaire, mais ce qui devrait être plutôt l’exception ou bien une alternative moins utilisée que la mise à concurrence à partir des études élaborées par l’administration domine les pratiques actuelles.

pour les autres projets. Le manque d'études préalables laisse, à quelques exceptions près,²⁵ le champ largement ouvert aux offres spontanées.

54. L'intégration des projets PPP dans le SIGPIP et dans le PIP est nécessaire et urgente. Au moment du passage de la mission, aucun PPP n'était reflété dans le PIP, ni inscrit dans le budget (à l'exception des flux budgétaires directs). Afin de ne pas traiter les PPP comme des flux extrabudgétaires malgré les risques et les charges considérables qu'ils impliquent, il est urgent d'accélérer l'intégration complète dans le SIGPIP de tous les projets PPP. Cela nécessite des adaptations dans le SIGPIP en ce qui concerne les données à saisir pour assurer une homogénéité des données communes aux projets classiques et aux PPP. Il faut également veiller à ce que seuls les projets pour lesquels le dossier d'études prévues par le projet de décret ont été réalisées soient intégrés dans le PIP.²⁶ Cette démarche n'empêche nullement la création d'une base de données PPP dans le cadre d'une plateforme PPP qui est prévue et qui permettrait de suivre les projets tout au long de leur exécution. En effet, les projets PPP ont en général une durée excédant de beaucoup la temporalité du PIP ainsi que la construction d'infrastructure publique.

55. Le PIP devrait couvrir l'intégralité des dépenses d'investissement, quelle que soit la source de financement, et donc, en ce qui concerne les PPP, inclure les contributions privées. Afin d'avoir une vue complète des investissements, c'est-à-dire de la formation brute de capital fixe (FBCF), il est nécessaire d'inclure également les contributions financées par le secteur privé dans le PIP. Le moyen le plus simple d'y parvenir est d'ajouter une colonne supplémentaire "PRIVE" dans le tableau principal du PIP (Tableau 5.). Cependant, en ce qui concerne les PPP, il est nécessaire de fournir des informations supplémentaires. (Annexe 2).

Tableau 5. Exemple de tableau du PIP

Code ministère	Code projet	Intitulé du projet	2024			
			BND	FINEX	PRIVE	TOTAL

Source: Mission

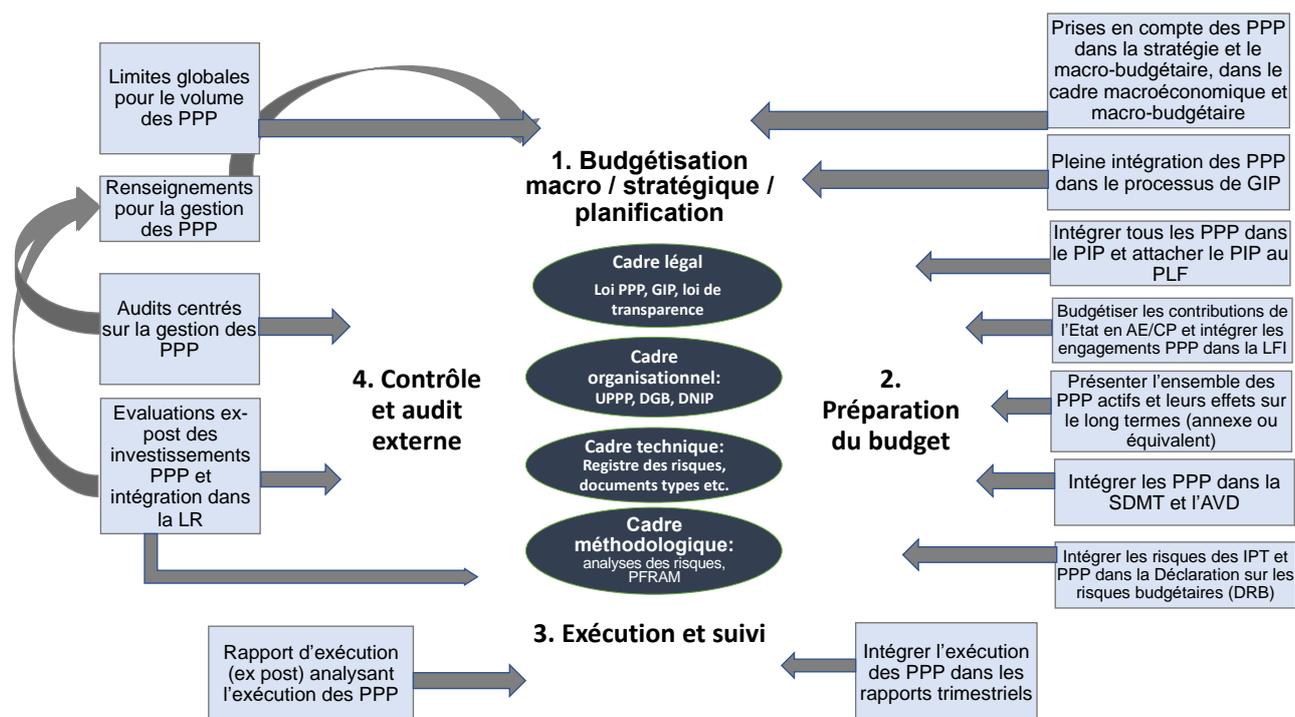
C. Intégrer les PPP dans le processus budgétaire

56. L'intégration des PPP dans le cycle budgétaire pose un problème pratique pour la Guinée. Une solution consiste à documenter les conséquences budgétaires par le biais d'instruments et d'annexes supplémentaires à intégrer dans la documentation budgétaire. Cela concerne en particulier les premières phases du projet, lorsque les actifs sont créés et que les écarts entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité d'exercice sont particulièrement importants. Mais il faut également créer des instruments qui permettent de gérer les PPP dans la durée et de garantir que les risques à qui y sont liés puissent être maîtrisés sur le long terme. Par conséquent, pour éviter tout biais d'analyse en faveur des PPP, il convient de compléter la documentation budgétaire de court et moyen terme par des annexes mentionnant clairement les passifs certains et contingents liés aux PPP.

²⁵ Par exemple, pour le ministère de l'agriculture avec de moindre recours aux offres spontanées par rapport à d'autres ministères.

²⁶ Le projet de décret prévoit les critères dans son article 13 (IPT) et 16(PPP). Pour ces derniers l'étude de préfaisabilité et l'évaluation détaillée sont requis.

Figure 8. L'intégration des PPP dans le cycle budgétaire



Source: Mission.

57. Il convient de tenir compte des spécificités des PPP à toutes les étapes du cycle budgétaire, dans les processus comme dans les instruments (Figure 8). Des adaptations sont nécessaires dans les quatre phases essentielles du cycle budgétaire (stratégie, budgétisation, exécution et audit/contrôle). Dans toutes ces phases, il s'agit de tirer le meilleur parti des instruments existants dans le cycle budgétaire (ex. rapport trimestriel d'exécution) et d'apporter des compléments spécifiques si nécessaire.

Etape 1. Budgétisation stratégique, cadrage macro-budgétaire

58. L'intégration des PPP dans la budgétisation stratégique est essentielle, car celle-ci doit fixer le cadre dans lequel s'inscrivent les budgets annuels. La prise en compte des PPP est un défi en raison de leurs spécificités, de leur complexité, des risques budgétaires qu'ils comportent et de leur longue durée. Les PPP rigidifient le budget en engageant à l'avance des dépenses directes et des dépenses résultant de la matérialisation de passifs contingents pour un horizon étendu. Il serait ainsi essentiel d'intégrer les PPP dès la formulation de la stratégie de politique budgétaire (définition des objectifs de la politique budgétaire et de la stratégie pour les atteindre).

59. Les PPP doivent également être pris en compte dans le cadrage macro-budgétaire. En Guinée une note de programmation pluriannuelle relative aux PPP a été préparée dans le cadrage pour le budget 2024. Toutefois, ce cadrage macro-budgétaire prend uniquement en compte les dépenses directes du budget (contributions de l'Etat dans le cadre des PPP à paiement public, paiements de disponibilités, appels de garanties, etc.). L'intégration des risques budgétaires est décisive à ce stade.

Stratégie PPP

60. Une stratégie PPP devrait déterminer le niveau et les modalités de recours aux PPP en cohérence avec la stratégie de développement, la cadre macro-budgétaire et la stratégie de la dette publique à moyen et long terme. Il est important de poser des limites à l'exposition globale des finances publiques aux PPP (voir encadré 2). Le niveau de la dette publique, des garanties, etc. joue toutefois un rôle important dans la détermination de la situation de départ. Inversement, le niveau des passifs conditionnels est essentiel dans la stratégie d'endettement pour déterminer le profil de risque. Dans un objectif de maîtrise des PPP en termes de volume, une stratégie PPP devrait déterminer dans quels domaines les PPP doivent être utilisés, quels secteurs sont considérés comme les plus appropriés, quels sont les principes applicables et comment le dispositif et les capacités du secteur public seront renforcés, notamment en ce qui concerne la gestion des risques budgétaires, pour faire face à ce défi. L'annexe 3 propose une structure de cette stratégie PPP.

61. La maîtrise de l'exposition du budget aux PPP est traitée d'une manière trop restrictive dans le dispositif guinéen pour les PPP. Le décret 41/2021 prévoit dans son article 48 que le MEF « *publie annuellement une statistique des engagements de l'Etat au titre des PPP souscrits au cours de l'année considérée et ceux résultant des exercices antérieurs* » et que les « *engagements de l'Etat au titre des PPP pour une année considérée sont mentionnés et décrits dans la loi de finances* ». L'article 47 du même décret préconise que la charge budgétaire annuelle liée aux PPP par chaque Personne publique est plafonnée à 15% de son budget d'investissement. Dans le projet de décret GIP l'interprétation se limite aux engagements directs de l'État, à savoir les PPP à paiements par l'État ainsi que le montant des garanties de l'Etat. Ces dispositions constituent des progrès notables par rapport à de nombreux pays de la sous-région mais elles ne prennent pas en compte les passifs conditionnels implicites²⁷, en particulier ceux qui sont associés aux PPP à paiement par les usagers et aux dispositions contractuelles qui ne constituent pas des garanties formelles de l'État. Cela signifie que la notion d'"engagements de l'État" doit être interprétée comme couvrant également ces derniers cas.

62. La Guinée pourrait adopter des normes additionnelles afin de maîtriser son exposition aux PPP :

- **PPP à paiement par les usagers.** Les projets à paiement par les usagers présentent des risques budgétaires liés à l'insuffisance éventuelle de recettes payés par les usagers ou bien de la pression sur l'Etat de se substituer en paiement aux usagers. La contrainte d'exposition introduite dans la stratégie PPP pourrait par exemple plafonner les investissements au titre des PPP à paiement par les usagers en pourcentage du total des investissements inclus dans le PIP sur une période de cinq ans (les trois dernières années et les deux suivantes).
- **Engagements hors bilans :** la stratégie devrait poser une limite pour les garanties formelles et les clauses contractuelles qui sur un plan économique et budgétaire ont les mêmes impacts que les garanties formelles. La limite pourrait porter sur la valeur annuelle des garanties accordées par l'Etat, les clauses contractuelles comme les revenus minimum et des compensations de résiliation anticipée de son fait.²⁸

63. La détermination du niveau de ces plafonds requiert des analyses détaillées et dépend des choix de politique budgétaire. Le volume maximal d'investissement en PPP

²⁷ Par exemple, la garantie apportée par la personne publique sur un chiffre d'affaires minimum pour un pont ou une autoroute.

²⁸ Lors du calcul des valeurs, il convient d'appliquer dans chaque cas la matérialisation du risque budgétaire maximal.

devrait être déterminé sur la base d'une analyse de viabilité de la dette, en simulant l'impact de la réalisation d'engagements contingents liés aux PPP. La limite sur les engagements formels au-delà des paiements directs devrait être calculée à la lumière du document de programmation économique et budgétaire pluriannuel (DPBP) afin d'identifier les éventuelles marges de manœuvre budgétaire. Leur discussion dans le DPBP et leur inscription en loi de finances permettrait un suivi annuel et renforcerait l'information sur ces engagements à long terme de l'Etat. Elles pourraient faire l'objet d'une description détaillée dans l'annexe PPP et/ou le chapitre PPP de la déclaration sur les risques budgétaires (DRB).

Encadré 2. Expériences internationales avec les limites de l'exposition aux PPP

Certains pays ont privilégié un encadrement des flux de paiements budgétaires ou bien des engagements d'achat dans le cadre des contrats take-or-pay. Au Brésil, les dépenses courantes de l'Etat au titre des PPP sont limitées à 1% des revenus annuels nets de l'Etat (soit environ 0,3% du PIB). Les Etats fédéraux sont soumis à une limite de 5% de leurs revenus nets. En outre, l'Etat ne peut garantir les projets de PPP des Etats fédéraux si ces derniers dépensent déjà 5% de leurs revenus nets ou dépasseront cette limite au cours des dix prochaines années du fait de ces nouveaux PPP. Au Cambodge, la stratégie d'endettement public fixe un plafond annuel de 4% du PIB pour les engagements d'achat d'électricité dans le cadre d'accords de take-or-pay.

D'autres pays ont préféré limiter le stock d'engagements financiers dans le cadre des PPP. En Inde, dans l'Etat du Karnataka par exemple, le stock de garantie est plafonné à 80% des recettes de l'Etat des deux dernières années (pour lesquelles des données sont disponibles). Ainsi, si les recettes de l'Etat s'élèvent à 20% du PIB en moyenne au cours des deux dernières années, cette règle limite le stock de garanties à 16% au cours d'une année. Au Pérou, la valeur actuelle nette (VAN) des engagements financiers du gouvernement au titre des PPP est limitée à 7% du PIB. Ce plafond s'applique au stock des paiements budgétaires et des garanties. La limite ne s'applique pas à la VAN des montants totaux garantis, mais plutôt aux montants estimés que le gouvernement peut s'attendre à payer en cas d'appel des garanties. Le Salvador et le Honduras ont retenu des limites comparables, mais fixées à 3 et 5% du PIB respectivement.

D'autres pays ont enfin intégré les garanties au titre des PPP dans leur dette publique. En Jordanie, la loi relative à l'endettement public de 2001 fixe une limite sur les obligations financières « directes et indirectes » de l'Etat, qui comprennent les garanties de dette au titre des PPP. La limite, fixée initialement à 60% du PIB, a été relevée par la suite à 80% du PIB. La Pologne s'est dotée d'une limite de dette publique de 60% du PIB qui intègre les garanties au titre des PPP. Mais comme au Pérou, ce ne sont pas les montants totaux garantis qui sont comptabilisés, mais la valeur des garanties qui seraient appelées, pondérées par leur probabilité d'occurrence. En Turquie, le gouvernement doit proposer un plafond en loi de finances portant sur les garanties et prêts rétrocédés. La limite est applicable à deux types de garantie accordées dans le cadre des PPP : la garantie des montants investis par l'entreprise, et la garantie accordée au financement privé.

Source : Mission

Etape 2-Préparation du budget

64. L'intégration des PPP dans le budget se fait par le biais d'une série d'outils. La lettre de cadrage devrait aborder les PPP et leur intégration dans les différents outils, existants et nouveaux, et leur intégration dans le processus budgétaire. Ce faisant elle devrait poser les éléments suivants :

- La budgétisation des PPP à paiements publics en AE/CP, et d'autres ressources budgétaires pour les PPP²⁹ ;
- L'analyse et la présentation des risques budgétaires liés aux PPP dans le cadre d'une Déclaration sur les risques budgétaires (DRB) qui sera annexée au PLF ;

²⁹ Par exemple les paiements de disponibilité ou les prélèvements budgétaires sur les PPP

- La présentation des implications budgétaires des PPP à long terme dans une annexe budgétaire.

65. L'intégration des PPP dans les conférences budgétaires, dans le cadre de la discussion des dépenses d'investissement, constitue une étape décisive. Pour cela, les tableaux qui servent de base à l'élaboration du budget, dont le PIP, doivent être adaptés afin d'inclure les PPP. La discussion budgétaire s'appuiera également sur tout autre document, par exemple les études de faisabilité, et les dépenses financées par des partenaires privés, apportant une vue d'ensemble des investissements et des interdépendances entre les investissements et les dépenses courantes, entre les dépenses pertinentes pour le budget.

La budgétisation des AE/CP des PPP

66. La LORF de 2012³⁰ a introduit des nouvelles modalités de gestion des PPP qui ne sont pas encore toutes opérationnelles. Elles visent en particulier à prendre en compte la dimension pluriannuelle des PPP par l'introduction d'AE pour les dépenses d'investissement, et à encadrer l'octroi de garanties dans le cadre de ces contrats via des comptes d'avals et de garantie. En ce qui concerne la budgétisation des investissements publics en AE/CP, un premier pilote a été lancé dans le budget 2023. Il n'est donc pas encore possible de budgétiser les AE/CP des projets PPP. Et les garanties publiques liées aux PPP ne sont pas encore comptabilisées.

67. En Guinée, les AE ouvertes pour les PPP devraient en principe couvrir l'ensemble des coûts budgétaires, mais une approche moins ambitieuse pourrait être privilégiée. Les AE devraient comprendre (i) l'« investissement » qui comprend : les coûts de conception et de construction ainsi que les intérêts intercalaires éventuels (en période de réalisation de l'investissement); (ii) le « fonctionnement » qui peut comprendre : les coûts d'exploitation, les coûts d'entretien, et les coûts de maintenance ; (iii) le « financement » qui correspond aux frais financiers supportés par le partenaire privé et refacturés à la personne publique (hors intérêts intercalaires) ; et le (iv) le « dédit » qui correspond au coût de la résiliation anticipée du contrat sous la responsabilité de la personne publique. Cependant, il est proposé de retenir la règle suivante : les AE ouvertes à la signature du contrat couvrent l'investissement (au coût étalé dans le temps) et le dédit (dépense potentielle) ; les autres coûts correspondant à des dépenses récurrentes annuelles n'ouvrant droit qu'à l'ouverture de CP.

Tableau 6. Proposition de schéma type de la gestion des AE/CP pour un PPP

Type de coût	Montant	Ouverture AE	Ouverture CP
Coût d'investissement	Coût complet	A la signature du contrat	Chaque année à dater de la mise à disposition
Coûts liés au dédit	Montant contractuel	A la signature du contrat	Le cas échéant
Coûts de financement	Montant de l'annuité	Non	Chaque année à dater de la mise à disposition
Coûts d'exploitation	Montant de l'annuité	Non	Chaque année à dater de la mise à disposition

Source: Mission

68. Les AE/CP des investissements publics en mode PPP ainsi que les investissements publics traditionnels doivent être intégrés dans le budget et le PIP devrait être rattaché au projet de loi de finances (PLF). La première année du PIP est

³⁰ Loi L/2012/N°012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances

identique à celle du budget. Il est néanmoins judicieux d'annexer au PLF le PIP qui inscrit l'investissement dans un horizon de trois ans et apporte des précisions sur tous les projets compris dans la LFI (Annexe 2).

69. Comme la gestion des risques budgétaires liés aux PPP constitue l'un des principaux défis du recours aux PPP, leur présentation dans le cadre d'une DRB est une bonne pratique à introduire en Guinée. Typiquement une DRB présente une analyse des risques liés aux PPP et aux investissements publics traditionnels, y compris les mesures d'atténuation. Tous les risques explicites doivent être présentés de manière proactive, y compris ceux inclus dans les contrats PPP, les PPA et autres contrats d'achat de long-terme, et dans la législation applicable aux PPP. Pour ce qui est de la communication des risques implicites liés aux PPP, il convient de veiller à ce que cette communication n'augmente pas les risques budgétaires existants³¹.

La présentation des risques budgétaires liés au recours au PPP

70. Les bonnes pratiques internationales pour l'analyse et la présentation des risques budgétaires liés aux PPP peuvent se faire à différents niveaux de qualité.

- Selon les pratiques les plus sophistiquées, la présentation des données de base des PPP est accompagnée d'analyses quantitatives.
- Selon les pratiques intermédiaires des analyses plus approfondies sur le portefeuille et/ou des PPP particulièrement exposés aux risques sont requises. Des analyses de la matérialisation des risques dans le passé comme, par exemple, des augmentations imprévues de capital ou bien la prise en charge des dettes par l'Etat peuvent également être conduites. Pour la sélection d'un sous-ensemble de PPP présentant des risques plus élevés une analyse du portefeuille doit être faite en amont.
- Les pratiques plus avancées procèdent à l'analyse des risques à l'aide de l'outil PFRAM (pour des exemples de la sous-région, voir l'encadré 3 et l'annexe 3.).

³¹ Un tel aléa moral peut se produire si la publication contribue à attirer des investisseurs indésirables ou opportunistes, si une annonce de mesures détériore la position de négociation vis-à-vis des partenaires privés, ou si la publication crée une pression supplémentaire en faveur d'une solution avantageuse pour un partenaire privé

Encadré 3. Présentation des risques budgétaires liés aux PPP en Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire présente une DRB avec les risques liés aux PPP depuis la LFI 2019. Une approche qualitative avec des informations quantitatives sur les différents risques a été suivie par une approche plus méthodique depuis la LFI 2023. A l'aide de l'outil PFRAM les risques budgétaires sont évalués pour le portefeuille de 44 projets. Un impact budgétaire est élevé s'il est supérieur à FCFA 9 Mrd. Un projet est considéré critique s'il a au moins un risque critique, à savoir à probabilité et impact budgétaire élevé. Un projet est de risque élevé si au moins un risque est élevé, à savoir à probabilité ou impact budgétaire élevé et un des deux indicateurs à niveau moyen et aucun risque critique.

Tableau 28 : Degré de criticité des risques budgétaires liés aux projets PPP par secteur en 2021 et 2022

Secteurs	Niveau de risque 2021					Niveau de risque 2022				
	Faible	Moyen	Elevé	Critique	TOTAL	Faible	Moyen	Elevé	Critique	TOTAL
Hydraulique				1	1				1	1
Transport Routier	1	1		1	3	1	2			3
Energie	1	8	1		10	1	6	3		10
Transport maritime	6	4	2		12	6	6			12
Transport ferroviaire		2			2		2			2
Sécurité		1			1		1			1
Transport aérien		3	1		4		4			4
Industrie		1			1		1			1
Sport		2			2		2			2
Salubrité		3			3		3			3
Hotellerie		2			2		2			2
Arts	1				1	1				1
Enseignement	1				1	1				1
Santé	1				1	1				1
TOTAL	11	27	4	2	44	11	29	3	1	44

Source : Contrats PPP, Analyses CPCS

Dans le tableau ci-dessus le portefeuille des PPP alloués aux secteurs d'activité est montré avec le niveau de risque des années 2021 et 2022. Les évaluations sont fait par un cabinet externe. Un service technique « Suivi et évaluation et suivi des risques budgétaires et des PPP » a été créé à la DGBF en 2023.

Sources : DRB 2023-2025, LFI 2023, Annexe 13.

71. La première présentation des risques budgétaires liés aux PPP devrait être faite avec le PLF 2025. De manière réaliste, seul un premier aperçu du portefeuille global peut être donné pour le budget 2025. Mais il est possible de montrer les premières analyses issues de PFRAM. Dans le cas où il n'y aurait pas encore de DRB en 2025, les analyses pourraient être intégrées dans l'annexe PPP (voir ci-dessus).

La présentation des engagements de l'Etat à long-terme

72. La présentation à long terme des engagements budgétaires issus de PPP est le dernier élément spécifique qui complète le dispositif de transparence. Les PPP ont des durées longues et impliquent des engagements directs ou contingents pour l'avenir. Il est donc de bonne pratique de présenter ces engagements au moins une fois par an et de préférence dans le cadre de la documentation budgétaire.³² Le décret 41/2021 prévoit dans son article 47 que « chaque Personne Publique engagée financièrement dans des PPP doit contenir une annexe détaillant ses engagements de paiement et de garantie au titre de chacun de ces Contrats de PPP pour l'exercice budgétaire en cours ainsi que pour toute la

³² [Code de transparence des finances publiques du FMI](#)

durée de chacun des Contrats de PPP ». Et dans son article 48 il stipule que le MEF « publie annuellement une statistique des engagements de l'Etat au titre des PPP souscrits au cours de l'année considérée et ceux résultant des exercices antérieurs ».

73. Il est proposé que les deux obligations soient remplies dans le cadre d'une annexe qui aborde de manière globale le thème des PPP dans le budget. Mais au-delà des obligations de transparence, l'Annexe PPP doit présenter le dispositif PPP de manière transparente, rendre compte de la politique, de la stratégie et de sa mise en œuvre et, outre les engagements déjà pris, rendre compte du pipeline PPP. Une proposition de structuration de cette annexe est présentée dans l'annexe du présent rapport.

Etapes 3. et 4. Exécution et suivi, contrôle et audit du budget

74. L'intégration des PPP dans l'exécution du budget est la troisième étape du cycle budgétaire. Cette étape implique deux volets :

- Un volet sur la documentation de l'exécution des investissements issus des PPP et celle des autres paiements liés aux PPP. Pour ce volet, il s'agit d'inclure les PPP dans les rapports d'exécution du budget. Une annexe peut également prendre en compte les investissements réalisés par des tiers.
- Un volet sur les risques budgétaires liés aux PPP. Ce deuxième volet concerne les risques budgétaires, il implique la tenue d'un registre des passifs conditionnels permettant de suivre toute matérialisation de risque en cours d'exécution et de procéder en permanence à l'identification et à l'analyse nécessaires des risques budgétaires liés aux PPP.

75. Pour ce faire, des processus de base doivent être mis en place dans l'UPPP.

Des notes à l'attention du cabinet et du Ministre en charge de l'économie, des finances doivent être établies afin de maintenir le flux d'informations et d'informer les décideurs en temps réel. Dans les rapports trimestriels d'exécution, il convient également de rendre compte de la matérialisation des risques pour aider à la conception des politiques de régulation budgétaire.

76. Dans ces phases plus avancées du cycle budgétaire deux points clés sont l'évaluation ex-post des PPP ainsi que leur intégration dans la loi de règlement.

L'évaluation ex-post devrait être utilisée pour tirer des renseignements pour la gestion des PPP. Une des faiblesses de la situation actuelle en Guinée est le manque d'évaluation ex-post des projets exécutés. Une annexe à la loi de règlement comportant une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat, mentionnée au e) de l'article 53 de la loi organique est prévu et intégré dans le projet de décret GIP.

77. Les PPP doivent enfin jouer un rôle important dans le cadre des contrôles et des audits externes.

Les PPP mais aussi le dispositif de gestion des PPP devrait être contrôlés et audités par les organes de contrôle, notamment la Cour des comptes et l'IGF. L'accent doit être mis sur les processus et les institutions responsables, leur conformité et qualité ainsi que la qualité de la gestion des risques liés aux PPP. Pour cela, il faut que les organes de contrôle, notamment la Cour des comptes, disposent des compétences nécessaires en matière d'audit de PPP et en particulier de la gestion des risques budgétaires liés aux PPP. Les enseignements des rapports de contrôles externes et des audits est un élément important pour l'amélioration du dispositif de gestion des PPP, particulièrement dans les premières phases du recours aux PPP.

D. Recommandations

Recommandation 3.1. Adopter des limites de l'exposition des finances publiques aux PPP ainsi que la stratégie PPP.

Contexte : La maîtrise de l'exposition du budget aux PPP est traitée d'une manière trop restrictive. Le cadre de gestion actuel ne prend pas en compte les passifs conditionnels implicites, en particulier ceux qui sont associés aux PPP à paiement par les usagers et aux dispositions contractuelles qui ne constituent pas des garanties formelles de l'État.

Action 3.1.1. Analyser et définir les limites quantitatives à moyen et à long-terme d'une part pour les PPP à paiements par les usagers et d'autre part pour les dépenses directes du budget et des valeurs agrégés des garanties de l'Etat d'autre part (UPPP³³, DGB, DNIP, DND-APD, DNPEC, DNP, 2024).

Action 3.1.2. Procéder à la formulation de la stratégie PPP (cf. Annexe ?), des principes fondamentaux, des secteurs prioritaires, du renforcement des ressources pour les études de faisabilité et du dispositif de gestion des risques liés aux PPP (DNPPP, UPPP, 2024)

Action 3.1.3. Présenter les analyses et propositions lors d'une réunion spécifique du comité PPP et finaliser la stratégie en prenant en compte les orientations du comité (UPPP, DNPPP, Comité PPP, fin 2024)

Action 3.1.4. Vulgariser la stratégie auprès de toutes les parties prenantes en Guinée et au niveau international (UPPP, DNPPP, 2025).

Recommandation 3.2. Intégrer tous les projets PPP dès le stade initial de la formulation de l'idée de projet dans le système SIGPIP et dès que les critères sont réunis dans le PIP.

Contexte : Aucun PPP n'est aujourd'hui reflété dans le PIP, ni inscrit dans le budget (à l'exception des flux budgétaires directs). Afin de ne pas traiter les PPP comme des flux extrabudgétaires malgré les risques et les charges considérables qu'ils impliquent, il est urgent d'accélérer l'intégration complète dans le SIGPIP des projets PPP pour lesquels les études de faisabilité sont réalisées. Cette démarche peut à moyen terme, être complétée par la mise en place d'une plateforme PPP (commune UPPP et DNPPP) qui permettrait de suivre les projets tout au long de leur exécution.

Action 3.2.1. Adapter la maquette de saisie dans le SIGPIP afin que les investissements en mode PPP puissent également être intégrés et définir un processus garantissant que tous les projets PPP en préparation sont inclus dans le SIGPIP (DNIP, UPPP, DNPPP, 2^e trimestre 2024).

Action 3.2.2. Adapter les tableaux du PIP pour ajouter les ressources privées pour financer les infrastructures publiques (DNIP, UPPP, DGB, 2^e trimestre 2024) .

Action 3.2.3. Ajouter une annexe au PIP qui contient les informations les plus importantes comme les coûts totaux, le montant des investissements, les contributions de l'Etat sur tous les projets d'investissement actifs, c'est-à-dire la phase de construction en PPP (DNIP, UPPP, DGB, 3^e trimestre 2024).

Action 3.2.4. Continuer le processus d'intégration des PPP en consolidant l'identification, l'évaluation et la sélection des projets en maintenant le processus décisionnel pour les grand projets structurants (DNIP, UPPP, DGB, à partir de 2025).

³³ La mise en évidence signifie la fonction de chef de file.

Recommandation 3.3. Intégrer pleinement les PPP dans la loi de finances et la documentation budgétaire.

Contexte : La documentation budget de court et moyen terme ne reflète pas encore les PPP en cours d'exécution et ceux en phase de préparation. Pour corriger ce manque de transparence, des adaptations sont nécessaires dans les quatre phases essentielles (stratégie, budgétisation, exécution et audit/contrôle) du cycle budgétaire. Dans toutes ces phases, il s'agit tirer le meilleur parti des instruments existants et, là où c'est nécessaire, d'apporter des compléments spécifiques et de les combiner avec les instruments PPP.

Action 3.3.1. Définir dans le DPBP pour l'horizon triennal des limites pour les engagements en PPP (à paiement public ou par les usagers) compatible avec la stratégie PPP (voir recommandation 1) et montrer la compatibilité avec la stratégie PPP et la stratégie de la dette publique ; reprendre les limites pour la 1^{re} année dans le texte de la LFI (DGB, UPPP, DNIP, 2^e trimestre 2025).

Action 3.3.2. Préciser à travers une lettre circulaire ou par arrêté du MEF que tout projet faisant sujet d'un appel d'offre ou de signature de contrat doit préalablement figurer dans le PIP et doit rester dans les limites définies par la LF (UPPP, DGB, DNI, 1^{er} trimestre 2025).

Action 3.3.3. Créer une annexe PPP pour le PLF qui informe de manière exhaustive sur les engagements PPP résultants du passé, de l'année courante et du PLF avec les implications budgétaires qui en découlent pour chacune des années de la durée de ces PPP ainsi qu'un aperçu des projets en conception et préparation (Cf. Annexe 2 ; DGB, UPPP, 3^e trimestre 2025).

Action 3.3.4. Enrichir la Déclaration des risques budgétaires annexée au PLF, en intégrant un chapitre détaillé sur les risques liés aux PPI et aux PPP (DGB, DNIP, UPPP, 3^e trimestre 2024).

Annexe 1 : Inventaire des PPP – Guinée

Cette liste a été compilée à partir des données de l'UPPP, de l'ACGP, de la DNIP, puis transmise aux autorités du ministère de l'économie et des finances.

Elle recense 86 projets dont le financement est envisagé en PPP (dont 3 avec financements extérieurs).

Secteurs	Nombre de PPP recensés	Dont projets présidentiels	Projets valorisés	Exécutés ou en cours d'exécution
Urbanisme, habitat et aménagement du territoire	27		12	2
Energie, hydraulique et hydrocarbures	16	1	12	7
Transports	14	4	5	5
Jeunesse et sport	5		2	5
Tourisme culture et artisanat	4		3	
Commerce industrie et PME	4	1	2	
Infrastructures et travaux publics	3	1	2	
Administration du territoire et décentralisation	3	1		1
Sécurité protection civile	2			2
SONAP/PRG	1		1	
Santé	1			1
Agriculture élevage	1		1	
Fonction publique	1			1
Postes communications et économie numérique	1			
Environnement	1		1	
Pêche et économie maritime	1		1	1
Justice et droits de l'homme	1			1
Total général	86	8	42	26

Annexe 2 : Tableaux du PIP

Tableau principal (une année)

Code projet	Intitulé du projet	2024			
		BND	FINEX	PRIVE	TOTAL

NB. Les contributions privées se réfèrent aux investissements financés et non pas au coût total du projet.

BNE : financement sur ressources intérieures,
FINEX : financement sur ressources extérieures

Tableau plus détaillé

Code ministère	Code projet	Intitulé du projet	2024				
			1	2	3=1+2	4	5=3+4
			BND	FINEX	BUDGET	PRIVE	TOTAL

Tableau annexe

Ministère/ Institution	Libellé	Date du contrat et des révisions	Durée	Partenaire privé	Type de PPP	Cout total	Cout IP	Contributions directes de l'Etat*)					Contributions indirectes***)	Evaluation du risque budgétaire ****)	Obsen l'e co
								Totale**)	jusqu'en N	N+1	N+2	N+3			

*) Dépenses directes, abandons de recettes, transferts de patrimoine, etc.

***) Obligations totales du contrat, contributions directes, appels des garanties etc.

****) Garanties formelles et disposition contractuelles représentant des risques budgétaires.

*****) Date de la dernière évaluation des risques budgétaires.

Annexe 3: Proposition de structure de la stratégie PPP

1. Objectifs de l'utilisation des PPP pour le développement du pays

Quels sont les grands objectifs, les valeurs liées à l'utilisation des PPP ?

Exemple international de l'Ouganda

Les objectifs de la politique sont les suivants

- Mettre en place un environnement favorable qui stimule l'investissement dans les infrastructures publiques et les services connexes
- Encourager l'investissement et la participation du secteur privé dans les infrastructures publiques et services connexes lorsque le rapport qualité-prix peut être clairement démontré ;
- Rationaliser le processus de passation des PPP ; et
- Définir clairement les responsabilités en matière de résultats.

Source: National PPP Framework Policy, 2011

Exemple de l'Australie

La présente politique nationale en matière de PPP (ci-après dénommée "la politique") fournit un cadre cohérent permettant aux secteurs public et privé de collaborer afin d'améliorer la prestation des services publics grâce au secteur privé. Les objectifs de la politique nationale en matière de PPP sont les suivants :

- Encourager l'investissement du secteur privé dans les infrastructures publiques et les services connexes lorsque l'optimisation des ressources pour le gouvernement peut être clairement démontrée ;
- Encourager l'innovation dans la fourniture d'infrastructures et de services connexes ;
- Assurer une gouvernance rigoureuse de la sélection des projets pour les PPP et de l'appel d'offres et de l'attribution des contrats
- Faciliter une approche cohérente et rationalisée de la passation des PPP dans toute l'Australie ;
- être suffisamment souple pour répondre aux priorités stratégiques, aux exigences spécifiques des projets et aux conditions du marché ; et
- Articuler et mesurer clairement la responsabilité des risques et des résultats en adoptant une approche de partenariat pour la gestion des contrats de PPP à long terme

Source: National PPP Policy Framework, October 2015

2. Périmètre de la stratégie PPP

Quels types de contrat ? Quels secteurs prioritaires ? Taille des projets (taille minimum)

3. Dispositions de gouvernance

Comment les projets de PPP seront mis en œuvre, pour s'assurer que le programme de PPP atteint ses objectifs.

Exemple international du Rwanda :

Suivi des PPP

Pour les PPP, l'agence budgétaire responsable - les ministères de tutelle et les districts - est chargée du suivi de la prestation de services par rapport aux conditions définies dans l'accord de concession. En général, conformément à la loi sur les PPP, des rapports mensuels seront préparés et adressés au comité de pilotage du PPP.

Sur une base trimestrielle, l'agence budgétaire devra fournir des informations sur les progrès physiques et les dépenses à MINECOFIN ou LODA à l'aide de fiches de rapport standard. Pour les PPP au niveau du district, LODA vérifiera et consolidera les informations et les enverra à MINECOFIN.

Conformément aux procédures de suivi standard, le MINECOFIN vérifie et consolide les informations sur les PPP au niveau central et au niveau national et prépare un rapport trimestriel, englobant les projets de PPP aux deux niveaux. Ce rapport est intégré dans le rapport global du projet qui doit être soumis au Cabinet pour information et prise des décisions nécessaires.

Pendant leur phase opérationnelle, les PPP font l'objet d'une procédure de suivi trimestriel par l'autorité contractante afin d'informer MINECOFIN du respect des obligations contractuelles. Ceci inclut la génération potentielle de revenus.

Source: National Investment Policy, April 2023

4. Principes de mise en œuvre

Les politiques de PPP comprennent souvent un ensemble de principes de mise en œuvre - les règles directrices ou le code de conduite en vertu desquels les projets de PPP seront mis en œuvre. Ces principes définissent les normes en fonction desquelles les responsables de la mise en œuvre des PPP doivent rendre des comptes. Les réglementations et processus détaillant la manière dont les principes seront mis en pratique soutiennent souvent le cadre politique des PPP.

Exemples du Pérou

La politique de PPP du Pérou est définie dans le décret législatif 1012. L'article 5 définit les principes directeurs suivants pour les programmes de PPP:

Optimisation des ressources : le service public fourni par l'acteur privé doit offrir une meilleure qualité pour un coût donné ou des coûts inférieurs pour une qualité donnée. C'est ainsi que la politique cherche à maximiser la satisfaction des usagers et à optimiser l'utilisation des ressources publiques.

Transparence: toutes les informations quantitatives et qualitatives utilisées pour prendre des décisions au cours des phases d'évaluation, de développement, de mise en œuvre et de suivi d'un PPP doivent être rendues publiques conformément à l'article 3 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique.

Concurrence: la concurrence doit être recherchée pour assurer l'efficacité et la réduction des coûts dans la fourniture d'infrastructures et de services publics. Le gouvernement doit éviter tout comportement anticoncurrentiel ou collusif.

Répartition adéquate des risques: il doit y avoir une répartition adéquate des risques entre les parties publiques et privées. Cela signifie que les risques doivent être attribués à la partie qui a la plus grande capacité à les gérer à moindre coût, en tenant compte à la fois de l'intérêt public et des caractéristiques du projet.

Responsabilité budgétaire: elle est définie comme la capacité du gouvernement à assumer les engagements financiers fermes et conditionnels liés à la mise en œuvre des contrats de PPP sans compromettre la viabilité des finances publiques ou la fourniture régulière du service public.

Source : Worldbank, PPP Online Reference Guide PPPLRC, traduit par la mission.

Annexe 4 : Proposition de Structure de l'annexe PPP à inclure dans la documentation budgétaire.

I. Le cadre pour les PPP

1. La politique PPP en Guinée

Brève description de la politique PPP, c'est-à-dire de la stratégie et des limites de l'Exposition aux PPP (1-2 pages).

2. Le cadre légal et réglementaire

Brève description du cadre légal et réglementaire (1-2 pages)

3. Les acteurs et la gouvernance du secteur

Brève description du dispositif institutionnel, du Comité PPP, et des principaux acteurs (1-2 pages)

II. Le portefeuille des PPP en Guinée

Vue d'ensemble des projets actifs (projets conclus, en préparation, en construction, en exploitation) avec des indicateurs clés comme le coût total, l'investissement réalisé/à réaliser, la contribution de l'Etat, la durée, etc. y compris les PPP à paiement par les usagers.

Les engagements de l'Etat au titre des PPP pour l'année N « au titre des PPP souscrits au cours de l'année considérée et ceux résultants des exercices antérieurs » (Obligation de l'article 49 du décret 41/2021)

Les engagements de l'Etat Guinéen « détaillant ses engagements de paiement et de garantie au titre de chacun de ses Contrats de PPP pour l'exercice budgétaire en cours ainsi que pour toute la durée de chacun des Contrats de PPP » (Obligation de l'article 48 du décret 41/2021) :

- Vue d'ensemble et sectorielle ;
- Mise en évidence des projets structurants avec le contexte et une description ;
- Pour l'exercice budgétaire présentation de tous les crédits budgétisés au titre des PPP ;
- Pour les exercices d'après statistiques des grands secteurs ;

La « pipeline » PPP, la liste des contrats en préparation, liste adoptée par le Comité PPP.

III. Liste des contrats PPP avec les engagements de paiement et de garanties pour toute la durée de chaque Contrat de PPP

Annexe 5 : Proposition de Structure du chapitre PPP de la DRB avec des exemples internationaux

1. Présentation du portefeuille des PPP

Version abrégée de l'annexe PPP, juste pour donner le contexte.

Exemple du Burkina Faso

Le portefeuille de PPP enregistre seize (16) contrats dont quatre (04) ont été signés entre 2013 et 2015, trois (03) entre 2016 et 2018 et neuf (09) entre 2019 et 2023. La durée moyenne des contrats est d'environ seize (16) ans.

Huit (08) des contrats signés relèvent du secteur de l'énergie dont sept (07) concernent la production d'énergie solaire à travers la réalisation de champs solaires et un (01) pour la mise à disposition de kits solaires. Pour chaque

Ces contrats se regroupent en deux (02) catégories que sont les PPP à paiement public et ceux à paiement par les usagers. Le coût total des PPP est évalué à 720,9 milliards de FCFA avec un encours estimé à 245,4 milliards de FCFA à fin juin 2023.

Les PPP à paiement par les usagers, au nombre de onze (11) portent sur :

- le projet « **Production de cartes consulaires sécurisées pour les ressortissants du Burkina Faso résidant en Côte d'Ivoire** ». D'un coût global de 12,5 milliards de FCFA, le contrat a été signé avec la société SNEDAI-Burkina, le 11 septembre 2013, pour une durée de 10 ans. Il vise à mettre à la disposition des burkinabè résidant en République de Côte d'Ivoire des cartes consulaires sécurisées. A la date du 30 juin 2023, sur une prévision de 3 050 000 cartes consulaires à produire sur la durée d'exécution du contrat, 1 933 116 ont été produites, soit un taux de réalisation physique de 63,4% ;

Exemple du Kenya

Table 4: Public Private Partnership (PPP) Projects with effective Project Agreements or Power Purchase Agreements (PPAs) – Kenya, Government's Support Measures and Termination Terms

No.	Project Name	Project Description	Term (Years)	Project Value (\$ Mn)	Status	Type/Value/ Government Support Measure	Amount of Termination Payment (Default by GOK)	Call on Government Support Measure (Y/N)
ROADS SECTOR PROJECTS								
1	LOT 33 of the Road Annuity Programme	Construction and rehabilitation to bitumen standards the roads in Lot 33 (90.55km) Ngong-Kiserian-Isinya and Kajiado-Imaroro under a Finance, Design, Build, Maintain and Transfer PPP arrangement	10	98.8	Date of contract execution: 16 th November 2016 Financial Close: February 2018 Status: Construction was completed. Operations commenced on 1 st November 2020.	Letter of Support covering political risks issued on 4 th August 2017	-Debt Due -The NPV and -Sub-Contractor Costs	N
2	Nairobi Expressway	Construction of the Mlolongo – JKIA- South C- Uhuru Highway – Westlands- James Gichuru (27Km) section of A8 road, a dual carriageway with Class A	30	667.8	Date of contract execution: 15 th October 2019 Financial Close: Pending	Letter of Support covering political risks issued on 20 th August 2020.	-Debt Due -The NPV and -Contract Breakage Costs	N

Source: Déclaration de politique budgétaire à moyen terme 2022

Exemple du Rwanda

Tableau 6 : PPP en cours au Rwanda par secteur et par statut

PPP en cours	Nombre	Valeur du projet (millions d'USD)
Secteur de l'énergie	54	2,102.686
Opérationnel	27	422.2
En cours de construction	4	924.5
En cours de négociation	23	735.9
Autres secteurs	5	147.3
Opérationnel	5	147.3
En cours de construction	0	0
En cours de négociation	0	0
Total	59	2.249.9
Opérationnel	32	589.5
En cours de construction	4	924.5
En cours de négociation	23	735.9

Source : RDR · RDR

Source: Fiscal Risk Statement, Fiscal Year 2023/24

2. Présentation des risques et des canaux de transmission

Quels sont les types de risques et quels sont les canaux de transmission. Quels sont les risques qui se sont réalisés dans le passé ?

Exemple du Burkina Faso :

– Le risque de contentieux

Les contrats PPP ne sont pas à l'abri de la survenue d'un contentieux. Les parties à certains contrats arrivés à terme ne sont pas encore parvenus à la conclusion d'un avenant pour prendre en charge la continuation des prestations, le transfert de compétences et de technologies. De même, la résiliation d'un contrat par décision gouvernementale pourrait être attaquée devant une juridiction. Un éventuel contentieux contribuerait à rallonger davantage le délai d'exécution du projet, renchérir son coût et causer des dommages à l'Etat à la suite de certaines réclamations (remboursement de dépenses) du partenaire privé.

Tableau 3 : Présentation des risques liés aux PPP

Nature de risque	Projets/contrats concernés	Commentaires	Mesures spécifiques d'atténuation/correctives
Risque lié à la demande	Construction et exploitation d'un système d'émission de passeports à puce électronique (e-passeport) et d'archivage électronique des dossiers sous forme de BOT.	En lien avec les restrictions de voyage pour diverses raisons. Exemple : COVID 19.	Signer un nouveau contrat avec le même partenaire privé prenant en compte les aspects liés au transfert de compétences et à la performance dans la production des passeports.
	Modernisation et sécurisation des titres de transports et réimmatriculation des véhicules.	En lien avec la conjoncture économique défavorable qui ne permettrait pas une accessibilité des usagers aux services fournis.	Mettre en place un système national propre de délivrance des titres de transports.

Source : DRB 2024

Exemple de la Côte d'Ivoire

VI.4. RISQUES LIES AUX CLAUSES DE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE FINANCIER

Ce risque est lié au coût supporté par l'État dû à la rupture de l'équilibre financier du contrat. En effet, la majorité des contrats inclue des clauses de rétablissement de l'équilibre financier qui indiquent que, sous certaines conditions, le partenaire privé et / ou le partenaire public peuvent demander une modification des termes du contrat afin de rétablir l'équilibre financier entre les parties

Parmi les contrats de PPP qui incluent ce type de clauses, l'estimation des coûts budgétaires des contrats suivants sont :

- le contrat SODECI à **17,5 milliards de FCFA** ;
- deux contrats (AERIA et CITRANS) dans le secteur des Infrastructures de transport d'un montant cumulé de **4,8 milliards de FCFA**.

VI.5. AUTRES RISQUES BUDGETAIRES LIES AUX PPP

D'autres risques budgétaires ont été identifiés :

- **Pour le contrat de la SITARAIL**, les coûts potentiels associés aux mesures d'expropriation sont à la charge de l'Autorité Concédante. Ceux-ci devraient être toutefois inférieurs à l'ensemble des redevances payées à l'Autorité Concédante. Le risque budgétaire semble donc plutôt faible, à l'échelle du contrat.
- **Pour le contrat de l'Université de San Pedro**, les coûts de gros entretien-renouvellement ne sont pas estimés dans le contrat. Dans la mesure où les coûts réels pourraient être plus élevés que ceux prévus par l'Autorité Contractante, cela entraînerait un risque budgétaire pour l'Etat.

Source : DRB 2023-2025, Annexe 13 du PLF

3. Quantification des risques budgétaires

L'utilisation de PFRAM et des graphiques générés par l'outil permettrait de donner au lecteur une vision simplifiée du portefeuille et des différents engagements. Des données plus détaillées sur les impacts de certains projets pourraient également être fournies.

Exemple de la Côte d'Ivoire

Tableau 24 : Echelles des Probabilités de survenance des risques budgétaires

Echelle	Description
Faible	Très improbable que cet évènement survienne. Pas de faits avérés qui justifient la survenance de cet évènement Il y a eu des mesures d'atténuation de ce risque qui limitent sa probabilité de survenance
Moyen	Probable que cet évènement survienne Cet évènement est survenu à quelques fois dans le passé Il y a certaines mesures d'atténuation du risque qui ont été prises mais ont un impact limité
Elevé	Très probable que cet évènement survienne Cet évènement est survenu à plusieurs reprises dans le passé Il y a eu très peu de mesures d'atténuation de ce risque

Source : FMI (PFRAM), Analyses CPCS

Tableau 25 : Echelles des impacts des risques budgétaires

Echelle	Description
Faible	Impact sur le déficit budgétaire en dessous de 1 milliard de FCFA (soit 0,01% du budget 2021)
Moyen	Impact sur le déficit budgétaire entre 1 milliard FCFA et 9 milliards de FCFA (soit 0,1% du budget 2021)
Elevé	Impact sur le déficit budgétaire supérieur à 9 milliards de FCFA

Source : FMI (PFRAM), Analyses CPCS

Tableau 26 : Echelles des niveaux de risques budgétaires des projets PPP (degré de criticité)

		Impact budgétaire		
		Faible	Moyen	Elevé
Probabilité de survenance	Faible	Faible	Faible	Moyen
	Moyen	Faible	Moyen	Elevé
	Elevé	Moyen	Elevé	Critique

Source : FMI (PFRAM), Analyses CPCS

Tableau 27 : Définition des classifications

Niveau de risque	Explication
« Critique »	Les projets qui ont au moins un risque budgétaire d'un niveau critique
« Elevé »	Les projets qui ont au moins un risque budgétaire d'un niveau élevé et n'ont pas de risque budgétaire critique.
« Moyen »	Les projets qui ont au moins un risque budgétaire d'un niveau moyen et n'ont pas de risque budgétaire critique ni élevé.
« Faible »	Les projets qui ont au moins un risque budgétaire d'un niveau faible et n'ont pas de risque budgétaire critique, ni élevé ni moyen.

Source : Analyses CPCS

Pour le tableau de résultat, voir l'encadré 3. du rapport.

Source : DRB 2023-2025, Annexe 13 au PLF

4. Présentation des mesures d'atténuation a

Plusieurs mesures d'atténuation sont déjà présentées et discutées. Leur efficacité (e.g., efficacité du nouveau cadre légal et institutionnel) devra faire l'objet d'analyses spécifiques lors des prochains exercices de rédaction de la DRB

Exemple de la Côte d'Ivoire

VI-2.2.1 Mesures de mitigation des risques lors de la structuration des PPP (contrats non signés)

Les principales mesures de mitigation sont les suivants :

- ✓ transférer le risque de revenu (chiffre d'affaires) au partenaire privé ;
- ✓ homogénéiser les mesures et clauses de compensation en cas de résiliation ;
- ✓ encadrer le principe de stabilité économique et financier du contrat PPP ;
- ✓ réduire le risque de taux de change en privilégiant la formulation des contrats en monnaie nationale ;
- ✓ rechercher la transparence du contrat et des documents de financement.

VI-2.2.2 Mesures de mitigation des risques sur les PPP déjà signés

Les principales mesures de mitigation sont les suivants :

- ✓ identifier et quantifier les risques budgétaires associés aux contrats ;
- ✓ prioriser les risques en fonction de leur probabilité de réalisation et de leur impact ;
- ✓ développer un plan de gestion pour chaque risque budgétaire associé à chaque contrat ;
- ✓ développer et garder à jour un registre des engagements budgétaires directs et contingents ;
- ✓ intégrer les informations sur les risques budgétaires des contrats de PPP dans la programmation financière.

Source : DRB 2022-2024, Annexe 13 au PLF

VI-6. GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES ASSOCIES AU PPP

Cette démarche obéit à la procédure générale de gestion des risques et comporte donc les trois (03) principales étapes que sont :

1. **Identifier et quantifier les risques budgétaires** qui sont associés aux contrats – objet de la présente étude.
2. **Prioriser les risques** en fonction de leur probabilité de réalisation et de leur taille. Plusieurs approches peuvent être suivies pour déterminer quels risques sont les plus importants ; le présent rapport priorise les risques en fonction de la valeur attendue (probabilité x coût).
3. **Développer un plan de gestion** pour chaque risque budgétaire associé à chaque contrat. Pour ce faire, il s'agit de développer une stratégie de mitigation pour chaque risque, identifier l'entité publique responsable pour suivre et gérer ce risque, et de s'assurer qu'elle a les capacités humaines et financières pour effectuer ce travail sur toute la durée du contrat.

Toutefois, la gestion des risques budgétaires associés aux contrats de PPP est un processus qui débute lorsqu'un contrat de PPP est en cours de négociation et s'étend sur la durée totale du contrat.

Source : DRB 2023-2025, Annexe 13 au PLF

Annexe 6 : L’outil PFRAM - ses entrées et sorties

Le PFRAM³⁴ (modèle d'évaluation des risques budgétaires en PPP) développé par le FMI et la Banque mondiale, est un outil analytique permettant d'évaluer les coûts et les risques budgétaires liés aux projets de partenariat public-privé. Le lien <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PPPs-and-PFRAM.html> présente les informations générales sur le PFRAM et son utilisation, y compris des versions à jour de PFRAM (en anglais et en français) et le manuel de l'utilisateur (en anglais). La présente annexe décrit brièvement les fonctionnalités et les besoins d'information de PFRAM.

1. Ce que fait le PFRAM.

Pour identifier les engagements budgétaires liés aux PPP, le PFRAM utilise les normes comptables internationales du secteur public³⁵ (IPSAS) et le Manuel de statistiques des finances publiques 2014³⁶, pour déterminer si un PPP doit être traité au bilan ou hors bilan de l'État. Si le PPP est traité au bilan, il génère un passif ferme pour l'État et un actif non financier connexe de même valeur, quel que soit le type de projet PPP ou la structure de financement (c'est-à-dire s'il s'agit d'un PPP financé par l'État ou par l'utilisateur). Ces engagements fermes seront classés comme des prêts dans les statistiques sur la dette du secteur public (selon le GFSM 2014). En outre, si le gouvernement garantit le revenu ou la dette du partenaire privé, ces garanties doivent être comptabilisées comme des passifs éventuels du gouvernement, conformément à la norme comptable correspondante, IPSAS 19. Les engagements conditionnels ne sont pas inclus dans les statistiques de la dette du secteur public mais sont déclarés séparément en tant que postes pour mémoire.

En ce qui concerne les engagements et les risques budgétaires, PFRAM quantifie:

- les passifs à long terme liés à l'investissement en PPP ;
- les passifs éventuels liés à la résiliation anticipée d'un contrat de PPP ;
- les passifs éventuels associés aux garanties de l'État sur les revenus et la dette des concessionnaires ; et
- PFRAM fournit une notation des priorités concernant les risques budgétaires (explicites et implicites) liés aux PPP et leur gestion.

Bien que PFRAM soit modélisé conformément aux normes de comptabilité d'exercice (IPSAS 32), il estime l'impact d'un projet à la fois sur la base de la comptabilité d'exercice (compte de résultat, bilan) et sur la base de la comptabilité de caisse (tableau de financement). Par conséquent, il peut être utilisé dans des pays dont les systèmes comptables se situent à différents niveaux de développement.

PFRAM peut être utilisé pour évaluer les implications fiscales d'un projet à n'importe quel stade de son cycle de vie :

³⁴ PPP Fiscal Risk Assessment Model

³⁵ Les normes publiées par le International Public Sector Accounting Standards Board.

³⁶ Le manuel GFS, ou "Government Finance Statistics Manual 2014", publié par le FMI.

- Au stade de la sélection des projets, PFRAM peut être utilisé pour évaluer l'impact fiscal du projet, individuellement ou dans le cadre du portefeuille de projets ;
- Au stade de la conception et de la passation des marchés (où la conception peut être affinée ou ajustée dans le cadre du contrat à signer), le PFRAM peut être utilisé pour évaluer l'impact fiscal du projet ;
- Au stade de la mise en œuvre, PFRAM permet à l'utilisateur de suivre le projet et l'aide à gérer les implications fiscales des projets individuels et du portefeuille de projets.

La PFRAM peut stocker des informations provenant d'un maximum de 30 projets différents et peut simuler des chocs macroéconomiques conjoints sur n'importe quel sous-ensemble de projets stockés.

Le PFRAM présente un ensemble de « pop-up Windows » qui permettent d'introduire toutes les données d'entrée requises par PFRAM et d'obtenir les sorties PFRAM (graphiques, tableaux, rapports PDF). De plus, PFRAM permet un accès direct aux feuilles de calcul Excel pour la saisie des données, pour des simulations supplémentaires et pour le formatage non standard des sorties par l'utilisateur.

2. Entrées PFRAM : de quelles informations le PFRAM a-t-il besoin ?

Le PFRAM peut être utilisé pour évaluer les projets de PPP à n'importe quel stade de leur cycle de vie si ces informations sont fournies et/ou estimées. Dans le cas d'idées de projet à un stade précoce du cycle de vie du projet, les informations seraient basées sur les idées et hypothèses initiales, qui peuvent être testées et ajustées tout au long du processus de conception et de décision. Dans le cas de projets existants pour lesquels un contrat a été signé, le contrat, le modèle financier de la PPP, et des agréments connexes telles que des contrats d'achat à long terme, devraient fournir les informations requises par le PFRAM. En cas de manque d'informations, les utilisateurs peuvent émettre des hypothèses sur les données manquantes et discuter de l'utilité de ces données.

Les données d'entrée de PFRAM comprennent plusieurs séries chronologiques macroéconomiques et des informations sur les coûts, les revenus et les risques des projets (Figure.1).

Figure.1 : Les entrées PFRAM

The screenshot shows the PFRAM 2.0 interface with the following elements:

- Header: PFRAM 2.0 - PPP FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL
- Input fields: "Nombre de projets : 2", "Monnaie : USD", "Année de démarrage du portefeuille : 2019".
- Section "Entrer les informations sur le pays": "Données macroéconomiques" (highlighted in green).
- Section "Entrer les informations sur le projet": "P2" dropdown, and two buttons: "DONNÉES SUR LE PROJET" (highlighted in green) and "RISQUE LIÉ AU PROJET" (highlighted in green).
- Section "Simulation de l'impact du projet": "Etats financiers de l'administration publique" and "Graphiques macroéconomiques".
- Section "Données pour l'analyse de sensibilité": "Simulation de chocs".
- Footer: "MODIFIER EXCEL", "SAUVEGARDER", "SORTIE" buttons.

Données macroéconomiques. Les variables requises sont les suivantes :

- PIB nominal en monnaie nationale (milliards)
- PIB réel en monnaie nationale (milliards)
- Déflateur du PIB (unités)
- Taux de change nominal
- Solde primaire en comptabilité d'exercice (milliards)
- Solde en comptabilité d'exercice (milliards)
- Solde de trésorerie (en milliards).
- Projections de la dette brute de l'État (en milliards)
- Recettes publiques (milliards)

Ces informations fournissent le cadre macro-économique pour l'ensemble du portefeuille PPP.

Données sur le projet. Un ensemble de données sur le projet sont demandés dans un ensemble de formulaires, notamment données sur les revenus (si possible, décomposant la demande et les tarifs, et son évolution dans le temps) ; les coûts de construction, de maintenance et d'exploitation ; et les garanties fournies par le gouvernement.

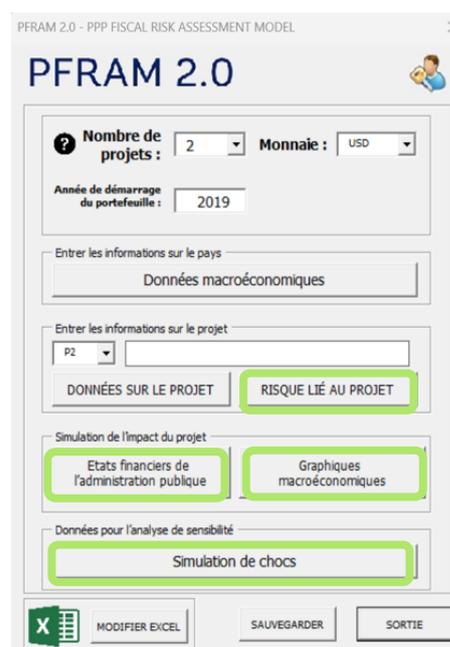
Risques liés à chaque projet PPP. En principe, un contrat de PPP doit définir une répartition complète des risques liés au projet. Sur la base du contrat, l'autorité contractante doit créer une matrice des risques et un registre des risques, documentant l'évaluation de la probabilité et de l'impact des risques, tels qu'évalués périodiquement par l'autorité contractante. Cependant, les risques budgétaires peuvent également résulter de risques qui n'ont pas été identifiés ou qui n'ont pas été clairement répartis dans le contrat. Le plus évident est le risque que le partenaire privé n'ait pas la capacité de gestion nécessaire pour mettre en œuvre le projet ou faire face aux risques stipulés, ce qui aboutirait à sa faillite et, éventuellement, à l'échec du projet. Les solutions de financement de projets, avec un recours limité ou inexistant aux actifs de l'emprunteur, nécessitent une évaluation minutieuse du capital et des garanties

du secteur privé nécessaires à une bonne exécution du projet afin de répartir le risque entre de multiples investisseurs, assureurs et entités financières diverses. Les modifications apportées au projet et au contrat, en particulier si elles ne sont pas déclenchées par le partenaire privé, constituent un risque budgétaire. Lors de la négociation et de l'acceptation de ces changements, le partenaire privé a toujours plus de poids que le partenaire public. Une autre source de risques budgétaires est liée aux modifications du projet ou aux changements de politique introduits par le gouvernement pendant la durée du contrat. Les exemples typiques sont (1) le transfert de certains dépassements de coûts au gouvernement lorsque celui-ci demande des changements dans la conception du projet, ou (2) la renégociation du contrat lorsque le gouvernement décide de modifier la structure de la redevance d'utilisation en réponse à une demande plus faible que prévu. Une autre source de risques budgétaires sont les changements exogènes résultant, par exemple, de l'évolution technologique, des mouvements démographiques ou des changements dans les préférences des consommateurs. Il est essentiel que le gouvernement gère les conséquences des changements exogènes de manière continue et proactive afin d'atténuer l'impact sur les projets et d'apporter des solutions aux problèmes.

3. Sorties PFRAM : quels sont les résultats fournis par le PFRAM ?

Les résultats de PFRAM comprennent des tableaux et des graphiques présentant les passifs des projets (directs et éventuels) et les risques budgétaires, ainsi que des informations sur les résultats des simulations de chocs.

Figure.2 : Les sorties PFRAM



Impact d'un PPP sur les états financiers de l'administration publique. D'un point de vue comptable, PFRAM calcule les coûts budgétaires d'un PPP, en présentant l'impact marginal du PPP individuel sur (1) l'état financier de l'État, c'est-à-dire les recettes et les dépenses selon la comptabilité d'exercice ; (2) le bilan de l'État, c'est-à-dire l'actif et le passif ; et (3) les flux de trésorerie de l'État, c'est-à-dire les entrées ou les sorties de fonds, et (4) les dépenses de l'État, les recettes et les sorties de trésorerie ou les dépenses conformément à la

comptabilité de caisse ou en fonction du budget de caisse. D'un point de vue statistique, il montre l'impact marginal attendu d'un projet PPP individuel sur (1) les prêts et emprunts nets, (2) la dette brute, (3) la dette nette, et (4) le solde de trésorerie. Il estime également la valeur des passifs éventuels découlant de garanties de revenu minimum ou de la dette de la société concessionnaire. Toutes ces informations peuvent être récupérés sous forme de tableau ou de graphique.

Simulation de chocs. PFRAM permet à l'utilisateur d'estimer l'impact des chocs macroéconomiques sur le portefeuille PPP. Un choc macroéconomique peut être conçu comme un écart temporaire ou permanent (1) de la croissance du PIB, (2) de l'inflation ou (3) du taux de change nominal, par rapport à la projection de base. Le PFRAM présente l'impact des chocs sur (1) la capacité et le besoin de financement, (2) le solde de trésorerie, (3) la dette publique, et (4) les passifs éventuels liés aux garanties de revenu ou dette.

Simulation d'une résiliation anticipée. PFRAM détermine les coûts fiscaux potentiels de la résiliation d'un projet de PPP, en calculant son impact (1) sur la dette brute du projet et (2) sur le budget de l'État et le solde de trésorerie de l'État, lorsqu'il s'agit d'indemniser le partenaire privé (A) pour la valeur comptable de l'actif ou (B) pour la perte de rendement du projet. L'indemnité de type A est la plus courante en cas de résiliation pour faute du concessionnaire, tandis que l'indemnité de type B est généralement ajoutée en cas de résiliation pour cause d'intérêt public.

PFRAM génère une matrice synthétique des risques du projet. Cette matrice présente l'évaluation du risque fiscal pour chacune des 11 catégories de risque sous la forme d'une carte thermique (voire figure.3).

Figure.3 : Exemple de matrice des risques budgétaires d'un projet PPP

Matrice des risques budgétaires liés au projet					
IDENTIFICATION DES RISQUES	PROBABILITÉ	INCIDENCE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	NOTATION DES RISQUES probabilité*incidence	UNE STRATÉGIE D'ATTÉNUATION DES RISQUES est-elle en place ?	ACTIONS PRIORITAIRES
1 RISQUES DE GOUVERNANCE	MOYEN	MOYEN	MOYEN	OUI	PRIORITÉ MOYENNE
2 RISQUES LIÉS À LA CONSTRUCTION	FAIBLE	MOYEN	FAIBLE	OUI	FAIBLE PRIORITY
3 RISQUES LIÉS À LA DEMANDE	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	<i>CRITIQUE</i>	NON	CRITIQUE
4 RISQUES OPÉRATIONNELS ET DE PERFORMANCE	FAIBLE	FAIBLE	SANS OBJET	OUI	AUCUNE ACTION N'EST REQUISE DE VOTRE PART
5 RISQUES FINANCIERS	FAIBLE	MOYEN	FAIBLE	OUI	FAIBLE PRIORITY
6 FORCE MAJEURE	MOYEN	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	NON	HAUTE PRIORITY
7 ACTIONS DE L'ENTITÉ PUBLIQUE AYANT UN IMPACT DÉFAVORABLE ET SIGNIFICATIF SUR LE PARTENAIRE PRIVÉ	MOYEN	MOYEN	MOYEN	NON	HAUTE PRIORITY
8 MODIFICATION DE LA LÉGISLATION	FAIBLE	FAIBLE	SANS OBJET	NON	AUCUNE ACTION N'EST REQUISE DE VOTRE PART
9 RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	FAIBLE	FAIBLE	SANS OBJET	OUI	AUCUNE ACTION N'EST REQUISE DE VOTRE PART
10 RENÉGOCIATION	MOYEN	MOYEN	MOYEN	NON	HAUTE PRIORITY
11 RÉSILIATION DU CONTRAT	FAIBLE	FAIBLE	SANS OBJET	OUI	AUCUNE ACTION N'EST REQUISE DE VOTRE PART

Ce que PFRAM ne fait pas :

- PFRAM ne peut pas justifier la pertinence économique et/ou sociale d'un projet.** La question doit être décidée sur la base d'une évaluation rigoureuse du projet, qui fait partie d'un processus complet de gestion des investissements publics. Le PFRAM ne remplace pas une évaluation complète du projet et ne constitue pas une analyse coûts-avantages. Par conséquent, si le PFRAM fournit des informations sur les implications fiscales d'un projet, il ne permet pas de juger de la qualité et/ou de la

pertinence d'un projet. Le PFRAM ne permet pas de distinguer les bons des mauvais projets, ni d'évaluer la qualité et/ou la pertinence d'un projet.

- **PFRAM ne peut pas déterminer la meilleure option de passation du projet (PPP ou investissement public traditionnel).** Le PFRAM examine les implications macrobudgétaires d'un projet lorsqu'il est réalisé sous la forme d'un PPP et n'étudie pas les implications du même projet lorsqu'il est réalisé par le biais d'une procédure de passation de marché traditionnelle. La décision d'attribuer un projet qui a été choisi pour être mis en œuvre sous la forme d'un PPP ou par le biais d'une passation de marché traditionnelle doit être basée sur une comparaison des avantages — économiques et autres — des deux alternatives.
- **PFRAM ne remplace pas une évaluation financière et économique complète du projet.** Le PFRAM évalue les implications fiscales d'un projet. Il n'évalue pas la viabilité du projet. Cette évaluation est généralement réalisée au moyen d'un plan d'affaires complet, y compris un modèle financier détaillé. PFRAM fournit quelques présentations de haut niveau des flux financiers pour la société de projet ; toutefois, ces présentations ne sont pas destinées à reproduire ou à remplacer le modèle financier. Le modèle financier doit être préparé par l'entité publique contractante, dans les études préalables, mais souvent il est préparé par le partenaire privé. L'entité gouvernementale responsable de la gestion des finances publiques (le MEF, en Guinée) doit avoir accès au modèle financier initial et à ses mises à jour ; sans ces informations, il est peu probable que le partenaire public soit en mesure de comprendre les aspects économiques du projet, et donc les risques budgétaires.
- **PFRAM n'est pas non plus adapté à l'évaluation des contrats à durée flexible.** La logique de PFRAM repose sur la détermination du taux d'intérêt, c'est-à-dire les coûts de financement, auquel les paiements reçus par la société de projet couvrent les coûts de construction, d'exploitation et de maintenance, et de financement. Si le contrat est à durée indéterminée ou flexible, ce taux d'intérêt et le coût de financement ne peuvent pas être calculés et le modèle ne peut pas fonctionner.
- **PFRAM ne tient pas compte de la corrélation entre les différents risques au sein d'un projet ou entre les projets.** Bien que le PFRAM évalue l'impact fiscal cumulé d'un portefeuille de PPP, il ne tient pas compte de la corrélation entre les différents risques fiscaux, que ce soit au sein d'un projet ou entre les différents projets. Il suppose implicitement que tous les risques et projets ne sont pas corrélés.

Pour des informations additionnelles, voire le « PFRAM 2.0 User Guide », disponible sur le lien <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PPPs-and-PFRAM.html>