

CARPADD

Centre africain de recherche pour la paix et le développement durable

► *Note d'analyses sociologiques, N°11, Juillet 2019*

www.carpadd.com

► Le partenariat public privé (PPP) en Afrique

ANALYSE DESCRIPTIVE ET DÉFIS

● Cheick ALASSANE TRAORÉ

Doctorant en Études politiques à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa.
Responsable des communication et relations publiques du CARPADD

Diplômé de l'Université de Liège en collaboration avec l'institut de la francophonie de Sofia en management des institutions publiques (Master), de l'Université du Québec à Trois Rivières en Administration des Affaires (MBA et DESS) et des Hautes Études Commerciales et Informatiques (Maroc), poursuit ses études Doctorales à l'université d'Ottawa.

ctrao029@uottawa.ca

Pour citer ce texte :

Alassane Traoré, Cheick, « Le partenariat public privé (PPP) en Afrique : analyse descriptive et défis », *Note d'analyses sociopolitiques*, N° 11, 20 juillet 2019, CARPADD, Montréal.



Le **CARPADD** est un organisme indépendant qui a pour vocation de favoriser la recherche, la formation et le transfert des connaissances dans les domaines de la paix, de l'aménagement, du développement durable, des migrations, des crises et conflits, de l'autonomisation des communautés, etc.

203-2370 Rue Gold, Montréal, Québec, Canada, H4M 1S4 | Tél: (514) 559-3020 | contact@carpadd.com

Résumé

Cet article présente une analyse empirique descriptive du partenariat public privé (PPP) en Afrique à l'aide des données de la Banque Mondiale (Private Participation in Infrastructure Database ou PPI Database). Il permet, en explorant les données, de valoriser ce nouveau mécanisme de financement de plus en plus utilisé à travers le monde pour faire face aux besoins en infrastructure. Dans la dernière partie de l'étude, il est question des défis que soulève ce mode de financement.

Mots clés : PPP, Afrique, PPI database, défis.

Introduction

Les besoins en infrastructures et services publics (surtout dans les pays en développement), de même que les contraintes des finances publiques, amènent la plupart de gouvernements à trouver de « nouveaux » mécanismes et modes pour financement. Le partenariat public privé (Public Private Partnership) est un de ces mécanismes de financement aujourd'hui le plus sollicité. Depuis 2015, ce partenariat entre le secteur public et le secteur privé inscrit comme objectif pour le développement durable dans l'agenda 2030. De manière générale, le PPP peut se définir comme un contrat d'association entre une entité publique et une entité privée dans le but de fournir une prestation qui incombe au secteur public. Selon les défenseurs du PPP, une telle association permet un partage adéquat du risque, favorise l'innovation, réduit les coûts et délais de construction, permet un entretien des infrastructures tout au long de leur cycle de vie, etc. En Afrique, à l'instar d'autres régions du monde, le PPP est de plus en plus sollicité et les investissements se chiffrent à plusieurs milliards de dollars¹. Promu et encouragé par différents organismes internationaux, ce mode de financement englobe multiples domaines (routes, électricité, éducation, chemins de fer, etc.). Toutefois, le PPP est relativement méconnu des populations africaines. Dans cet exercice, il est question d'une part d'une vulgarisation du PPP, et, d'autre part, de mettre en exergue ses avantages pour l'amélioration et l'aboutissement des projets de développement d'infrastructures en Afrique. Ainsi, dans un premier pan, il est utile de présenter les approches théoriques du PPP à travers les diverses approches définitionnelles et l'état des connaissances sur le PPP. Dans une seconde partie, nous nous focalisons sur les modes de fonctionnement, les limites et défis du PPP en Afrique.

1. Définitions et typologies des PPP

La littérature recense de multiples définitions du PPP. Dans des articles scientifiques, les auteurs admettent le manque de consensus dans les définitions des PPP. La Banque Mondiale arrive à un tel constat. Quelques définitions de différents auteurs mettent en évidence l'idée d'association entre public et privé, ses avantages, sa durée et son fournisseur habituel du service. Comme le rappellent Hodge et Greve, le PPP apparaît comme un instrument de gouvernance ou comme un jeu de langage. En tant qu'instrument de gouvernance, le PPP est un modèle de financement qui permet au secteur public d'utiliser les ressources du privé. Aussi, en tant qu'instrument de gouvernance, Hodge et Greve (2005) notent que pour plusieurs, les PPP sont des arrangements institutionnels de coopération à travers de nouvelles unités organisationnelles dans le domaine des infrastructures. En tant que jeu de langage, Hodge et Greve (2005), en mentionnant Teisman et Klijn, Linder et Savas, parlent de l'utilisation de terme PPP dans un but stratégique par différents gouvernements pour éviter de parler d'externalisation ou privatisation.

Même si la Banque Mondiale rappelle qu'il n'existe pas de véritables consensus dans les définitions, le PPP est défini comme « des dispositions, habituellement à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellé par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics... »². Dans différents pays, des centres de recherches, groupes d'intérêts ou d'expertise se spécialisent dans les PPP et proposent des définitions. Dans le contexte canadien, le Conseil Canadien pour le Partenariat Public Privé définit le PPP comme étant : « Un projet de coopération entre les secteurs public et privé, fondé sur l'expertise de chaque partenaire, qui répond au mieux aux besoins clairement définis du public à travers l'allocation des ressources, risques et rétributions. »³

Aussi, dans un certain nombre de pays, la distinction entre le PPP et les autres modes de financement est inscrite dans des textes juridiques. Par exemple en Côte d'Ivoire, le décret n°2012-1151 du 19 décembre 2012, relatif aux contrats de partenariat public-privé⁴, définit le partenariat public privé en ces termes : « Partenariats Public-Privé, en abrégé PPP : toutes les formes

1. <https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=Sub-Saharan+Africa&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>

2. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/français/à-propos-des-ppp/qu'est-ce-qu'un-ppp/partenariats-public-privé-qu'est-ce-que-c'est>

3. http://www.pppcouncil.ca/web/Knowledge_Centre/What_are_P3s_/Definitions_Models/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx?hkey=79b9874d-4498-46b1-929f-37ce461ab4bc

4. http://www.ppp.gouv.ci/documentations?field_type_de_documents_target_id=2

de contractualisation entre des partenaires publics et privés à l'effet de réaliser un projet relevant du champ d'application du présent décret dans le cadre d'un contrat de partenariat. Les principaux types de PPP sont la régie intéressée; l'affermage; la concession de services publics; le contrat de construction; exploitation transfert; le contrat de conception, construction, financement et exploitation; le contrat de partenariat sous financement public; les partenariats institutionnels développés sous la forme d'une société à prestation financière publique minoritaire». La définition du PPP contenu dans les législations ivoiriennes permet de mettre en évidence une multitude d'association qu'englobe la notion PPP.

En nous basant sur différents projets d'infrastructures à travers le monde⁵, le PPP peut être appréhendé selon trois aspects généraux : le type d'actif concerné (nouveaux actifs et on parle de Greenfield) ou actifs existants (Brownfield), les fonctions ou phases prises en charge par l'entité privée (conception, construction ou réhabilitation, financement, maintenance, exploitation) et le mode de rémunération de l'entité privée (redevances perçues par le privé auprès des usagers, entité privée payée par le gouvernement, entité privée payée selon une combinaison des deux méthodes précédentes). Toutefois, le PPP n'est pas le seul mécanisme de participation du secteur privé dans les infrastructures et services publics.

Au niveau de la terminologie, différents vocabulaires sont employés. Ainsi, au Royaume-Uni, le terme « Private Finance Initiative » est utilisé lorsqu'il s'agit de nouvelles infrastructures, tandis que l'on voit parfois l'expression « franchise » lorsqu'il s'agit d'actifs existants. Une autre terminologie du PPP fait directement référence à la combinaison entre les différentes fonctions ou phases des investissements. On parle ainsi de BOT: « Build, Operate, and Transfer » pour faire référence à un PPP qui correspond à un contrat portant sur la construction, l'opération et le transfert de l'infrastructure par l'entité privée. Le tableau 1 présente les différents types de PPP selon les fonctions ou phases prises en charge par le privé. Dans des pays de droit de tradition⁶ civiliste, il apparaît une distinction entre les délégations de services publics, qui ont longtemps existé dans de nombreux pays depuis le XIXe siècle, et les « nouvelles formes » de partenariat public privé. Dans certains pays tels que la France, le Sénégal, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso ou le Maroc, il existe des lois spécifiques qui encadrent le PPP.

Tableau 1 : Les différents types de contrats PPP

Type	Description
BBO	Buy-Build-Operate, ou « achat, construction et exploitation » (semblable à BOO).
BOO	Build-Own-Operate, ou « construction, propriété et exploitation ». L'entité privée construit, détient et exploite les installations du projet, comme dans le cas d'un projet BOT, mais le projet n'est pas transféré à l'État. Cette méthode est souvent utilisée lorsqu'il n'existe pas de valeur résiduelle dans le projet après la période de concession ou lorsque les normes comptables ne permettent pas de rétrocéder les actifs au concédant si celui-ci souhaite bénéficier d'un traitement hors bilan.
BOOS	Build-Own-Operate-Sell, ou « construction, propriété, exploitation et vente ». Même système que le BOT, mis à part le fait que le concédant règle la valeur résiduelle du projet à la société du projet au moment du transfert.
BOOST	Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer, ou « construction, propriété, exploitation, subvention et transfert » (similaire à BOT).
BOOT	Build-Own-Operate-Transfer, « construction, propriété, exploitation et transfert » (similaire à BOT).
BOR	Build-Operate-Renewal of concession, ou « construction, exploitation et renouvellement de la concession » (similaire à BOO).
BOT	Build-Operate-Transfer, ou « construction, exploitation et transfert ».
BRT	Build-Rent-Transfer, ou « construction, location et transfert » (similaire à BOT).
BT	Build-Transfer, ou « construction et transfert ». La société du projet construit les installations et les transfère au concédant.
BTO	Build-Transfer-Operate, ou « construction, transfert et exploitation » (similaire à BOT). Selon cette formule, le concédant finance souvent la construction des installations — indépendamment de l'exploitation — au moment du transfert ou avant le transfert.
DBFO	Design- Build- Finance - Operate, ou « conception, construction, financement et exploitation ». Le concédant conserve le titre de propriété du site et loue les installations à la société du projet durant la période de concession (similaire à BOO).
DBFO	Design- Build- Finance - Operate, ou « conception, construction, financement et exploitation ». Le concédant conserve le titre de propriété du site et loue les installations à la société du projet durant la période de concession (similaire à BOO).
DCMF	Design- Construct- Manage- Finance, ou « conception, construction, gestion et financement » (similaire à BOO).
RLT	Refurbish-Lease-Transfer, ou « réhabilitation, bail et transfert (similaire à BOT)».
ROO	Rehabilitate-Own-Operate, ou « réhabilitation, propriété et exploitation » (similaire à BOO).
ROT	Rehabilitate-Operate-Transfer, ou réhabilitation, exploitation et transfert (similaire à BOT).

Source : Tableau réalisé à l'aide du document : « Delmon, J. (2001). Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures. Guide pratique à l'intention des décideurs ».

5. Les informations sur les investissements en infrastructures à travers le monde sont publiées par différentes institutions telles que la Banque Mondiale, l'OCDE, etc.

6. Le droit de tradition civiliste est un système juridique qui tire son origine du droit romain. À travers le monde, il existe différents systèmes juridiques tels que le droit civiliste, le droit du common law, le droit musulman, le droit coutumier.

3. Ancrages théoriques, avantages potentiels et bilan des PPP

3.1 Ancrages théoriques et avantages potentiels des PPP.

Les théories explicatives des PPP proviennent de différents champs disciplinaires telles que l'économie, les sciences politiques et les théories des organisations. Différents écrits ((Osborne et Gaebler 1993); (Giddens et Blair 2002); (Fares et Saussier 2002); (Yaya et Sanni 2005); (Maatala, Benabdellah, et Lebailly 2017) permettent de mettre en évidence la théorie de l'efficacité x (x-efficiency), la théorie du Nouveau Management Public, la troisième voie, la théorie des coûts de transactions, la théorie de l'agence, la théorie des marchés contestables et la théorie des choix publics comme les principaux fondements théoriques des PPP. Le travail se focalise premièrement sur la théorie du nouveau management public, deuxièmement sur la théorie des choix publics et troisièmement sur la troisième voie.

- *La théorie du Nouveau Management Public*

Le néolibéralisme encourage l'importation de pratiques issues du monde des affaires (considéré plus efficace) pour améliorer l'administration publique. Aussi la notion de collaboration entre acteurs publics et privés est mentionnée. La collaboration se fait par voie de concessions, de privatisation et de partenariats. Le secteur privé devient de plus en plus important si bien qu'on s'interroge sur la gouvernance sans gouvernement. On parle de partenariat public privé à cette époque, mais en réalité on soumet le secteur public à la suprématie du secteur privé comme le veut l'idéologie néolibérale. Cependant, la suprématie de l'entreprise sur l'administration publique préconisée donne des résultats contrastés.

- « *La troisième voie* » selon Giddens et Blair

Selon Giddens et Blair, la tentative de remplacement des pratiques du public par le « tout privé », au vu de ses résultats, n'était plus tenable. L'idéologie politique de la nouvelle social-démocratie dont Tony Blair était un des acteurs influents plaçait le PPP comme un fondement de la réinvention de la social-démocratie britannique. Les échecs du tout privé devaient pousser à réfléchir et reconsidérer le secteur public. Selon cette idéologie, le PPP constitue une troisième voie qui dépasse les dichotomies publiques-privées. Les défis actuels nécessitent une certaine collaboration réelle entre acteurs afin d'atteindre des objectifs, être efficaces. Il faut alors confier la mise en œuvre des politiques publiques à d'autres organismes, des privés qui seront à même de mieux fournir le service. L'État doit fixer ses objectifs et définir des critères de mesure de la performance de ces objectifs.

- *La théorie des choix publics*

Différents auteurs, tels que Buchanan et Tullock, ont permis de comprendre des raisons de l'inefficacité de l'État, du secteur public. Selon leurs travaux, l'inefficacité du secteur public est imputable aux comportements opportunistes des acteurs publics (bureaucrates, gouvernants) qu'ils arrivent à camoufler dans le secteur public derrière le discours étatiste. La non-existence de véritable droit de propriétés publiques échangeables et la difficulté de contrôle contrairement à la firme privée font que les agents publics ne poursuivent pas l'intérêt collectif (inefficaces). Selon cette théorie, en raison de l'inefficacité constatée de l'État, la soumission à la sanction du marché du maximum des activités gouvernementales est indispensable. Les techniques du privé pourront permettre au secteur public d'être plus efficace.

Concernant des avantages théoriques ou potentiels des PPP, l'on peut citer l'introduction de nouvelles technologies dans les infrastructures et services publics, un certain degré de certitude des coûts des projets, en somme une optimisation des ressources pour les citoyens.

3.2 Aperçu du bilan des PPP

En 2015, selon une analyse des PPP au Canada a été réalisée par « Service Work Canada » en collaboration avec CCPPP⁷, les principaux bénéfices des PPP sont la réduction des coûts et des délais en construction et une focalisation sur les coûts complets du cycle de vie qui montrent que les PPP permettent d'économiser à long terme par rapport au modèle d'approvisionnement traditionnel. Le « Canadian Centre for Economic Analysis » (CANCEA), dans son étude réalisée en 2016 dans le contexte canadien montre que le PPP permet une optimisation des ressources en moyenne de 24% par rapport aux modèles traditionnels. Aussi, selon les auteurs, les PPP génèrent des bénéfices économiques en réduisant les délais des projets notamment dans le cadre des grands projets.

Selon Patrinos, Barrera-Osorio, et Guáqueta (2009), le PPP, dans le domaine de l'éducation, permet d'améliorer l'éducation de qualité, permet le financement innovatif de l'éducation, contribue aux développements de modèles d'affaires. Dans le secteur de la santé, selon Sharma et Seth (2011), le PPP offre certains potentiels tels que l'amélioration des infrastructures de santé, donc, améliorer l'efficacité de ceux-ci; accélérer les programmes de développement de la santé. Abiodun (2012) analyse le rôle de PPP dans le développement autoroutier au Nigéria en le comparant au modèle traditionnel qui est jusque-là inefficace dans l'atteinte des résultats tant au niveau du respect des coûts et des délais qu'au niveau de la qualité de l'infrastructure. La mesure

7. http://www.pppcouncil.ca/web/P3_Knowledge_Centre/Research/Public-Private_Partnerships_What_the_World_can_Learn_from_Canada.aspx

des bénéfiques sociaux inclut la réduction des accidents, des heures de trajet, l'amélioration de la sécurité et de la santé des usagers. Les PPP ont également permis à différents pays en développement de moderniser leurs routes et réseaux téléphoniques.

Le bilan des PPP, concernant les dépassements des coûts et des délais, sont mitigés. Hodge et Greve (2009) montrent que l'évaluation des projets en PPP a mené à des résultats contradictoires concernant leur efficacité et le rapport qualité-coût. Asquith, Brunton, et Robinson (2015) en analysant le service de santé de la Nouvelle-Zélande montrent les limites des PPP. Le service de la santé a été longuement analysé dans le contexte britannique. Les résultats sont aussi frappants. Les PPP ne permettent pas tout le temps de faire des économies (Marty et Voisin (2007)), de fournir des services de qualité. Siemiatycki (2016) se questionne encore sur les dépassements des coûts des projets d'infrastructures. Au-delà des résultats des PPP, il faut s'interroger sur leurs retombées, leurs effets et impacts.

Hall (1998) évalue les mérites du PPP selon trois critères : la capacité à apporter des investissements supplémentaires en infrastructures sociales, l'optimisation des ressources pour les contribuables, la capacité de flexibilité du service public à poursuivre ses objectifs. Le PPP a entraîné une baisse des investissements publics que l'auteur attribue à la volonté de pousser les ministères à évaluer l'option PPP et à instaurer la culture PPP (le PPP se substitue aux autres modes de financement et n'est pas une source complémentaire); sur le plan de l'optimisation des ressources, certains PPP ont entraîné de bonnes optimisations. Cependant, Hall évoque la sensibilité de cette valeur aux hypothèses sous-jacentes. Concernant la flexibilité du secteur public, Hall n'avait pas établi des preuves. Sawyer considère quant à lui que l'argument concernant la possibilité des PPP à accroître les investissements n'est pas toujours justifié. Pour Sawyer (2010), on constate souvent des baisses des investissements en infrastructures. Cela peut s'expliquer par le fait que le PPP joue un rôle de substitution dans plusieurs cas.

Un autre critère de mesure des retombées des PPP proposé par Vining et Boardman est le bien-être social. Ce bien-être englobe les impacts sur les consommateurs, les producteurs et les employés. Vining et Boardman (2014) considèrent que l'insatisfaction des retombées des PPP survient des conflits d'objectifs et de motivations entre les partenaires publics et privés. En effet, les différentes parties prenantes cherchent à maximiser leurs objectifs si bien qu'il n'est pas évident d'avoir de bons résultats. Dans cette logique les gouvernements dépensent pour gagner des voix et imposent les coûts aux gouvernements suivants et aux contribuables. Les coûts sont déplacés et non supprimés si bien qu'il faut s'attendre à des effets sur les finances publiques.

4. Analyse empirique des PPP en Afrique

Obtenir des données sur les PPP en Afrique n'est pas chose aisée. En effet, tous les gouvernements ne présentent pas forcément les différents PPP dans une base de données centralisée. Aussi, lorsque les PPP sont présentés, souvent ce ne sont que les données relatives au nom du projet, l'investissement probable et l'emplacement. Tracer les différents projets à partir de cette méthode peut s'avérer fastidieux et peut compliquer des comparaisons, car les investissements sont exprimés en différentes monnaies, les documents sont en différentes langues.

IJGLOBAL (Project Finance and Infrastructure Journal) fournit des informations sur les investissements en infrastructure à travers le monde. Cette base de données permet aux experts d'avoir accès et suivre différents projets. Cette base de données a permis le suivi des projets d'infrastructure en Afrique et d'extraire les projets réalisés en PPP. Toutefois, cette base de données nécessite une inscription et un paiement de frais.

Global Infrastructure Hub (GI Hub) est une autre organisation dédiée aux infrastructures. En consultant l'onglet Global Infrastructure Project Pipeline, on peut avoir accès aux différents projets PPP dans différentes régions du monde. Ces données sont gratuites, mais nécessitent une identification. La base de données peut être consultée selon la phase particulière d'approvisionnement.

Les données de la Banque Mondiale intitulée « Private Participation in Infrastructure Database »⁸ sont les données les plus importantes sur la participation du secteur privé dans les pays en développement. Cela peut s'expliquer par le leadership de la Banque Mondiale dans la propagation des PPP, sa participation dans les différents projets PPP à travers des garanties et aussi sa capacité à collecter de multiples données sur différents domaines. Cette importance de la base de données est également perçue dans les articles où cette base de données est utilisée pour analyser les PPP dans le monde. Le PPI regroupe une multitude de contrats qui impliquent la participation du secteur privé, y compris les PPP. Nous utiliserons celle-ci comme l'ont fait Yehoue, Hammami, et Ruhashyankiko (2006), Sharma (2012). Il nous paraît judicieux de choisir cette base de données pour présenter l'état des investissements en PPP en Afrique. Des statistiques descriptives de base et des tableaux croisés permettent de présenter les données relatives au PPP en Afrique.

8. <https://ppi.worldbank.org/>

La figure 1 ci-dessous présente la répartition des PPI à travers le monde. La figure est extraite du site internet de la banque mondiale consacrée aux PPP.

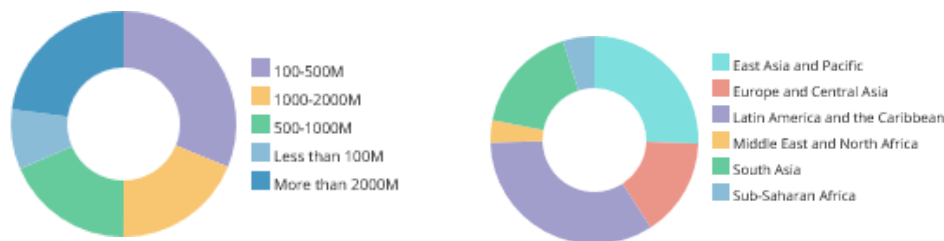


Figure 1 : Aperçu des investissements et leur répartition (données extraites le 31 mai 2019)

Source: World Bank. Private Participation in Infrastructure Database - PPI Visualization Dashboard. <https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>

La figure 1 présente les projets de plus de 100 millions de dollars. La figure montre que la majorité des projets recensés par la banque mondiale en PPI se situe dans les proportions d'investissements de 100 à 200 millions de dollars US. Certains projets de plus de 2 milliards de dollars sont aussi exécutés en mode PPI. Concernant la répartition géographique des PPP, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne représentent encore peu d'investissements en matière de PPI. Le continent africain constitue alors un marché potentiel pour ce mode d'investissement. De manière générale, le secteur de l'électricité représente le plus grand secteur d'investissement en PPI à travers le monde.

Les statistiques descriptives sur l'Afrique présentées ci-dessous se limitent aux données d'octobre 2018 et furent extraites du site de la banque mondiale en décembre 2018. Au total, il appert 701 projets depuis le premier PPP à la date d'extraction des données (2018). Les premiers PPP débutent en 1949 au Maroc avec un projet d'assainissement d'eau à Casablanca. Ce projet était de type « Build, operate, and transfer » pour une période de 50 ans. L'investissement le plus dispendieux de PPP en Afrique de la base de données de la banque Mondiale est de 3,483 milliards de dollars en 2006 et se situe dans le secteur des transports, plus précisément le secteur ferroviaire en Afrique du Sud. Le plus petit investissement de la base de données était de 0,2 million de dollars en Égypte en 1998 dans le secteur de l'information et la technologie. Le total de PPP en nombre et en valeur, à la date d'octobre 2018 tout en mettant en évidence les investissements réalisés ces dernières années (depuis 2010), est ici mis en exergue. Les PPP seront présentés par nombre de contrats par pays, par type de contrats et sous titres de contrats, par secteur d'activité et sous-secteur d'activité, par initiateur du contrat (sollicité ou non sollicité), par méthode d'attribution des contrats (award method) et critères d'enchères (bid criteria).

Dans de multiples projets, les montants totaux d'investissements sont indisponibles si bien que présenter les investissements totaux en valeur serait tronqué, d'où la nécessité de consulter la base de données de la banque mondiale pour plus de précisions. De manière générale, les contrats sont gouvernés par les entités nationales avec la présence d'une vingtaine de contrats sous gouvernance des juridictions locales et quelques provinces ou États. Aussi, dans certains projets, les appels d'offres ont attiré de multiples soumissionnaires. Certains projets réalisés en Afrique du Sud ont attiré plus de 50 soumissionnaires. Dans les différents contrats, il est remarquée la participation de différentes institutions multilatérales de support telles que la banque européenne d'investissement, la Banque Ouest Africaine de Développement, la Banque Africaine de Développement, etc.; des institutions de support bilatérales telles que l'Agence Française de Développement via des prêts ou sa filiale Proparco, la China Exim Bank, la Development Bank of Namibia, la Japan Bank for International cooperation,, la Development Bank of Southern Africa, etc.; des banques de projet telles que la Standard Bank, la Barclays, la African Export Import Bank. Concernant la divulgation publique des informations, un seul projet a vu toutes ses informations divulguées. Il s'agit du projet intitulé « Tshwane Broadband Network Development Project » en Afrique du Sud initiée par une juridiction locale pour plus de 229 millions de dollars.

Le tableau 2 présente la répartition du nombre de PPI selon le pays et le type de PPI. L'Afrique du Sud (107) est le pays qui a attiré le plus grand nombre de projets PPI suivi de l'Égypte (54) et le Nigeria (54). Les PPI greenfield (investissement dans de nouveaux actifs) avec 417 projets (59%) représentent plus de la moitié du nombre total de projets. Pris par pays, on constate que dans la majorité des pays, les projets greenfield surpassent les projets brownfield (investissements ou réhabilitation d'actifs existants) sauf au Nigeria, à Madagascar et au Gabon.

Le tableau 3 présente la répartition du nombre de PPI selon l'initiateur. De manière générale, le PPP débute par une initiative du secteur public. Comme on le constate dans notre tableau 3, contrairement à différents pays développés (exemple du Canada), les propositions non sollicitées occupent une place très importante dans les projets PPI en Afrique avec plus de 72% des projets. L'Égypte, l'Afrique du Sud et la Zambie sont les seuls pays du continent où le PPI est généralement une initiative principale du gouvernement plutôt qu'une proposition non sollicitée.

Le tableau 4 présente la répartition du nombre de PPI selon le secteur d'activité et le type de PPI. Le PPI est beaucoup plus concentré dans le secteur de l'énergie avec environ 50,92% des projets suivie respectivement du secteur des transports

(23,25%), la technologie de l'information et la communication (15,97%) et le secteur de l'eau et l'assainissement (égout) avec 9,8%. En croisant les secteurs par le type de PPI, on se rend compte que dans le secteur de l'énergie, plus de 81% des PPI sont des projets greenfield tandis que dans le domaine des transports, les projets en mode brownfield sont de plus de 56%.

Le tableau 5 est une suite du tableau 4 en détaillant les secteurs d'activité selon les PPI. Ainsi, dans les secteurs des transports, on fait la distinction entre les routes, les ports, les voies ferrées. Dans le secteur de l'énergie, on fait la différence entre l'électricité, le gaz naturel, etc. En détaillant les secteurs, on constate que le secteur de l'électricité (330 projets soit 47%) est le secteur le plus représenté suivi des secteurs de la technologie et de l'information (112 projets soit 15,9%), les ports (86 projets soit 12,2%), les services des eaux (48 projets soit 6,8%).

Les types de PPI peuvent être décomposés afin de mettre en évidence les arrangements contractuels particuliers que l'on rencontre dans les différents mécanismes de financement des infrastructures. Le tableau 6 présente une analyse du sous-type de PPI par rapport au secteur d'activité. Le contrat de type « Build Own and Operate » est le type de contrat ayant rassemblé le plus de projets. Il est suivi du contrat de type « Build Operate and Transfer ».

Tableau 2 Repartition totale du nombre de projets selon le pays et le type de PPI

	Brownfield	Divestiture	Greenfield project	Management and lease contract	Total général
Algeria	3		19	7	29
Angola	1	1	8		10
Benin			3		3
Botswana			1	1	2
Burkina Faso	2	1	2		5
Cameroon	10	1	3	2	16
Cape Verde		3	1		4
Central African Republic		1		1	2
Chad		1	1	1	3
Comoros	2				2
Congo, Dem. Rep.			4	1	5
Congo, Rep.	3	1	2	2	8
Côte d'Ivoire	8	1	16	5	30
Djibouti	1		3	1	5
Egypt, Arab Rep.	2	2	46	4	54
Ethiopia			3	1	4
Gabon	7	1	6	2	16
Gambia		1	2	2	5
Ghana	6	3	17	3	29
Guinea	2	1	3	3	9
Guinea-Bissau		1		1	2
Kenya	1	2	23	3	29
Lesotho		1		1	2
Liberia	2		3	1	6
Madagascar	5	1	4	1	11
Malawi		1	3	2	6
Mali	1	1	2		4
Mauritania		1	1		2
Mauritius		1	12	2	15
Morocco	7	1	16		24
Mozambique	9		5	6	20
Namibia		1	5	3	9
Niger		1		1	2
Nigeria	29	3	21	1	54

Rwanda		2	10	2	14
São Tomé and Príncipe	1	1		1	3
Senegal	9	1	10	10	30
Seychelles			3		3
Sierra Leone	1		3	1	5
Somalia			4	1	5
South Africa	7	6	78	16	107
Sudan	1	1	3		5
Swaziland			1		1
Tanzania	5	1	25	2	33
Togo	2		4	2	8
Tunisia	1	1	6		8
Uganda	7	1	25	2	35
Zambia	1	3	6	1	11
Zimbabwe	1	1	4		6
Total général	137	51	417	96	701

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Tableau 3 Répartition totale du nombre de projets selon le pays et les propositions non sollicitées. (Yes=proposition non sollicitée; No= proposition sollicitée)

	No	Yes	Total général
Algeria	1	28	29
Angola	1	9	10
Benin		3	3
Botswana	1	1	2
Burkina Faso	1	4	5
Cameroon	1	15	16
Cape Verde	1	3	4
Central African Republic		2	2
Chad	1	2	3
Comoros		2	2
Congo, Dem. Rep.		5	5
Congo, Rep.	2	6	8
Côte d'Ivoire	2	28	30
Djibouti	1	4	5
Egypt, Arab Rep.	28	26	54
Ethiopia	2	2	4
Gabon	4	12	16
Gambia, The	1	4	5
Ghana	7	22	29
Guinea	1	8	9
Guinea-Bissau		2	2
Kenya	9	20	29
Lesotho		2	2
Liberia	2	4	6
Madagascar	1	10	11
Malawi		6	6

Mali		4	4
Mauritania	1	1	2
Mauritius	2	13	15
Morocco	9	15	24
Mozambique	3	17	20
Namibia	3	6	9
Niger		2	2
Nigeria	4	50	54
Rwanda	5	9	14
São Tomé and Príncipe		3	3
Senegal	10	20	30
Seychelles	1	2	3
Sierra Leone	1	4	5
Somalia	2	3	5
South Africa	67	40	107
Sudan		5	5
Swaziland		1	1
Tanzania	4	29	33
Togo		8	8
Tunisia	1	7	8
Uganda	7	28	35
Zambia	6	5	11
Zimbabwe		6	6
Total général	193	508	701

Source : Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Tableau 4 Répartition totale du nombre de projets selon le secteur d'activité et le type de PPI

	Brownfield	Divestiture	Greenfield project	Management and lease contract	Total général
Energy	41	10	290	16	357
Information and communication technology (ICT)		38	69	5	112
Transport	92	3	39	29	163
Water and sewerage	4		19	46	69
Total général	137	51	417	96	701

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Tableau 5 Répartition totale du nombre de projets selon le sous-secteur d'activité et le type de PPI en Afrique

	Brownfield	Divestiture	Greenfield project	Management and lease contract	Total général
Airports	10	3	8	8	29
Electricity	35	9	271	15	330
Electricity, Natural Gas			3		3
Electricity, Water Utility	6			1	7
ICT		38	69	5	112
Natural Gas		1	16		17

Ports	55		23	8	86
Ports, Railways	1				1
Railways	18		3	5	26
Roads	8		5	8	21
Treatment plant			19	2	21
Water Utility	4			44	48
Total général	137	51	417	96	701

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Tableau 6 Répartition totale du nombre de projets selon le sous type de PPI et le secteur d'activité (ou type d'infrastructure)

	Energy	Information and communication technology (ICT)	Transport	Water and sewerage	Total général
Build, lease, and transfer	2				2
Build, operate, and transfer	62	2	36	15	115
Build, own, and operate	190	25	3	4	222
Build, rehabilitate, operate, and transfer	14		26	3	43
Full	2	3	1		6
Lease contract	2		7	23	32
Management contract	14	5	22	23	64
Merchant	3	38			41
Not Available	5	4			9
Other	1				1
Partial	8	35	2		45
Rehabilitate, lease or rent, and transfer	6		27		33
Rehabilitate, operate, and transfer	19		39	1	59
Rental	29				29
Total général	357	112	163	69	701

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Tableau 7 Répartition totale du nombre de projets selon la désignation du vainqueur de l'appel d'offre et le type d'appel d'offre.

	Competitive bidding	Competitive negotiation	Direct negotiation	License scheme	Not Available	Total général
Highest new investment	5	12	102	69	154	337
Highest percentage of revenue share with government	1					1
Highest price paid to government	55					55
Lowest cost of construction or operation	11					11
Lowest government payments	4					4

Lowest subsidy required	1					1
Lowest tariff	86				3	91
Not Applicable	16		1			137
Not Available	40	1				41
Other	17				1	18
Total général	236	13	103	73	276	701

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Le tableau 7 ci-dessus présente le type d'appel d'offres et le type de désignation du soumissionnaire retenu. À cette étape, on constate une absence de données pour différents projets. Lorsqu'on se réfère aux données disponibles, on constate que la méthode d'appel d'offre compétitive est la plus présente suivie de la négociation directe dans les procédures d'appel d'offres. Au niveau de la méthode de désignation du soumissionnaire retenu, plusieurs modalités se présentent : selon le nouvel investissement le plus élevé, le plus haut pourcentage de revenu partagé avec le gouvernement, le plus haut prix payé au gouvernement, les coûts de construction et d'opération les moins élevés, les plus bas paiements (redevances) effectués par le gouvernement, le plus bas niveau de subventions accordé par le gouvernement, les tarifs les moins élevés. Le critère relatif au tarif le moins élevé est le critère le plus mentionné comme critère de choix d'un projet par rapport à un autre. Il est suivi du critère du prix le plus haut payé au gouvernement et le critère du plus bas coût de construction et d'opération. Concernant les investissements totaux, il est difficile de les quantifier totalement, car plusieurs valeurs sont manquantes dans différents projets.

Tableau 8 Aperçu des investissements par sous-secteur ces dernières années en millions de dollars

	Total e n 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total général
Airports	2182,4		730	10				245,1		3167,5
Electricity	17397,1	1230,6	8484,9	6852,7	5108	7701,9	2730	3900	1947	55351,94
Electricity, Natural Gas	316									316
Electricity, Water Utility	5107									5107
ICT	14973,75	38,26	5600				341,82		136	21089,83
Natural Gas	12018,5									12018,5
Ports	8234,65	124,4	442	4532			1500	1048		15881,05
Ports, Railways	17,7									17,7
Railways	5435,44						349,6	942,6		6727,64
Roads	3212,7	194				173				3579,7
Treatment plant	2784,6		126			114		60	239,5	3324,13
Water Utility	428					33				461
Total général	72107,84	1587,2	15383	11395	5108	8021,9	4921,4	6195,7	2323	127041,99

Source : Tableau réalisé à l'aide des données de la Banque Mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures intitulées « Private Participation in Infrastructure Database ». Les calculs sont réalisés en me basant sur les données utilisables de la base de données de la banque mondiale. Les données de la Banque Mondiale sont consultables sur le site de la Banque Mondiale. <https://ppi.worldbank.org/>

Le tableau 8 présente ces investissements par sous-secteur et par année. Le total des investissements est de plus de 127 milliards de dollars. Au vu de l'absence de plusieurs données, il se remarque une sous-estimation des chiffres. Une répartition de ces chiffres montre que le secteur de l'électricité représente plus de 43% des investissements totaux, le secteur des technologies de l'information et de la communication 16,6%, les ports 12,5% et les voies ferroviaires 5,3%.

5. Aperçu du fonctionnement d'un processus de partenariat public privé

Un processus PPP débute généralement par la volonté des entités publiques de se procurer une infrastructure ou un service public. La figure 2 ci-dessous présente les différentes étapes du processus PPP.

Figure 2. Les différentes étapes d'un processus de partenariat public privé. Source : <https://pipeline.gihub.org/>



Après l'annonce de l'initiative du gouvernement (étape 1) de vouloir faire appel à un contrat PPP pour la réalisation d'une infrastructure ou un service public, des recherches sur le projet (étape 2) sont entreprises afin de voir si des partenaires potentiels pourraient être intéressés par le projet. Les étapes 3 et 4 consistent à l'analyse de la faisabilité du projet et réalisation du dossier d'affaires. Ces différentes phases sont effectuées avant que le gouvernement ne lance l'appel d'offres officiel pour inviter les soumissionnaires. La phase 5 marque le début de l'appel d'offres. Dans différents PPP, cette phase est appelée « demande de qualification ». Entre la phase 5 et la phase 6, il existe souvent (au Canada notamment) une petite phase appelée « demande de proposition ». En effet, lors de la « demande de qualification », les gouvernements peuvent recevoir de multiples soumissionnaires. Une première étude des dossiers permet aux gouvernants de sélectionner 3 à 5 dossiers. La phase 6 consiste en la sélection du soumissionnaire retenu. Le gouvernement entre alors en discussion pour négocier les derniers termes financiers et commerciaux. La phase 7 marque la signature du contrat financier. Cette signature marque le début du contrat PPP. Dans les différentes études, la date de signature du contrat financier est utilisée afin de marquer l'année du succès d'un PPP (conclusion de l'entente). Aussi dans les contrats PPP, les constructions débutent juste après la signature du contrat financier ou conjointement. La phase 8 marque la fin des constructions. Les PPP étant souvent des contrats de longue durée qui conjuguent construction et maintenance ou entretien, après la fin des constructions, il existe une phase de maintenance et d'entretien. Dans plusieurs PPP où l'infrastructure doit être remise au public à la fin du contrat, on remarque une phase de terminaison du contrat.

Toutefois, le PPP peut commencer par une proposition (offre) non sollicitée « Unsolicited proposal »⁹. Ici, une entité privée propose une possibilité d'infrastructures ou services publics au pouvoir public sans avoir reçu de demande explicite. Cette pratique est une exception à la règle où les infrastructures publiques sont lancées par les entités publiques. Cette pratique n'est pas toujours bien encadrée dans différents pays ou est souvent peu présente. Toutefois, lorsque cette pratique est utilisée, elle suit le même procédé que le PPP initié par l'entité publique avec les différentes étapes. Il faut comprendre ici que même si c'est le privé qui propose le projet, le secteur public est l'initiateur de l'appel d'offres et des autres étapes. Généralement, pour récompenser le partenaire privé promoteur du projet, une contrepartie monétaire ou sous forme de points (lors de l'étude des offres) peut lui être accordée lors du choix du soumissionnaire vainqueur. Il faut signaler que ce type de contrat peut susciter des questions de conflits d'intérêts.

Ces dernières années, la banque mondiale produit des données sur la qualité du processus d'approvisionnement qui décrit le processus jusqu'au choix de soumissionnaire retenu.

Le tableau 9 présente les scores de différents pays africains (39) en 2018. Plus le score est proche de 100, plus le pays se rapproche des meilleures pratiques internationales et recommandées (selon la Banque Mondiale) en matière du processus d'approvisionnement en PPP. Plus le score est proche de zéro, plus le pays s'éloigne des meilleures pratiques et doit faire des réformes pour améliorer son processus. À la phase de préparation des PPP, plus de la moitié des pays sont en dessous de 50. Les pays les plus performants sont l'Afrique du Sud (79) suivie par l'Égypte, l'Ouganda et le Kenya (71). Au niveau du processus d'approvisionnement (appel d'offres à choix du soumissionnaire victorieux), plusieurs pays dépassent la moyenne. Certains pays, comme le Burkina Faso, ont des scores élevés de 83 (voir tableau 9) Aussi, La majorité des pays ont des processus d'approvisionnement en PPP plus performants que la phase de préparation, phase de préparation qui consiste en l'exploration des modes potentiels d'approvisionnement en infrastructure. Dans certains pays tels que le Cameroun, le Niger ou l'Afrique du Sud, les scores des processus d'approvisionnement sont toutefois inférieurs à ceux de la préparation (tableau 9) La majorité des pays ont des scores de gestion des contrats au-dessus de la moyenne. L'information sur les propositions non sollicitées (unsolicited proposal) permet de voir différents cas (tableau 9). Certains pays disposent de cadre réglementaire et ont des scores concernant cette pratique. En République Démocratique du Congo, ce score est de 0, ce qui indique que ce pays est très éloigné des bonnes pratiques. Certains pays sont au-dessus de la moyenne (exemple du Burundi, Burkina Faso, l'Île Maurice, etc.).

9. https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/UnsolicitedProposals_Volume2_Guidelines_WEB%20%281%29.pdf

On constate aussi que dans certains cas, des pays n'ont pas de réglementations concernant des propositions non sollicitées ou tout simplement les propositions non sollicitées ne sont pas présentes dans les pratiques. Un autre cas rencontré est l'interdiction explicite de cette pratique (exemple du Botswana). La question des propositions non sollicitées doit être scrutée de près, car une grande partie des PPP réalisée en Afrique est le fait des propositions non sollicitées (72% dans l'échantillon).

Tableau 9 : Score du processus d'approvisionnement en PPP en 2018

	Preparation of PPPs	Procurement of PPPs	PPP Contract Management	Unsolicited Proposals
Algeria	45	48	63	Not regulated and do not happen in practice
Angola	35	50	56	Not regulated and do not happen in practice
Benin	36	53	45	67
Botswana	65	66	63	Explicitly prohibited by the regulatory framework
Burkina Faso	56	83	65	71
Burundi	16	60	52	83
Cameroon	55	43	48	33
Chad	17	37	30	0
Congo, Dem. Rep.	43	35	50	Not regulated and do not happen in practice
Congo, Rep.	24	44	41	0
Côte d'Ivoire	51	56	48	50
Djibouti	30	43	75	50
Egypt, Arab Rep.	71	72	71	Not regulated and do not happen in practice
Eritrea	42	28	22	Not regulated and do not happen in practice
Ethiopia	15	69	41	25
Gabon	28	38	51	50
Ghana	56	61	44	50
Guinea	50	61	52	13
Kenya	71	75	59	50
Madagascar	45	59	85	67
Malawi	49	38	27	50
Mali	68	62	70	67
Mauritius	63	69	50	75
Morocco	49	62	63	67
Mozambique	46	64	56	33
Niger	60	43	52	54
Nigeria	27	71	53	67
Rwanda	48	51	39	42
Senegal	31	62	55	42
Sierra Leone	41	68	49	71
Somalia	15	66	21	0
South Africa	79	73	79	67
Sudan	17	33	45	Not regulated and do not happen in practice
Tanzania	50	68	46	75
Togo	22	16	52	25
Tunisia	42	59	71	83
Uganda	71	48	68	67

Zambia	49	57	63	83
Zimbabwe	31	46	30	42

Source: World Bank. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships. <http://bpp.worldbank.org/en/data/exploreindicators/procuring-infrastructure-ppp>

6. Des défis des partenariats publics privés

6.1 La mesure de la performance et la question de la soutenabilité des finances publiques

La notion de la performance occupe une place centrale dans les sociétés. Dans le secteur public, cette notion est au cœur des multiples réformes et modes de gouvernances. Dans le secteur des infrastructures, la recherche de la performance a guidé et guide de multiples modes d'approvisionnement. Des études d'analyse de la performance des PPP mesurent cette performance en termes de qualité, coûts et délais. Ainsi, les PPP ont permis de réduire les délais de construction des infrastructures, ont réduit les coûts et amélioré la qualité.

Il est judicieux, à cet égard, qu'une réflexion sur la probable réduction des coûts soit faite en tenant compte du cycle de vie complet de l'infrastructure. Les PPP étant des contrats généralement à long terme (25 à 30 ans), parler de performance uniquement par des coûts de construction ne permet pas de saisir toute la notion de performance. On peut parler de performance partielle des PPP, mais un coût de construction moins élevé que dans un contrat traditionnel ne signifie pas forcément des coûts d'entretien pendant trente ans qui seront moins élevés.

La question de la réduction des coûts, la rareté des ressources publiques et la pression fiscale qui sont souvent utilisées comme éléments justificatifs des PPP ramène à la notion de soutenabilité des finances publiques ou soutenabilité budgétaire. Selon Bilan (2010)¹⁰, le FMI définit la soutenabilité budgétaire en ces termes: « la soutenabilité budgétaire est la capacité à faire face à une contrainte budgétaire, en dehors de toute modification majeure des recettes ou des dépenses publiques, et à un coût de financement sur le marché donné ». Parler de soutenabilité budgétaire revient à mesurer, à évaluer l'impact des PPP sur le solde budgétaire d'un pays en tenant compte des générations futures.

En outre, à long terme le PPP peut modifier des pratiques de gestion des finances dans le secteur public en poussant à la mise sur pied de projets non prioritaires. Pour Marty (2014), les PPP peuvent avoir des effets de rigidification des budgets publics. Sawyer (2010) allait dans le même sens que Marty en considérant que le PPP est coûteux, car il crée des contraintes futures (engagements) vu que les contrats engagent les gouvernements à long terme. En effet, les coûts ne sont pas abandonnés, mais décalés dans le temps et échelonnés si bien qu'il faut s'attendre à des conséquences probables sur les finances publiques. Marty (2014) appelle à se questionner sur l'impact, les conséquences des PPP sur la soutenabilité budgétaire, la viabilité des finances publiques. En rappelant que les PPP sont des bombes à retardement, Marty (2014) met en évidence que l'argument relatif à la nécessité de contrôler les finances publiques utilisées pour justifier le choix des PPP peut devenir désuet si les PPP sont mal gérés et deviennent des fardeaux pour la viabilité des finances publiques. En effet, dans différentes hypothèses de choix des PPP, des hypothèses de renégociation des contrats ou de garanties ne sont pas toujours incluses dans l'arbitrage. Lorsque celles-ci sont réintroduites, il peut avoir des risques sur les finances publiques. Il faut alors évaluer les investissements en PPP dans une approche à long terme selon une approche de soutenabilité budgétaire en tenant compte des multiples engagements probables qui nous incombent. Une gestion du portefeuille de PPP est aussi indispensable.

Au niveau de la qualité des infrastructures, l'expertise publique est nécessaire pour bien mesurer la qualité. Un des indicateurs de performance est le délai de construction des infrastructures. Cet indicateur est important, surtout pour des besoins d'infrastructures en Afrique, dans le but d'amorcer le levier de développement et de bien-être. Dans certains événements spéciaux comme les organisations de compétitions sportives, le respect du délai est un indicateur de performance, car la réalisation des infrastructures à une date donnée est indispensable pour atteindre l'objectif de réalisation de l'évènement.

6.2 L'expertise publique

Les PPP de par leur complexité nécessitent de multiples expertises touchant les domaines des finances, le droit, l'ingénierie, la passation de marché et l'évaluation. Cette complexité des contrats PPP nécessite les compétences qui ne sont pas toujours disponibles au niveau du secteur public. Selon Sanni et Hashim (2014), le manque de capacités en Afrique subsaharienne est un véritable challenge en ce sens.

Différents pays africains (Côte d'Ivoire, Sénégal, etc.), à la suite des multiples plans d'ajustement structurel et réformes du secteur public dûs à la détérioration des finances publiques, avaient gelés les salaires dans le secteur public si bien qu'ils ont perdu une bonne partie de leur expertise. Dans les PPP avec des contrats complexes, l'expertise juridique au sein du secteur public est indispensable pour prémunir au maximum le secteur public contre des contrats désavantageux, la prise en charge de

10. Bilan, I. 2010. Annals. Economics Science Series. Timișoara (Anale. Seria Științe Economice. Timișoara), issue: XVI / 2010, www.cceol.com

risques disproportionnée ou de multiples zones « peu claires » qui peuvent entraîner des hausses des coûts finaux en cas de difficulté avec les partenaires privés.

Pour permettre de développer un PPP efficace surtout au niveau local, il est utile de développer le capital humain local. Une des possibilités est de développer l'expertise en interne, expertise qui pourra être acquise avec l'expérience. Cette expertise doit être centralisée dans un centre d'expertise (exemple d'une agence PPP) et promouvoir les bonnes pratiques continuellement à la suite de chaque projet réalisé. Cette expertise est indispensable pour relever certains défis relatifs à une meilleure préparation des PPP en développant des documents et méthodologies d'évaluation des risques, d'analyse de l'impact des PPP sur les finances publiques à long terme, des modèles de contrats standardisés. Différents pays tels que le Ghana, le Kenya, le Malawi, l'Île Maurice, l'Afrique du Sud, la Namibie, le Nigéria, le Sénégal, l'Ouganda et l'Égypte ont des entités des PPP qui sont souvent rattachés à un ministère¹¹.

6.3 Le processus d'approvisionnement

Comme le rappellent Liu et al. (2014), la gestion du processus est un facteur essentiel du succès des PPP. Le processus d'approvisionnement est une des clés de réussite du PPP. Selon Mota et Moreira (2015), le processus d'approvisionnement comme facteur de succès est possible à travers un processus transparent, une bonne connaissance réciproque de chacun des partenaires, une spécification des besoins et des objectifs. La question de transparence des marchés publics n'est pas toujours un acquis (corruption, conflits d'intérêts, etc.). Tout le processus d'approvisionnement doit être scruté et la passation des marchés ne doit laisser aucune suspicion de fraude. Aussi, selon Ribeiro et Dantas (2006), l'expérience récente des PPP montre que différentes actions de planifications sont nécessaires pour permettre aux PPP d'atteindre un meilleur niveau d'allocation des risques. Lorsque le gouvernement initie le PPP, il doit définir clairement ses objectifs et des premiers critères de sélection des entreprises retenues. Des critères trop vagues ouvrent la voie à de multiples soumissionnaires et des difficultés de sélection. Des critères trop stricts peuvent dissuader des partenaires potentiels. Le travail préparatoire et les questions portant sur les simulations d'analyses d'impact sur les budgets, l'économie, les documents standardisés de contrats doivent être effectués.

À côté de la définition des objectifs et de la connaissance mutuelle des partenaires, des processus particuliers doivent être réglementés. En Afrique, comme le montre le tableau 3, de multiples PPP débutent par des « Unsolicited proposal ». La réglementation des contrats non sollicités est un grand défi surtout dans les pays où ces contrats sont réglementés sans de véritables procédures détaillées établies ou sans possibilité d'un processus d'appel d'offres compétitif. Les questions de transparence et de compétitions sont de véritables défis dans ces cas. Doit-on rémunérer ces apporteurs de projets par un montant forfaitaire ou doit-on leur accorder des points supplémentaires lors des sélections? La question reste tout entière si bien qu'une analyse des connaissances à travers le monde est nécessaire. Le traitement de ces entreprises qui apportent les projets aux secteurs publics doit être mieux encadré par des législations claires et transparentes. Sanni et Hashim (2014) identifiaient les délais de négociation comme des défis en Afrique subsaharienne. Une analyse plus pointue du processus de soumission fut fournie par Reeves et al. (2017). Un processus trop long entraîne un découragement des soumissionnaires qui entraînera une réduction de la concurrence. Un conseil préconisé par les auteurs est de savoir utiliser les PPP surtout lorsque certains impératifs de délais sont requis. Par ailleurs, la complexité des contrats peut limiter la concurrence dans les appels d'offres si bien que certains projets se retrouvent avec un soumissionnaire unique. Des procédures claires de gestion de ces éventualités sont nécessaires pour éviter au pouvoir public de subir la loi du soumissionnaire unique. Actuellement, des pays optent pour un nouvel appel d'offres lorsqu'ils se trouvent dans une telle situation (un soumissionnaire unique), tandis que pour la majorité des pays, il existe une procédure pour la situation de soumissionnaire unique. Toutefois elle n'est pas réglementée et détaillée.

6.4 La gouvernance démocratique

Flinders (2005) parle de la perte de contrôle de certains ministres, la difficulté de reddition des comptes dans les PPP. Rouillard et Hudon (2007) en se focalisant sur le contexte québécois pensent qu'il existe une certaine complexité, une ambiguïté et une opacité administratives des PPP. Les PPP entraînent des défis de gouvernance démocratique en remettant en cause différentes valeurs du secteur public (trop de clauses confidentielles dans les contrats; peu de diffusion des informations, une reddition des comptes moins évidente au vu de la rareté des informations ou de leurs difficultés de compréhension au vu du niveau technique de plusieurs d'entre eux).

Aussi, la reddition des comptes qui était déjà une difficulté en Afrique se trouve accrue avec les complexités des contrats et les clauses de garanties souvent complexes. Comme le montre le cas de notre base de données, un seul projet situé en Afrique du Sud a vu ses informations divulguées. En Côte d'Ivoire, des documents relatifs au contrat de PPP ou le rapport d'optimisation des ressources ne sont pas encore publiquement accessibles ou disponibles sur le site du Comité National de Pilotage des Partenariats Public-Privé. Par exemple pour le pont Henri Konan Bédié (3ème pont d'Abidjan), les informations sur le contrat et le rapport d'optimisation des ressources ne sont pas disponibles sur le site du consortium, ni chez l'entité de pilotage des PPP.

De manière générale, les contrats dans plusieurs pays ne sont pas publiés en ligne contrairement à certaines recommandations

11. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>

des experts. Lorsque les documents sont disponibles sous d'autres supports, différentes parties sont amendées si bien qu'on ne peut pas avoir accès à toutes les informations.

6.5 Le cadre institutionnel

Les multiples travaux sur les conditions de succès des PPP mentionnent la qualité du cadre juridique et institutionnel comme éléments déterminants. Selon Grugan et Turan, les bons cadres légaux sont indispensables pour permettre la réussite des PPP. Pour Sanni, la question de la bonne gouvernance reste un élément essentiel. Les données sur la bonne gouvernance (classement de Doing Business) montrent que différents pays africains n'occupent pas les meilleures places à travers le monde, ce qui est un frein à une expansion des PPP. La qualité des procédures d'insolvabilité et la qualité du système judiciaire s'imposent aussi, car la complexité des contrats peut entraîner de multiples conflits entre les partenaires. Un système judiciaire jugé peu crédible est un frein à l'arrivée des partenaires privés étrangers ou ceux-ci demanderont des primes de risques élevés, ce qui aura pour effet d'accroître les coûts des investissements au-dessus de la moyenne. Dans de nombreux pays, les résolutions des conflits se font par des arbitrages locaux et par les tribunaux internationaux. Les tribunaux internationaux occupent une place de plus en plus importante dans les contrats PPP. La renégociation des contrats après la signature des contrats est prise en compte par différentes législations et limitée à certaines particularités afin d'éviter les abus.

La disponibilité d'un cadre réglementaire et approprié est aussi indispensable. Différents pays d'Afrique tels que le Maroc, le Sénégal, le Cameroun, la Côte d'Ivoire ont initié des lois pour encadrer les PPP.

6.6 La nécessité de données sur les infrastructures réalisées en PPP

Peu de données détaillées existent sur l'état des infrastructures réalisées en PPP tout au long du cycle de vie de ces infrastructures malgré les efforts de la banque mondiale. Cela peut s'expliquer par la focalisation des questions sur les infrastructures sur les questions de financement. Aussi, d'un point de vue politique, un nouvel investissement est plus vendeur (coupure de ruban) que les travaux d'entretien ou de suivi. Ces dernières années, les questions d'entretien sont incluses dans les débats sur les infrastructures si bien que des cadres de gestion des infrastructures sont préconisées par la Banque Mondiale, l'OCDE. Le cadre de gestion publique permet de connaître l'état des infrastructures publiques, leur stade de dégradation, leur situation géographique et leur délai de vie utile restante. Avoir des informations sur les investissements, sur l'état des infrastructures est indispensable pour un contrôle celles-ci, pour des prises de décisions éclairées. Cette approche s'inscrit dans les processus de décision basée sur des données probantes. Cela participera aussi à enrichir les connaissances et promouvoir la transparence aux yeux du public. (Exemple : connaître l'État de dégradation d'une route réalisée en PPP alors que le concessionnaire a la gestion permettra à l'État de modeler correctement ses paiements et activer certaines garanties en matière de risque supporté). Ce défi ne concerne pas que l'Afrique ni les PPP, mais les infrastructures publiques en général. L'absence de cadre de gestion de ceux-ci fut une des principales difficultés dans la prévision éclairée des investissements à temps. Pour combler ces déficits, les États doivent commencer par recenser leurs infrastructures et évaluer leurs différents états de dégradation, ensuite partagée ces informations pour faciliter un suivi des besoins dans le temps.

Conclusion

Le PPP constitue un de ces modes de financement et d'approvisionnement des infrastructures et services publics utilisés à travers le monde pour faire face aux besoins en infrastructures dans un contexte de contraintes financières. En Afrique, ce mode de financement est présent dans plusieurs pays et de multiples domaines. Des projets en PPP sont annoncés chaque jour.

Le PPP malgré des débats qu'il suscite est méconnu de plusieurs couches non expertes de la société. Dans ce billet nous avons décidé de vulgariser ce mode de financement. En commençant par définir le PPP et présenter les multiples arrangements possibles (types de PPP), l'objectif était de mettre en évidence la complexité que peut englober le terme PPP. La présentation des données sur les PPP et la source de celles-ci permettent d'avoir des informations sur les sommes que cela engage et aussi un suivi des différents investissements des États. La présentation du fonctionnement du PPP permet d'ouvrir brièvement la boîte PPP. La question des défis des PPP permet de survoler différentes questions que suscitent les PPP, au-delà des querelles de valeurs.

En somme cette vulgarisation s'inscrit dans une optique de démystification de ce mode de financement qui est appelé à être de plus en plus présent dans nos sociétés. Il s'inscrit aussi dans un long processus de production de connaissances sur les PPP à travers le monde.

Références

- Abiodun, I. 2012. "The role of public private partnership in highway infrastructure development and sustainability in Nigeria." University of Salford.
- Asquith, Andy, Margaret Brunton, and David Robinson. 2015. "Political Influence on Public-Private Partnerships in the Public Health Sector in New Zealand." *International Journal of Public Administration* 38 (3):179-188.
- Fares, M, and Stéphane Saussier. 2002. «Coûts de transaction et contrats incomplets.» *Revue française d'économie* 16 (3):193-230.
- Flinders, Matthew. 2005. "The politics of public-private partnerships." *The British Journal of Politics and International Relations* 7 (2):215-239.
- Giddens, Anthony, and Tony Blair. 2002. *La troisième voie: le renouveau de la social-démocratie*: Editions du Seuil.
- Hall, John. 1998. "Private opportunity, public benefit?" *Fiscal Studies* 19 (2):121-140.
- Hodge, Graeme A, and Carsten Greve. 2005. *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*: Edward Elgar Publishing.
- Hodge, Graeme A, and Carsten Greve. 2009. "PPPs: The passage of time permits a sober reflection." *Economic Affairs* 29 (1):33-39.
- Liu, Junxiao, Peter E.D. Love, Jim Smith, Michael Regan, and Monty Sutrisna. 2014. "Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement." *International Journal of Productivity and Performance Management* 63 (4):499-512. doi: 10.1108/IJPPM-09-2013-0154.
- Maatala, Nassreddine, Majid Benabdellah, and Philippe Lebailly. 2017. «Les Partenariats Public-Privé: fondement théorique et analyse économique.» *Revue Marocaine des Sciences Agronomiques et Vétérinaires* 5 (2).
- Marty, Frédéric. 2014. *De la soutenabilité budgétaire des contrats de partenariat public-privé*. Groupe de REcherche en Droit, Economie, Gestion (GREDEG CNRS), University of Nice Sophia Antipolis.
- Marty, Frédéric, and Arnaud Voisin. 2007. «Finances publiques et financements privés: Quel nouvel équilibre pour les investissements des Etats?» *Politiques et management public* 25 (3):19-37.
- Mota, J, and AC Moreira. 2015. «The importance of non-financial determinants on public-private partnerships in Europe.» *International Journal of Project Management* 33 (7):1563-1575.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* // Review. Wiley Subscription Services, Inc.
- Patrinos, Harry Anhtony, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guáqueta. 2009. *The role and impact of public-private partnerships in education*: The World Bank.
- Reeves, Eoin, Dónal Palcic, Darragh Flannery, and R Richard Geddes. 2017. "The determinants of tendering periods for PPP procurement in the UK: an empirical analysis." *Applied Economics* 49 (11):1071-1082.
- Ribeiro, Karisa, and André Dantas. 2006. "Private-public partnership initiatives around the world: learning from the experience."
- Rouillard, Christian, and Pierre-André Hudon. 2007. «Le partenariat public-privé: un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'État québécois.» *Économie et solidarités* 38 (2):7-26.
- Sanni, Afeez Olalekan, and Maizon Hashim. 2014. "a* Building Infrastructure through Public Private Partnerships in sub-Saharan Africa: Lessons from South Africa." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 143:133-138.
- Sawyer, Malcolm. 2010. "Public private partnerships, the levels of public investment and the New Member States." *Transition studies review* 17 (3):494-512.
- Sharma, Chandan. 2012. "Determinants of PPP in infrastructure in developing economies." *Transforming Government: People, Process and Policy* 6 (2):149-166. doi: 10.1108/17506161211246908.
- Sharma, Vinay, and Piyush Seth. 2011. "Effective Public Private Partnership through E-Governance Facilitation." *Computer & Communications Sciences* 34 (1):15-25.
- Siemiatycki, Matti author. 2016. *Cost overruns on infrastructure projects : patterns, causes, and cures*. Edited by Finance Institute on Municipal, issuing body Governance and distributor Canadian Electronic Library: Ottawa, Ontario : Canadian Electronic Library, 2016.

Toronto, Ontario : Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 2015.

Vining, Aidan R, and Anthony E Boardman. 2014. "Self-interest Springs Eternal: Political Economy Reasons why Public-Private Partnerships Do Not Work as Well as Expected." DICE Report 12 (3):17.

Yaya, Hachimi Sanni, and Hachimi Sanni. 2005. «Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles.» La Revue de l'innovation dans le secteur public 10 (3).

Yehoue, Mr Etienne B, Mona Hammami, and Jean-François Ruhashyankiko. 2006. Determinants of public-private partnerships in infrastructure: International Monetary Fund.