

Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique

par Nicolas Ponty
économiste principal au PNUD, administrateur INSEE

Courriel : ponticolas@yahoo.fr, nicolas.ponty@undp.org

Adresse au Burkina Faso : 11 BP 993 Ouagadougou
Téléphone au Burkina Faso : 226 76 63 44 08 / 226 50 3049 65

Adresse en France : 9 rue de l'Eglise 19150 Cornil
Téléphone en France : 33 5 55 27 48 39

Résumé : Cette étude se propose d'analyser la contribution des Partenariats Publics Privés (PPP) à l'accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire en Afrique. Dans une première partie, les différentes formes de PPP (contrat de service, contrat de gestion, affermage, concession ou Built-Operate-Transfer (BOT), approches communautaires) sont présentées avec leurs avantages et leurs limites. Des exemples contemporains mais aussi historiques de PPP en Afrique sont présentés (secteur de l'eau, de l'électricité, etc.). La seconde partie, analyse les principales opportunités offertes par les PPP en faveur de l'accélération du développement humain : amélioration de la gestion et de l'efficacité économique, préfinancement des investissements publics par l'épargne privée, nouvel instrument de l'aide publique au développement jouant un rôle de catalyse financier en faveur du secteur privé et appui au processus de décentralisation. A ces opportunités sont associés certains risques comme la corruption ou l'inscription hors du budget national de l'investissement public. En définitive, l'étude identifie trois conditions clés pour que les PPP tiennent leur promesse d'outil d'accélération du développement : (i) la réglementation des PPP par un Etat devenu régulateur plutôt que producteur, (ii) la tarification des services offerts conciliant notamment les objectifs de rentabilité financière et d'accès universel et (iii) un processus de suivi et d'évaluation des PPP suffisamment inclusif pour permettre de construire le nécessaire consensus politique.

Plan

I./ Les fondements des PPP	4
I.1/ Les contrats de service	4
I.2/ Les contrats de gestion	5
I.3/ Les contrats d'affermage	5
I.4/ Les concessions et BOT	7
I.4/ Les sociétés d'économie mixte	7
I.5/ Les approches communautaires	8
II./ Réussir les PPP	9
II.1/ Les opportunités offertes par les PPP	9
II.1.a / Amélioration de la gestion	9
II.1.b / Préfinancement de l'investissement public par l'épargne privée	9
II.1.c/ Un instrument nouveau de l'aide public au développement	10
II.1.d / Appui au processus de décentralisation	10
II.2/ Points critiques pour la réussite des PPP	10
II.2.a / La régulation des PPP	11
II.2.b / La tarification	15
II.2.c / Créer puis évaluer un PPP	16
Conclusion	18
Références bibliographiques	19

Acronymes

APD : Aide Publique au Développement
BAD : Banque Africaine de Développement
BOO : Build – Operate - Own
BOT : Build – Operate – Transfer
CEA : Commission Economique pour l’Afrique
CEEAO : Compagnie des Eaux et Electricité de l’Ouest Africain
CIE : Compagnie Ivoirienne d’Electricité
ECI : Enquête sur le Climat de l’Investissement
EDM : Energie Du Mali
FMI : Fonds Monétaire International
FDE : Fonds de Développement de l’Electrification
OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement
ONU DI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP : Partenariat Public Privé
SDE : Sénégalaise Des Eaux
SEEG : Société d’énergie et d’eau du Gabon
SOBFEL : Société Burkinabè des Fruits et Légumes
SOFIB : Société Ferroviaire Ivoir-Burkinabè (groupe Bolloré)
SOGEL : Société Générale d’Electricité de Guinée
SONABEL : Société Nationale Burkinabè d’Electricité
SONES : Société Nationale des Eaux du Sénégal
TVA : Taxe à la Valeur Ajoutée

L'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) passant nécessairement par la réalisation du plus grand nombre d'infrastructures et la mise à disposition d'équipements performants, le Partenariat Public Privé (PPP) peut constituer un moyen d'accélération. Défini comme l'ensemble des relations possibles entre secteurs public et privé pour assurer la délivrance de services qui sont traditionnellement fournis par l'Etat, il peut constituer un moyen d'accélérer l'atteinte des OMD par une gestion plus efficace du capital public ou une meilleure mobilisation de l'épargne privée, intérieure ou internationale. Les PPP peuvent ainsi tenir une place importante dans une stratégie de développement des infrastructures de base (routes, électricité, eau et assainissement, etc.). Bien que correspondant à une tradition ancienne en Afrique, les PPP sont aujourd'hui encore limités. Parmi les quelques pays qui ont tenté cette expérience, le Ghana fait figure de pays avancé. Dans ce pays, le PPP a été développé dans le domaine des infrastructures de base pour tenir compte de l'une des cinq priorités du document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays et pour renforcer les capacités techniques et managériales dans ce domaine. Cette expérience donne des enseignements positifs dans les secteurs des transports (routes, transport aérien, chemin de fer et ports), de l'énergie (électricité et gaz) et de l'eau.

L'étude proposée traite donc de l'apport des partenariats publics privés (PPP) à la réalisation des objectifs de développement. Elle cherche à répondre à une question clé : comment est-il possible d'accélérer le développement humain en Afrique par une implication plus forte du secteur privé dans la gestion d'entreprises publiques ou le financement des investissements publics ? La première partie présente les différents types de PPP existant en Afrique à partir d'une revue de littérature (Blanc et Ghesquière 2006, CEA 2005, Farlan 2005, Ofosu-Amaah 2005, Nguessan et Ponty 2007). Un tableau synthétique est établi. Puis, la seconde partie analyse les opportunités et risques offerts par les PPP pour une accélération de l'atteinte des OMD. Cette seconde partie permet d'identifier trois points critiques pour la réussite des PPP : leur régulation, la tarification des services offerts, et le suivi et l'évaluation des PPP.

I./ Les fondements des PPP

La multiplicité des définitions proposées souligne bien les réalités multiformes et complexes que peut revêtir un PPP. Selon le PNUD (1999), le terme de partenariat public-privé décrit les relations possibles entre les secteurs publics et privés pour assurer la délivrance de services en étroite collaboration. Les acteurs privés peuvent inclure des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et aussi des organisations communautaires. Pour le FMI (2001), les partenariats publics-privés impliquent l'offre d'infrastructures ou de services qui sont traditionnellement fournis par le gouvernement. Quant à la CEA (2005), un partenariat public-privé consiste en la combinaison d'un besoin public avec des ressources et des capacités privées pour créer une opportunité qui satisfera le besoin et de faire un profit.

Il existe en fait plusieurs modèles de PPP. On distingue deux grandes formes : les PPP contractuels et les PPP institutionnels. Dans sa forme contractuelle, le PPP recouvre des montages divers attribuant une ou des tâches plus ou moins étendues au partenaire privé, qui incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service. Selon le degré de responsabilité de l'opérateur privé dans les opérations de gestion et de maintenance, de prise en charge du risque et des investissements nouveaux, on distingue les contrats de service, de gestion, d'affermage, les concessions ou les Built-Operate-Transfer (BOT) (cf. tableau 1). Quant à lui, le modèle de type institutionnel implique une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les partenaires public et privé. L'entité commune a alors pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public.

1.1/ Les contrats de service

Le contrat de service est le moyen par lequel un service public recourt à une organisation privée

pour réaliser des services spécifiques (par exemple, une réparation, le ramassage des ordures, le nettoyage des rues, la sécurité ou encore la collecte de taxes) sur une période courte (en général de six mois à deux ans). Le service public reste le principal fournisseur mais sous traite certaines opérations aux acteurs privés, généralement à travers des appels d'offre compétitifs. Cette approche suppose que l'entreprise publique est gérée efficacement dans son ensemble. De plus, l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité n'est pas construite par l'opérateur, mais rendu disponible par le gouvernement.

1.2/ Les contrats de gestion

Un contrat de gestion (management contract) est un arrangement par lequel des opérations de gestion et de maintenance d'une entreprise publique sont confiées à une entreprise privée distincte qui reçoit en échange un paiement. Un contrat de gestion peut porter sur de nombreuses fonctions de l'entreprise comme la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services de marketing. Ce type de contrat, de trois à cinq ans, est utile pour améliorer la performance d'une entreprise dans un délai rapide. Il repose sur le suivi d'indicateurs de performance. L'investissement reste à la charge de la puissance publique. Les gains d'efficacité qui nécessitent de nouvelles infrastructures restent donc sous le contrôle public.

L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) du Burkina Faso qui est une société d'Etat assurant les services de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement des 36 centres urbains du pays, a signé un contrat de partenariat depuis juin 2001 avec Veolia Water. Ce dernier apporte son expertise technique dans le cadre d'un important programme d'investissements développé par l'Etat burkinabè et l'ONEA pour l'amélioration des services de l'eau et de l'assainissement avant la mise en service du barrage de Ziga. Veolia Water a en charge d'aider à l'optimisation de la gestion commerciale et financière de l'ONEA, à la création d'une direction clientèle, à l'amélioration de la satisfaction de la clientèle, à la réduction du coût de la gestion commerciale par abonné et à la mise en place d'un transfert de savoir-faire au personnel de l'ONEA. Entre 2001 et 2004, le nombre de raccordements à Ouagadougou a augmenté de près de 20 % et la population desservie d'environ 40 % (Banque Mondiale, 2007).

1.3/ Les contrats d'affermage

Dans un contrat d'affermage (lease contract), l'Etat délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'Etat et l'investissement est à sa charge, à travers une société holding. L'entreprise privée, fermier (ou lessee en anglais), a la responsabilité exclusive de la gestion et de la maintenance des infrastructures et des services qui lui sont confiées. Elle paie à l'Etat le droit d'exploiter ses infrastructures. Cette rémunération est prédéterminée par le contrat ou fondée sur le volume des ventes. Dans le premier cas, le risque commercial lié à l'incertitude des ventes reste à la charge de l'Etat ; dans le second cas, plus fréquent, il passe à la charge du secteur privé. Un contrat d'affermage est d'une durée de cinq à quinze ans. Un des points faibles du contrat d'affermage est le financement des investissements nouveaux. Toutefois, ces investissements peuvent être négociés avec l'opérateur privé lors de la signature de la convention.

On rencontre des contrats d'affermage dans le secteur de l'eau en Guinée ou au Sénégal. Par exemple, la Sénégalaise des Eaux (SDE), société privée, a en charge l'exploitation technique et commerciale du réseau national possédée par l'Etat à travers la Société nationale des Eaux du Sénégal (SONES). L'exploitation du chemin de fer entre Abidjan et Ouagadougou repose également sur un contrat d'affermage. L'attributaire du contrat d'affermage est une société, SITARAIL, dont les principaux actionnaires sont la Société Ferroviaire Ivoirio-Burkinabè du groupe Bolloré (SOFIB) pour 67 % du capital, les Etats burkinabè et ivoirien pour 15 % chacun et les employés pour 3 %.

En Côte d'Ivoire, la Compagnie Ivoirienne d'électricité (CIE) est un consortium franco-ivoirien responsable des opérations de production, de transport et de distribution d'électricité (Meleu 2004)¹. Les activités de la CIE portent sur l'exploitation du réseau, le transit d'énergie, l'entretien et la

¹ L'Etat ivoirien détient en fait 20% des parts, ce qui en fait une société d'économie mixte.

Tableau 1 : Les différentes formes de PPP

	Services et gestion	Affermage	BOT ou concessions	Sociétés d'économie mixte	Approches communautaires
Financement	L'acteur privé paie un tarif prédéterminé par le contrat. Possibilité de partager les bénéfices entre l'Etat et l'acteur privé. Les pouvoirs publics restent responsables de l'expansion et de l'entretien du capital et du financement des investissements	L'Etat délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'Etat et l'investissement est à sa charge, à travers une société holding	L'acteur privé est responsable du financement des infrastructures et des opérations au jour le jour. Les règles tarifaires sont discutées dans le contrat de concession.	Les secteurs publics et privés doivent financer ensemble l'entreprise. Les risques et les profits sont partagés.	Appuis financiers des ONG, des fondations, des bailleurs de fonds et du secteur privé. Le capital est déjà disponible.
Propriété	Publique	Publique	Publique	Publique et privée	Privée et communautaire
Gestion	Partagée	Privée	Privée	Publique et privée	Privée
Durée	6 mois-2 ans (service); 3-5 ans (gestion)	8-15 ans (affermage)	20 à 30 ans		1 mois à 3 ans
Risque	Public	Partagé ou privé	Privé	Partagé	Privé
Avantages (+) et faiblesses (-)	(+) Transfert de compétence et de savoir faire du privé vers le public ; forme concurrentielle de PPP car les contrats de service et de gestion peuvent être ouverts à de nombreuses entreprises. (-) La capacité du secteur privé à améliorer la qualité des services reste limitée à des tâches spécifiques.	(+) Gains d'efficacité car le secteur privé est responsable de l'ensemble de la gestion de la maintenance du service. (-) La capacité du secteur privé à améliorer la qualité des services reste limitée par la capacité du service public à développer les infrastructures	(+) Apports substantiels de capitaux privés ; combinaison des responsabilités du secteur privé dans le développement des infrastructures et de la gestion au jour le jour : plus grande possibilité d'innover. (-) Suppose une capacité de régulation de l'Etat ; complexité des contrats (allier prévisibilité et flexibilité) ; processus peu concurrentiel.	(+) Intérêt commun du secteur privé et du secteur public car investissement commun ; réduction des coûts de transaction. (-) Problème de transparence : conflit d'intérêt entre l'Etat entrepreneur et l'Etat responsable public ; risque de corruption.	(+) Ancré sur les connaissances et le savoir faire local ; création d'emploi et de revenus ; services destinés aux pauvres. (-) Pas de passage à l'échelle possible ; repose sur le secteur informel et l'Etat peut être réticent pour s'impliquer dans cette approche.
Exemples	<i>Eau</i> : Ghana Water Company Limited ; contrat de gestion au Rwanda, au Kenya ou au Burkina Faso. <i>Electricité</i> : Kenya ; Rwanda	<i>Chemin de fer</i> : SITARAIL (Côte d'Ivoire et Burkina Faso) ; <i>Eau</i> : la Sénégalaise des eaux (SDE) ; <i>Electricité</i> : Société Générale d'Electricité de Guinée (SOGEL), Compagnie Ivoirienne d'électricité (CIE)	<i>Gaz</i> : pipeline régional ouest africain ; <i>Chemin de fer</i> : Ghana Railway Corporation ; <i>Electricité</i> : concessions accordées à des coopératives (COOPEL, Burkina) ; <i>SEEG</i> : Société d'Energie et d'eau du Gabon (SEEG) ; <i>Routes</i> : Trans African pour la route N4 (Mozambique-Afrique du Sud) ; <i>Prison</i> : Afrique du sud ; <i>Eau</i> : Siza Water Company en Afrique du Sud	<i>Transport aérien</i> : Ghana International Airlines ; <i>Société burkinabè des fruits et légumes</i> (SOFBEL) ; <i>Transport urbain</i> : SOTRACO ; <i>port</i> : Maputo Port Development Company (MPDC) ; <i>Environnement</i> : Namibie	Ramassage des ordures ; <i>Eau en milieu rural</i> : Burkina Faso, Ghana ; <i>Electricité en milieu rural</i> : Burkina Faso, Ghana

réparation des ouvrages du réseau et la gestion de la clientèle. La CIE identifie et propose les investissements qu'elle juge nécessaires mais ne les réalise pas. C'est l'ancienne entreprise publique, l'EECI, qui continue de jouer le rôle d'investisseur. Par ailleurs, le segment de la production d'énergie a été ouvert à la concurrence. Deux producteurs indépendants d'électricité sont autorisés, la CIPREL et CINERGY, sous forme de contrat Build-Operate-Transfert (BOT). L'intégration verticale de la filière a été préservée car les producteurs indépendants ne sont pas autorisés à commercialiser l'électricité. La CIE, attributaire du contrat d'affermage, reste l'acheteur unique de l'électricité produite pour le compte de l'Etat. Cette approche « propriété publique-gestion privée » a permis d'obtenir les résultats suivants : le temps moyen de coupure a été réduit de moitié en quatre ans, le taux de recouvrement des factures a atteint 98,5% contre moins de 70% auparavant, le taux d'anomalie des factures est passé à moins de 3% contre 15%.

1.4/ Les concessions et BOT

Conçus pour attirer l'investissement privé dans la construction de nouvelles infrastructures, les concessions autorisent le secteur privé à construire une nouvelle infrastructure conformément aux normes établies par l'Etat et à l'exploiter sur une période suffisamment longue (généralement de dix à vingt ans) pour être remboursé de l'investissement initial et réaliser un profit. L'Etat redevient propriétaire au terme du remboursement et peut louer l'infrastructure au secteur privé². Généralement, les concessions ne concernent que les infrastructures de base (transport, énergie, eau) et présentent une complexité juridique qui peut ralentir leur mise en œuvre. Du fait du peu de candidats concessionnaires, le processus d'octroi d'une concession est peu concurrentiel.

L'approche par les concessions date en fait du début de la colonisation. Par exemple, la ligne de chemin de fer entre Dakar et Saint-Louis au Sénégal fut concédée à la Société des Batignolles (Hibou et Blanc 2007). De même, la Compagnie des eaux et électricité de l'Ouest Africain (CEEAO) était une compagnie privée. Aujourd'hui, les concessions et BOT ont été développés en Afrique dans les secteurs de l'eau (par exemple, la Société d'énergie et d'eau du Gabon, la SEEG), des transports ferroviaires (Ghana Railway Cooperation), les routes ou même les prisons comme en Afrique du Sud. Le pipeline régional ouest africain qui devra relier le Bénin, le Ghana et le Togo sera construit, possédé et géré (BOO) par une entreprise privée dont les principaux actionnaires sont Chevron texaco (42 % du capital), Nigeria National Petroleum Corporation (25 %), la Shell Overseas Holdings Ltd (17 %) et la Takoradi Power Company Ltd (16 %).

Une approche concession ou BOT ne semble pas appropriée dans un secteur où le gouvernement peut obtenir des prêts concessionnels à des taux intéressants. En effet, l'aide publique au développement (APD) peut alors contribuer à l'extension des infrastructures publiques. Des contrats d'affermage qui permettent au secteur privé l'exploitation et la maintenance des infrastructures publiques sont alors plus appropriés.

1.4/ Les sociétés d'économie mixte

Un PPP de type institutionnel se présente sous la forme d'une entité autonome détenue conjointement par l'Etat et des acteurs privés (par exemple société d'économie mixte), ayant pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public. Les formes de contrats issus d'un PPP de type institutionnel sont conclues en vue de confier la réalisation, la transformation, l'entretien, l'exploitation et le financement d'équipements ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions au secteur privé. La coopération directe entre le partenaire public et le partenaire privé dans une enceinte ayant une personnalité juridique donnée, permet au partenaire public de garder un niveau de contrôle relativement élevé des opérations, contrôle qu'il peut même accroître selon les circonstances en souscrivant des actions pour participer aux organes de décision.

Les sociétés d'économie mixte répondent à une tradition ancienne en Afrique (Hibou et Blanc 2007). Après les indépendances africaines, les concessionnaires privés s'associèrent à des acteurs

²On distingue parmi les BOT, les *Build, Own and Operate (BOO)* où le secteur privé reste propriétaire du capital à la fin du contrat.

public ou locaux pour créer des sociétés d'économie mixte. En Côte d'Ivoire, EECI fut créée à l'occasion de cette évolution vers des sociétés d'économie mixte. Aujourd'hui, on rencontre des exemples de société d'économie mixte dans le secteur du transport aérien. Par exemple au Ghana, suite à l'inefficacité de *Ghana Airways*, une société d'économie mixte, la *Ghana International Airlines*, a été mise en place suite aux négociations menées entre l'Etat et une entreprise américaine, la GIA-USA. On rencontre également des sociétés d'économie mixte dans les ports (par exemple, Maputo) ou dans des secteurs productifs (exemple de la Société Burkinabè des Fruits et Légumes, SOBFEL, au Burkina Faso).

1.5/ Les approches communautaires

On parle d'approche communautaire pour désigner les systèmes où des communautés (individus, familles, micro entreprises...) qui n'ont pas accès aux services publics de base (eau, électricité, éducation, ramassage d'ordures...), s'organisent par elles-mêmes pour obtenir ou fournir ces services. Ces systèmes sont généralement appuyés par les collectivités territoriales, des partenaires au développement ou des organisations non gouvernementales.

Les approches communautaires ont parfois été développées pour faciliter l'accès aux services publics en milieu rural. Au Ghana, la politique de l'eau en milieu rural repose sur une telle approche. Les communautés de base ou les petites villes soumettent des propositions au *Community Water and Sanitation Agency* qui visent à développer les infrastructures (forages, etc.). Le *Community Water and Sanitation Agency* classe alors les propositions qu'il reçoit par ordre d'importance ; il peut appuyer et conseiller les communautés (pour formuler les appels d'offre) ou former les acteurs du secteur privé à la maintenance par exemple. Les districts régionaux attribuent le marché à une entreprise privée. Le financement de l'investissement repose à 95 % sur l'aide publique extérieure délivrée par les donateurs. Les membres de la communauté de base doivent contribuer pour 5 % au coût du projet.

Au Burkina Faso, pour assurer le financement de l'électrification rurale, un Fonds de Développement de l'Electrification (FDE) a été créé et est financé par une dotation budgétaire de l'Etat, des dotations de donateurs (Danida, Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement) et aussi un prélèvement sur les consommations électriques des abonnés raccordés. Le principe tarifaire de base est celui de l'équilibre des dépenses par le tarif sur la base de l'octroi d'une subvention à l'investissement réduisant d'une façon conséquente les coûts en capitaux, de l'accès à des combustibles détaxés et d'un régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) identique à celui dont bénéficie la Société Nationale Burkinabè d'Electricité (SONABEL). L'attributaire d'une concession reçoit du FDE une subvention aux investissements de 60 % du montant du projet et doit contribuer pour 40 %. Cette contribution est préfinancée par le FDE sous forme de prêt avec une période de grâce de trois ans pour les remboursements. La coopérative attributaire de la concession est également appuyée à ses débuts par un appui conseil. L'exploitation quotidienne est le plus souvent confiée à une partie tierce sous forme de contrat d'affermage pour les volets gestion sécuritaire des installations, facturation et recouvrement des factures.

II./ Réussir les PPP

II.1/ Les opportunités offertes par les PPP

II.1.a / Amélioration de la gestion

L'amélioration de la gestion des infrastructures existantes constitue un véritable défi. Selon les enquêtes sur le climat de l'investissement (ECI), les problèmes liés à la fourniture d'électricité figurent parmi ceux qui affectent de manière significative la compétitivité des entreprises en Afrique subsaharienne. Ils sont considérés comme majeurs ou très sévères par 44,5 % des entreprises en Ouganda, 48,1 % au Kenya, 57,6 % en Tanzanie, 64 % au Mozambique et même 69,3% au Bénin contre seulement 28,1% en Chine. Seule l'Afrique du Sud, avec moins de 10% des entreprises qui considère l'électricité comme un facteur de blocage de leur croissance tire son épingle du jeu (Nguessan et Ponty 2007). Toujours selon les ECI, 30 % des entreprises africaines considèrent que les infrastructures de transport routier constituent une contrainte majeure ou grave pour le développement de leurs activités, avec des pics au Nigeria (97 %), au Bénin (42%), au Kenya (37%), au Sénégal (36,5 %) et au Niger (36%), contre seulement 20 % des entreprises en Chine

Le PPP, de type contrat de service ou de gestion, permet d'améliorer l'efficacité de la gestion. Le PPP s'explique ici par la volonté du secteur public de bénéficier davantage du savoir faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé pour mieux gérer les infrastructures existantes. Dans ce cas, l'État ou l'autorité publique, recourt à des professionnels qui lui permettent d'optimiser le rapport qualité/prix. Pour des raisons dues à la connaissance des marchés ou à la structure des incitations, les bonnes décisions technologiques et managériales sont souvent plus facilement prises lorsqu'un capital privé est en jeu. Ce qui devrait induire une réduction des coûts, à qualité constante, dont le contribuable entend bénéficier.

Il est également attendu des PPP qu'ils contribuent à réduire la corruption. S'il est trop tôt pour dresser un bilan complet, les attentes en ce domaine devront sans doute être révisées. Comme a pu le rappeler Stiglitz (2006), « *dans certaines régions du monde, la privatisation a été rebaptisée bakchichisation* ». La passation de contrat PPP, surtout lorsqu'il s'agit de concessions ou de BOT, est par nature assez peu concurrentielle et peuvent favoriser la corruption.

II.1.b / Préfinancement de l'investissement public par l'épargne privée

Pour atteindre les OMD, les pays africains auront à développer de nombreuses infrastructures dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement mais aussi des routes, de l'énergie, des télécommunications, etc. Les PPP, notamment les concessions et BOT, constituent un instrument de préfinancement des investissements publics par l'épargne privée, nationale ou étrangère. Ils permettent ainsi d'assouplir la contrainte budgétaire de l'État à court et moyen terme. Au regard de ces contraintes, le PPP répond à un besoin de financement privé pour le secteur public. Le secteur privé délivre donc le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. Certes les autorités doivent en général garantir à l'opérateur privé une rétribution. Toutefois, dans le cas du PPP, ce paiement est conditionné aux résultats effectifs de l'opérateur, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours évidente. La délégation de la gestion de certaines infrastructures à un partenaire privé permet donc de dégager des ressources publiques pour les besoins que seule la puissance publique est à même d'assurer.

Un des intérêts du PPP est que l'État reste à terme propriétaire des infrastructures. En contrepartie, il aura à supporter à terme toutes les charges récurrentes consécutives à l'exploitation de ces infrastructures. Même s'il opte pour leur mise en location à un opérateur privé sous la forme d'un contrat d'affermage, certains risques reviendront à sa charge. Dans ces cas, l'investissement public sous forme de PPP se distingue difficilement d'un investissement public standard, si ce n'est que le profil temporel des charges est différent (IMF 2004). La contrainte budgétaire intertemporelle est assouplie. A court terme, le secteur privé supporte le coût de l'investissement public. Celui-ci est en fait majoré des différentes garanties et facilités accordées par l'État pour convaincre l'opérateur privé

de s'engager dans la concession ou le BOT. Cette majoration du coût de l'investissement public représente le coût d'opportunité que l'Etat accepte pour réaliser l'investissement. Finalement, le risque est que l'Etat ait recours de façon excessive aux PPP pour financer les investissements publics et n'intègrent pas leur conséquence financière sur le budget à moyen et long terme. Pour ces raisons, la mise en place d'un cadre comptable de suivi des PPP est recommandée et fait l'objet d'une réflexion de la part des organisations internationales (FMI, Eurostat, etc.). Le manuel du trésor sud africain sur les PPP s'efforce également d'établir des directives pour prévenir ces risques (Farlam 2005).

II.1.c/ Un instrument nouveau de l'aide public au développement

Pour un donneur, le PPP constitue une opportunité d'appuyer des acteurs (associations et secteur privé) traditionnellement peu soutenus. Ainsi, dans le cadre d'approches communautaires, certaines populations bénéficient directement de l'Aide Publique au développement. Les donateurs financent des infrastructures demandées à la base par les populations et inscrits au programme d'investissement public (cf. partie I, les fondements des PPP). Les programmes nationaux d'accès à l'eau ou à l'électricité reposent souvent sur ce type d'approches.

Les donateurs appuient généralement le développement du secteur privé en amont en préconisant la libéralisation et appuyant la formulation de stratégie de privatisation. Ils appuient également les gouvernements à restructurer leur cadre juridique et réglementaire, à renforcer la gouvernance d'entreprise, à consolider les droits de propriété ou encore à appuyer la réforme des lois commerciales. De plus en plus, les banques de développement investissent directement dans les PPP et jouent ainsi un rôle de catalyse financière du secteur privé.

II.1.d / Appui au processus de décentralisation

Les PPP permettent de dynamiser les processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays africains. Les processus de décentralisation en cours ont comme fondement un transfert de responsabilités vers les collectivités locales et plus particulièrement en direction des communes, pour un certain nombre de services de base. Dans ce contexte de décentralisation, l'option en faveur d'une économie libérale induit aujourd'hui le passage d'une doctrine municipale du « faire soi-même » à une approche du « faire faire », par contrat d'affermage, concession. Ce contexte impose l'apprentissage d'un savoir faire non plus technique mais surtout politique et institutionnel. Processus de décentralisation et PPP se renforcent ainsi mutuellement.

Le risque des PPP est ici de voir leur propre développement bloquer par l'insuffisance des réformes institutionnelles et réglementaires favorables au développement local. Il s'agit d'améliorer le cadre légal, fiscal, politique et de gestion pour le gouvernement local ; de rendre les politiques sectorielles compatibles avec le développement des aptitudes des gouvernements locaux et des organisations communautaires ; de clarifier les droits des individus à un accès équitable aux opportunités et à s'organiser pour l'action collective ; de renforcer le statut légal des communautés et associations bénévoles ; de reconnaître le rôle des organisations communautaires dans la gouvernance et la prestation de services.

II.2/ Points critiques pour la réussite des PPP

L'Etat doit concilier environnement favorable aux affaires et respect de principes favorables au développement humain. Ainsi, les PPP sont parfois critiqués car ils accroîtraient les problèmes d'accès des pauvres aux services publics et favoriseraient des multinationales peu soucieuses du respect des normes sociales ou de l'environnement. Pour relever ces défis, l'Etat doit accorder la plus haute importance aux mécanismes de régulation car le succès du PPP dépend du régulateur public. Sa défaillance est souvent source de fautes trop vite imputées aux seules entreprises : inéquité sociale, tarifs fluctuants, corruption, sous-investissement.

II.2.a / La régulation des PPP

L'Etat voit son rôle redéfini : il passe aujourd'hui d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. L'Etat doit veiller à : (i) mettre en place un environnement favorable aux affaires ; (ii) minimiser les risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats ; (iii) adopter des règles comptables et financières publiques ; (iv) fournir des garanties dans l'exécution du contrat.

Garantir un cadre réglementaire favorable aux affaires en général et surtout à l'exercice du PPP et des codes légaux.

La rentabilité souvent différée des projets PPP, notamment les délais longs de récupération des investissements, exige davantage l'adoption, la mise à niveau ou la remise en cause des dispositions législatives ou réglementaires non favorables au développement d'un PPP. L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue d'abord un préalable au développement des PPP. En effet, l'enquête annuelle Doing Business réalisée régulièrement depuis 2004 par la Banque mondiale permet de désigner avec précision aujourd'hui les points faibles de la réglementation des affaires en Afrique subsaharienne. Ainsi, les nombres de procédures et de jours pour créer une entreprise sont en moyenne les plus élevés au monde (cf. tableau 2) ; il en est de même pour le règlement d'un conflit commercial ou l'obtention d'un permis de construire.

A côté de cette amélioration générale du climat des affaires, il apparaît souvent nécessaire de mettre en place des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP. En effet, les lois sur les contrats et services avec l'Etat ne sont pas toujours suffisamment souples pour répondre à toutes les particularités des PPP. La réglementation des contrats existant insiste davantage sur la place des inputs que sur la livraison des produits attendus. Elle précise rarement le lien entre le paiement et la qualité des services rendus et repose sur un horizon temporel court (généralement moins de cinq ans). Elle reste imprécise sur le partage du risque entre secteur public et secteur privé. Des réglementations et lois spécifiques sur les PPP, notamment pour les concessions et les contrats d'affermage, sont alors nécessaires.

Minimiser les risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats.

Comparées à l'investissement public et aux prestations par l'État, les prestations fournies aux consommateurs et à l'État dans le cadre d'un PPP conjuguent une meilleure qualité à un coût réduit. L'une des clés de la réussite tient à la qualité contractuelle des services. Si les pouvoirs publics peuvent spécifier la qualité des prestations qui sont requises du secteur privé et y associer des indicateurs de production quantifiables, un contrat peut être conclu avec le secteur privé, liant la rétribution des services à une prestation. Moins précis est le cahier des charges, plus on court le risque d'une renégociation coûteuse du contrat durant la période d'exploitation.

Il faut aussi qu'il existe des conditions de concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations. La concurrence paraît faible en matière de réalisation des infrastructures et de prestation des services, du fait que les coûts irrécupérables sont généralement élevés, que les prestations reposant sur des infrastructures nécessitent la mise en place de vastes réseaux de distribution (ce qui introduit un élément de monopole naturel) et que l'État est dans bien des cas le principal client.

Des appels d'offres ouverts constituent le seul moyen de promouvoir la concurrence dans le cadre des PPP. Lorsqu'un secteur privé monopolistique est libre de vendre des prestations au public (péage routier par exemple), une réglementation s'impose aussi pour encadrer les profits réalisés par le monopole et protéger les intérêts du consommateur. Le partage des bénéfices avec l'État est une forme de réglementation.

Tableau 2 : L'environnement des affaires en Afrique

	Indicateurs	Unité	ASS	OCDE	Amérique latine et Caraïbe	Asie du Sud	Asie de l'Est	Europe et Asie centrale	Moyen orient et Maghreb
Exécution des contrats	Procédures	nombres	38,1	22,2	39,3	38,7	31,5	31,5	41,6
	Nombre de jours	jours	581,1	351,2	641,9	968,9	477,3	408,8	606,1
	Coûts	en % de la créance	42,2	11,2	23,4	26,4	52,7	15,0	17,7
Les procédures de création d'entreprise	Procédures	nombre	11,1	6,2	10,2	7,9	8,2	9,4	10,3
	Délai	en jours	64,8	16,6	73,3	32,5	46,3	32,0	40,9
	Coût de constitution de dossier	en % du revenu par tête	215,3	6,5	48,1	46,6	42,8	14,1	74,5
	Capital minimum à déposer	en % du revenu par tête	209,9	36,1	18,1	0,8	60,3	53,9	744,5
	Entreprises soumises à des agréments (2002)	en %	56,0	13,0	55,0	63,0	65,0	14,0	29,0
Permis de construire	Procédures	Nombre	17,7	14,0	15,4	16,1	17,6	21,4	19,9
	Délai	En jours	230,2	149,5	198,7	226,6	147,4	242,5	206,9
	Coût	En % du revenu par tête	1024	72,0	246,2	375,7	207,2	264,9	499,9
Droits de propriété	Procédures	Nombre	7,0	4,7	6,6	5,8	4,2	6,4	6,6
	Délais	Jours	109,9	31,8	77,4	118,6	85,8	102,0	49,4
	Coûts	en % de la valeur du bien	11,6	4,3	4,0	5,3	4,0	2,7	6,9
La fiscalité	Nombre de taxes	nombre de taxes par an	41,0	15,3	41,3	30,1	29,8	50,0	28,9
	Temps passé pour s'acquitter de l'impôt	heures par an	336,4	202,9	430,5	304,6	290,4	423,0	236,6
	Coût de l'impôt	en % du bénéfice	71,2	47,8	49,1	47,8	42,2	56,0	40,8
Commerce extérieur	Documents pour exporter et importer	Nombre	8,2	4,8	7,3	8,1	6,9	7,4	7,1
	Délais des procédures	Jours	51,5	12,2	27,9	41,5	25,9	37,1	35,4

Source : Doing Business 2006 (www.doingbusiness.org). NB : ASS : Afrique sub saharienne.

Méthodologie : (i) La rubrique "exécution des contrats" mesure l'efficacité du système juridique pour la résolution d'un conflit commercial. Une procédure est définie comme tout acte administratif obligatoire pour la résolution du conflit, qu'il s'agisse des relations directes entre les parties prenantes ou de leurs relations avec la justice. (ii) Les procédures de création d'entreprise sont définies comme toute interaction entre les fondateurs d'une entreprise et ses partenaires externes : agences gouvernementales, juristes, auditeurs et notaires. Le capital minimum à déposer reflète le montant que l'entrepreneur doit effectivement déposer auprès d'une banque afin d'être effectivement enregistrée. (iii) La rubrique « permis de construire et autres licences » concerne la construction d'un entrepôt type pour une entreprise industrielle. Les procédures comptabilisées portent sur tous les documents nécessaires à l'autorisation de construction, les inspections et documents de suivi et validation des travaux, les démarches administratives nécessaires au raccordement des principales infrastructures publiques (électricité, téléphone, eau et assainissement). Les démarches nécessaires pour pouvoir utiliser la construction en nantissement d'un crédit. (iv) Concernant l'enregistrement des droits de propriété, les procédures comptabilisées portent sur la séquence des actes administratifs juridiques nécessaires pour valider le transfert d'un titre de propriété (foncier, immobilier) et que l'acheteur puisse pouvoir l'utiliser en nantissement dans une opération de crédit. Concernant l'obtention d'un crédit, l'indice des droits juridiques mesure dans quelle mesure les lois sur la faillite et le nantissement protègent les emprunteurs et les créanciers. L'indice d'information sur le crédit mesure la qualité de la diffusion et l'accessibilité de l'information sur le crédit. La couverture du registre public (respectivement, privé) mesure le pourcentage d'individus et de firmes inscrits pour lesquels l'information sur leur encours d'endettement et leurs remboursements passés est disponible

Des conditions adéquates de transfert du risque de l'État au secteur privé sont aussi cruciales pour tirer pleinement parti de l'apport de capitaux privés et du changement des conditions de gestion. Les projets de PPP sont exposés à divers risques, allant des retards de construction et des dépassements de devis aux problèmes de disponibilité et de qualité des services, en passant par les incertitudes quant à l'évolution future de la demande de prestations et aux variations de la valeur des actifs. Nombre de ces risques peuvent et devraient être gérés par le secteur privé ; plus il subsiste de risque à la charge de l'État, moins le PPP a des chances de constituer une solution de rechange efficace à l'investissement public et à la prestation de services par les pouvoirs publics. À l'évidence, il s'agit là d'un aspect que les pouvoirs publics doivent approfondir avant d'opter pour un PPP et lors de la négociation des conditions du contrat. Comme indiqué ci-dessus, le transfert de risque est aussi un élément pertinent pour fixer les règles comptables et financières qui doivent régir le PPP.

Adopter des règles comptables et financières publiques

En donnant accès aux capitaux privés, les PPP peuvent contribuer à réduire les contraintes budgétaires. Il n'empêche qu'ils donnent aussi la possibilité de contourner les mécanismes de contrôle des dépenses, de placer l'investissement public hors budget et d'extraire la dette publique du solde budgétaire, principalement pour obéir à des principes ou à des objectifs de finances publiques auto imposés ou imposées de l'extérieur. Mais le gouvernement peut rester exposé à de lourdes charges budgétaires, à moyen terme notamment. Recourir à l'octroi de garanties pour mobiliser un financement privé en particulier, peut exposer l'État à des risques importants qui s'accompagnent de coûts invisibles et souvent plus élevés que les financements publics classiques.

Une norme comptable et financière internationale régissant les PPP, qui n'existe pas à l'heure actuelle, devrait privilégier la transparence de l'incidence budgétaire des PPP. Ainsi, en aidant à combler les vides juridiques, cette norme ferait de la recherche de gains d'efficacité, plutôt que de la réalisation d'objectifs budgétaires, leur principale raison d'être.

Les normes comptables et financières actuelles couvrent les versements en espèces de/à l'État effectués dans le cadre des PPP, le transfert d'actifs de projets PPP à l'État, et la réalisation des garanties. En réfléchissant à une norme comptable et financière internationale, l'aspect le plus épineux serait peut-être celui de la comptabilisation des risques de transfert limités. Lorsqu'un projet PPP ne donne pas lieu à un transfert significatif de risque au secteur privé, les meilleures pratiques en vigueur consistent à en classer les actifs dans les actifs publics.

Fournir des garanties

Les garanties fournies dans le cadre du PPP par l'État comportent des risques pour lui. L'octroi d'une garantie est un engagement juridique que prend le gouvernement d'honorer une obligation au cas où un événement hypothétique se matérialiserait, qui donne lieu à un engagement conditionnel. L'une des caractéristiques premières des garanties et engagements conditionnels tient à l'incertitude qui entoure la concrétisation d'un paiement à la charge de l'État et, dans ces cas, le moment et le montant de ce paiement. Cette incertitude est le principal facteur de complication de l'appréciation du coût budgétaire des PPP et la principale cause des problèmes que les garanties et engagements conditionnels pose à la gestion des finances publiques. L'accent est mis ici sur les garanties explicites qui ont un fondement juridique, plutôt que sur les garanties implicites qui reposent sur des attentes (que l'État vienne à la rescousse du secteur privé par exemple, en cas d'échec du PPP).

Les garanties peuvent constituer une forme appropriée d'intervention de l'État, visant à protéger le secteur privé du risque qu'il ne peut prévoir ou qui échappe à son contrôle. Ainsi, nombre de contrats de PPP comportent une clause de garantie de recettes minimum qui limite le risque de demande auquel s'expose l'opérateur privé lorsque la demande est influencée par la politique gouvernementale, et de garantie de taux de change lorsque les possibilités de couverture sont limitées. Les garanties ne sont toutefois pas soumises, en règle générale, au même degré d'attention qu'une dépense ordinaire, dans le processus budgétaire. Ceci pose un certain nombre de problèmes :

- Il est difficile de s'assurer qu'une garantie constitue l'instrument de politique budgétaire approprié pour atteindre un objectif donné.
- La voie est ouverte à l'utilisation des garanties pour contourner les contraintes

budgétaires, auquel cas elles peuvent avoir une incidence cachée, voire imprévue sur l'orientation de la politique budgétaire.

- En général, les budgets ne prévoient pas de crédits pour couvrir la réalisation des garanties et on accorde peu d'attention au meilleur moyen de réorienter les dépenses ou de mobiliser des recettes au cas où il devient nécessaire de supporter ces coûts.

- Une "culture de garantie" s'instaure lorsque le secteur privé (et parfois les institutions financières internationales et les prêteurs bilatéraux) recherche des garanties pour éviter d'avoir à gérer lui-même les risques.

- Les garanties étant précieuses pour les bénéficiaires et leur attribution laissée à la discrétion des pouvoirs publics, elles peuvent porter préjudice à la gouvernance.

À ces problèmes, s'ajoute le fait que les garanties peuvent souvent avoir des conséquences budgétaires non négligeables. Les gouvernements doivent par conséquent être en mesure de gérer leur exposition au risque lié aux garanties et, à cet égard, la mesure essentielle à prendre est de publier intégralement les données financières y afférentes.

L'encadré 1 présente les critères d'information financière préconisés par le FMI. Il n'empêche que le chiffrage du risque, constitue un défi de taille lorsque l'on s'efforce de satisfaire ces critères. Quel que soit le mode de comptabilisation, l'information financière relative aux garanties devrait figurer dans les documents budgétaires, dans les rapports sur la situation budgétaire établis en cours d'exercice et dans les états financiers de clôture. Idéalement, les garanties devraient faire l'objet d'une information plus détaillée dans un *Relevé des engagements conditionnels* faisant partie de la documentation budgétaire et accompagnant les états financiers avec mise à jour dans les rapports sur la situation budgétaire.

Encadré 1 : Information financière requise au sujet des garanties

Le tronc commun de données financières à déclarer annuellement pour chaque garantie ou programme de garanties serait le suivant :

- Brève description de la nature, du but visé, des bénéficiaires et de la durée prévue de la garantie.
- Montant brut de l'engagement financier auquel l'État est exposé et, si possible, une estimation de la charge budgétaire éventuelle, en cas de réalisation des garanties.
- Versements effectués, remboursements, recouvrements, créances financières établies sur les bénéficiaires et toute dérogation accordée sur ces créances.
- Frais de garantie ou autre recette perçue.

En outre, la documentation budgétaire devrait comporter :

- Indication des provisions inscrites au budget pour les demandes de réalisation prévues et leur forme (ouverture de crédit ou provision pour imprévu par exemple).
- Prévision et justification des nouvelles garanties à émettre sur le budget de l'exercice.

Le détail des nouvelles garanties durant l'exercice devrait être publié (au Journal Officiel par exemple) à mesure qu'elles sont émises. Les rapports budgétaires en cours d'exercice devraient faire état des garanties émises durant la période, des versements effectués au titre des demandes de réalisation des garanties, de la situation des créances sur les bénéficiaires et comporter une mise à jour des prévisions de nouvelles garanties à émettre dans le budget de l'exercice et une estimation de l'éventuelle charge budgétaire des garanties réalisées.

Enfin, un rapprochement des variations du stock de la dette publique entre l'ouverture et la clôture de l'exercice devrait être établi, montrant de manière distincte la part des variations imputable à l'hypothèse d'évaluation de la dette découlant des demandes de réalisation des garanties.

Source : Réaliser le potentiel d'investissements rentables en Afrique, Séminaire de haut niveau organisé par l'Institut du FMI en coopération avec l'Institut multilatéral d'Afrique Tunis, 28 février-1^{er} mars 2006.

Garantir l'accès à l'information, la transparence dans les mécanismes de passation, et les modalités de gestion du contrat PPP.

Au titre de l'information, le partenaire privé doit avoir accès à l'information pour formuler correctement son offre en toute connaissance de cause. L'information est un élément essentiel de la réussite du PPP car elle permet à l'opérateur de l'intégrer dans l'analyse de son risque et de la rentabilité économique et financière de son investissement. Sur ce plan, le partenaire public a l'obligation de jouer la transparence surtout en ce qui concerne les données techniques et les données sur le public bénéficiaire.

II.2.b / La tarification

La viabilité économique mais aussi politique d'un PPP dépend de la tarification des services offerts. En Afrique, les PPP prennent souvent le relais d'entreprises publiques fortement subventionnées qui pratiquaient des prix ne permettant de recouvrir qu'une faible partie des coûts (Farlan 2005)³. Dans un tel contexte, le passage à un PPP constitue l'opportunité de rétablir la vérité des prix. Nécessaire pour attirer un opérateur privé, cet ajustement peut poser problème pour assurer l'accès des pauvres au service délivré.

Tarification et développement humain

La politique tarifaire d'un service public joue un rôle important dans la facilitation de l'accès des pauvres⁴. Pour permettre aux catégories défavorisées d'accéder à un service public, il est généralement recommandé de baisser les prix. Une politique de tarification universelle en deçà des coûts moyens n'est plus conseillée aujourd'hui (Clarke et Wallsten 2002). Cette dernière revient de fait à subventionner les usagers déjà connectés au réseau et ne permet pas à l'entreprise de disposer des ressources pour développer ses infrastructures sur l'ensemble du territoire, y compris à l'attention des pauvres. Sont recommandées des politiques tarifaires introduisant une sélectivité favorable aux catégories sociales défavorisées.

Des tarifs progressifs (block tariffs) sont ainsi pratiqués, notamment dans les secteurs de l'électricité et de l'eau. Une telle approche peut avoir cependant des effets pervers pour les pauvres. Par exemple, souvent dans les pays africains, les ménages vivant en milieu périurbain ne sont pas connectés au réseau national d'eau et doivent acheter l'eau à différents revendeurs d'eau. Ces derniers achètent l'eau qu'ils vendent en grande quantité et donc aux tarifs des tranches supérieures. De même, quand plusieurs ménages pauvres se groupent pour partager une connection au réseau national, leur demande globale est tarifée aux tarifs supérieurs (PNUD 2006). De façon plus générale, une politique de subvention croisée des riches vers les catégories sociales défavorisées à travers une politique tarifaire progressive ne peut bénéficier aux ménages pauvres que si ces derniers sont effectivement connectés au réseau national. Si tel n'est pas le cas, la politique nationale du secteur devra permettre de développer les infrastructures de base afin de favoriser l'accès de tous au service public.

Conditions de réussite pour une tarification

Dans un pays africain, les ressources publiques disponibles pour mener une politique de subvention sont limitées. Un PPP ne peut satisfaire opérateur privé, gouvernement, consommateur et contribuable que si les gains de productivité consécutifs au nouveau partage des responsabilités entre secteurs privé et public sont élevés. La baisse des coûts permet alors de diminuer les prix pour favoriser l'accès des pauvres et de dégager des profits. La littérature théorique permet de dégager trois facteurs explicatifs de l'efficacité relative du secteur privé par rapport au secteur public :

³ Ainsi, dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, les prix pratiqués au début des années 90 ne permettaient de couvrir que de 30 à 60% des coûts (Farlan 2005).

⁴ Il existe deux grandes familles de tarification, le cost-plus et le price-cap (Meleu 2004). Voir également Blanc et Ghesquière (2007) pour une analyse détaillée de la tarification de l'eau au Sénégal.

- *Le coût de financement.* Théoriquement, le coût du financement d'un investissement ne dépend que des caractéristiques du projet (théorème de Modigliani-Miller). En pratique, les marchés financiers sont incomplets et la nature de l'emprunteur influence le coût de l'emprunt. L'Etat dispose d'un avantage par rapport à un opérateur privé pour financer le développement d'infrastructure : il peut répartir le risque financier entre de nombreux contribuables et bénéficie en conséquence d'une prime de risque inférieure (FMI 2004). Dans les pays africains, cet avantage relatif de l'Etat est souvent limité par sa propre solvabilité ainsi que sa capacité à recouvrer les recettes fiscales. Mais avec l'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts concessionnels, un Etat africain dispose d'un avantage comparatif certain par rapport à un emprunteur privé levant des fonds sur les marchés financiers. Pour cette raison, il est préférable de développer les concessions ou BOT dans des secteurs qui ne bénéficient pas de l'appui des donateurs (par exemple, aéroport, autoroute ou grandes entreprises).
- *La situation de monopole naturel.* Les gains de productivité consécutifs à la participation du privé dans un secteur sont généralement plus faibles que prévus (Lamech et Saeed 2003). Seul le secteur des télécommunications a véritablement connu des gains de productivité importants suite à la participation du secteur privé. Ces gains s'expliquent en grande partie par l'évolution technologique de ce secteur. Avec l'apparition de la téléphonie mobile, les connexions fixes entre utilisateurs et fournisseurs ont disparu et le réseau a pu être partagé entre plusieurs opérateurs tel n'est pas le cas de secteurs comme l'eau ou l'électricité qui restent de monopole naturel parce que reposant sur un réseau national. Dans ces secteurs à rendements d'échelle croissants, la baisse des prix au client résulte de l'extension du réseau national (Auriol et Blanc 2007). C'est finalement la capacité de l'Etat à réguler les conditions d'entrée et les pratiques tarifaires des entreprises qui déterminent les performances dans ces secteurs. De son côté, l'entreprise concessionnaire ou attributaire d'un contrat d'affermage peut masquer certaines informations sur ces coûts réels afin que l'Etat ou l'agence régulatrice les surestime et autorise des hausses de prix sans rapport avec les coûts de production réels. La capacité de la puissance publique à définir et négocier des règles tarifaires pertinentes puis à en surveiller l'application doit donc être renforcée.

II.2.c / Créer puis évaluer un PPP

Créer le consensus autour des PPP

Si les objectifs assignés au PPP en matière financière, d'efficacité et d'équité manquent de clarté, alors les différents acteurs concernés, secteur privé, gouvernement, usagers et société civile, auront une compréhension différente du contrat. C'est sans doute pour cette raison que dans l'ensemble des pays en développement, les contrats PPP sont fréquemment renégociés. Dans le secteur de l'eau, près de 40% des contrats de distribution et d'assainissement font l'objet d'une procédure d'arbitrage ou d'annulation. Les conflits sur la formule tarifaire, sur la répartition des investissements et leur répartition entre zones favorisées et défavorisées sont en fait assez banaux (Izaguine 2005).

L'exemple de la rupture du contrat de la concession avec Energie du Mali (EDM) a traduit l'impasse des autorités maliennes qui tentaient d'intégrer les logiques développementalistes et sectorielles dans la gestion des services publics (Hibou et Vallée 2005). L'Etat malien choisit alors de rompre avec les concessionnaires étrangers et de privilégier une logique sociale sur une logique de coût. L'octroi de concession dans un secteur clé pour le développement est apparue ainsi réversible dès lors que certaines priorités ne sont pas intégrées dans le partenariat (investissements, formation des prix, gouvernance, etc.).

La construction d'un consensus en faveur d'un PPP repose notamment sur :

- *La formulation d'objectifs cohérents avec les politiques sectorielles en matière financière, d'efficacité et d'équité.* Les objectifs du secteur public et du secteur privé doivent être cohérents. Cette cohérence repose sur une compréhension et le respect des objectifs de chaque partenaire. Le secteur privé cherche d'abord à réaliser des profits tandis que l'Etat s'attaque à la réduction de la pauvreté, par exemple à travers l'extension des infrastructures sur

l'ensemble du territoire et l'accès universel. La possibilité de réaliser des profits par le secteur privé lui permet en un premier temps de dégager des capacités d'autofinancement importantes. Le partenariat pourra alors définir les garde-fous réglementaires nécessaires pour canaliser l'utilisation de cette capacité d'autofinancement vers le financement de nouveaux investissements jugés nécessaires ou la contribution au service universel. Cette formulation d'objectifs clairs et complémentaires entre devrait s'appuyer sur les politiques sectorielles existant. Ces dernières offrent le cadre de concertation nécessaire pour que les avantages attendus d'une participation du secteur privé puissent être analysés et identifiés en cohérence par tous les acteurs au développement : Etat, secteur privé mais aussi syndicats, société civile, associations, etc.

- *La garantie des risques politiques mais aussi sociaux ou environnementaux.* Le risque politique fait référence surtout aux risques non commerciaux (risques de rupture de contrat, corruption...). L'investissement privé de longue durée dans les pays en développement est très sensible aux conditions de la gouvernance politique. Les organismes de coopération internationale sont souvent les plus indiqués pour assurer ce type de risque à travers des fonds de garantie ou de risque. Par ailleurs, toutes les actions de services publics sont soumises au respect d'un certain nombre de normes de sécurité et environnementales qui découlent des conventions internationales. A cet titre, les entreprises devant fournir un service public sont tenues d'intégrer la responsabilité environnementale à leurs politiques et pratiques. Une entreprise bien régie suppose qu'elle respecte les lois, les règlements et les codes applicables et qu'elle prend des mesures pour remédier à la contamination de l'environnement. La construction du consensus repose sur la reconnaissance des risques auxquels le secteur privé mais aussi le secteur public et la société sont exposés⁵.
- *La reconnaissance du rôle du secteur privé à travers le dialogue avec l'Etat et tous les acteurs au développement.* L'implication du secteur privé dans la fourniture d'un service public doit faire l'objet d'une volonté clairement exprimée dans les écrits mais surtout dans l'action. Tout ceci ne peut se faire dans des conditions d'efficacité et de succès que si le secteur public accepte d'engager un véritable dialogue avec le secteur privé sur son implication dans la promotion du service. De son côté, le secteur privé doit reconnaître que les infrastructures comportent des segments qui constituent de véritables monopoles naturels à côté desquels coexistent des segments concurrentiels. Les modalités de participation du secteur privé doivent être définies en tenant compte de ces spécificités⁶. De façon plus générale, les secteurs public et privé ne peuvent mettre en place des partenariats que si les usagers, les travailleurs et la société civile perçoivent les avantages d'une telle approche. Le rôle du secteur privé ne peut être reconnu et accepté durablement par les populations que s'il existe un mécanisme de suivi régulier des performances des entreprises privées et de leur contribution aux objectifs de développement (Bennett, Grohmann et Gentry, 1999).

La négociation d'un PPP

La mise en place d'un PPP constitue en fait une réelle négociation entre l'Etat et le secteur privé, où chacun doit connaître son propre intérêt mais aussi celui de son futur partenaire. En Afrique, l'Etat doit renforcer ses capacités humaines et institutionnelles pour pouvoir mener à bien de telles négociations. Il n'existe pas de règles générales pour mettre en place des cellules consacrées à la définition et la coordination d'une politique de PPP (ONUDI 1996). Dans certains cas, l'unité administrative en charge des PPP se situe au sein même du ministère de l'économie et des finances ; dans d'autres cas, chaque département ministériel dispose de sa propre cellule PPP. En Afrique, une solution institutionnelle pourrait être la fusion des commissions de privatisation et des directions générales des marchés publics avec la désignation de points focaux dans les départements ministériels. Quelle que soit la solution adoptée, ces cellules ont des responsabilités importantes : formulation de la

⁵ A ce propos, citons Stiglitz (2006) : les entreprises « veulent que le pays supportent à leur place tous les risques d'atteinte à l'environnement ».

⁶ Ainsi, dans le secteur de l'électricité, c'est la génération qui peut être facilement ouverte à la concurrence. De même, dans les télécommunications, la concurrence est plus facilement introduite sur les longues distances.

politique de PPP, choix des secteurs, proposition des réformes législatives et réglementaires favorables à la promotion et gestion des PPP, analyse de la viabilité économique et financière des PPP, formulation des projets de contrat, etc.

Les organes de régulation

Une fois le PPP défini et signé, reste à veiller à sa mise en œuvre effective en conformité avec les engagements. Pour arbitrer entre intérêts publics et contraintes privées et éviter une trop grande implication au jour le jour de l'Etat dans la gestion du PPP, l'une des voies à suivre semble être la mise en place d'instance de régulation indépendantes, au dessus de tout soupçon, comme par exemple des agences régionales de promotion des PPP. Il est parfois recommandé au-delà de l'autorité régulatrice générale de mettre en place pour chaque secteur, un mécanisme de régulation propre disposant de pouvoirs étendus et bénéficiant d'un régime budgétaire ad hoc. Cette autorité comptabilisera, contrôlera et publiera des engagements d'affectation des bénéfices socio-économiques.

Mais les entreprises sont en fait très puissantes et peuvent détourner l'autorité du régulateur à leur profit. Il est donc conseillé d'instituer un mécanisme obligeant l'autorité de régulation à rendre compte aux différents groupes d'acteurs concernés par le PPP : l'Etat, les opérateurs privés mais aussi les usagers, la société civile et les associations. Certains analystes (Meleu 2004) ont pu proposer un audit externe de l'organe de régulation. Il nous semble, compte tenu de l'importance du PPP dans une politique sectorielle, que la présentation pour approbation d'un rapport annuel auprès du parlement constitue également une voie à explorer. Le rôle du parlement pourrait d'ailleurs être renforcé non seulement dans le suivi-évaluation d'un PPP mais au moment même de la signature du contrat et du choix des partenaires privés. Cette approche aurait à notre avis l'avantage de diminuer le risque de corruption propre à des négociations bilatérales.

Conclusion

Les PPP se définissent comme des ensembles de relations possibles entre secteurs public et privé pour assurer la délivrance de services qui sont traditionnellement fournis par l'Etat. Ce sont des structures alternatives possibles comprises entre deux situations extrêmes : l'entreprise publique, d'une part, et l'entreprise totalement privée, d'autre part. Les PPP peuvent contribuer à l'accélération de l'atteinte des objectifs de développement ou à la réalisation de projet de meilleur rapport qualité prix tout en préservant les objectifs d'intérêt général.

Le rôle de l'Etat dans l'économie doit être redéfini. L'Etat de producteur devient régulateur. Le PPP ne peut être source de développement et de croissance du pays que dans le cadre d'un environnement favorable. Minimiser le risque de non mise en œuvre ou de mauvaise mise en œuvre des contrats, adopter des règles comptables et financières publiques et fournir des garanties sont des éléments qui, bien pris en compte, peuvent permettre la réussite des PPP. La tarification constitue le deuxième facteur critique pour la réussite d'un PPP : il s'agit ici de concilier l'objectif de profit du secteur privé et les objectifs développementalistes de l'Etat (extension des infrastructures, accès universel). Enfin, les PPP ne peuvent se développer que si un véritable consensus de la société existe autour de cette approche. L'Etat doit renforcer ses capacités pour définir les modalités pratiques des PPP. La gestion quotidienne doit être supervisée par des organes indépendants tant de l'Etat que du secteur privé. Le renforcement du rôle du parlement dans l'approbation d'un PPP et son suivi-évaluation constitue une voie à explorer pour que les ambitions placées dans les PPP soient pleinement réalisées.

Références bibliographiques

- AFD (2006), *Les privatisations en zone franc : synthèse des travaux du groupe de travail*, MINEFI/AFD, sous la direction de Berthelemy J.C.
- Ayougou, M.D (2005), “Case Studies : Private Sector Participation in Infrastructure in Uganda, Ghana and Nigeria”, African Development Bank, *Economic Research Papers*, n°47
- Auriol, E. et Aymeric, B. (2007), “Public Private Partnerships in Water and Sanitation in Africa”, *Agence Française de Développement, Working paper n°38*, January 2007.
- BAD (2002), “Renforcement du développement en Afrique: Partenariat Public-Privé”, mars 2002, Département du secteur privé.
- Blanc, A. et Ghesquières, C. (2006), “Décentralisation et politique de l’eau gratuite en Afrique du Sud : quelle place pour le secteur privé ? ”, *Agence française de développement, Document de travail 25*, août 2006.
- Blanc, A. et Ghesquières, C. (2006), “Secteur de l’eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?” , *Agence française de développement, Document de travail 25*, août 2006.
- Bennett, E., Grohmann P. et Gentry, B. (1999), “Public-Private Partnerships for the Urban Environment”, *PPPUE Working Paper Series*, Yale University and UNDP
- CEA (2005), “Public Private Partnerships : Water and Sanitation”, *E/ECA/CHDCS.3/4*.
- Clarke, G.R.G et Wallsten, S. (2002), “Universa(ly Bad) Service : Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers”, *World Bank Policy Research Working Paper 2868*, July 2002.
- Estache, A. and Serebrisky, T. (2004), “Where do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnerships ?”, *World Bank Policy Research Working Paper 3356*, July 2004.
- Farlan, P. (2005), “Working Together. Assessing Public-Private Partnerships in Africa”. The South African Institute of International Affairs, *Nepad Policy Focus Series*, n°2
- FMI (2004), “Public-Private Partnerships”, *Paper prepared by the Fiscal Affairs Department*, March 12, 2004.
- Izaguine, A.K (2005), “Private Infrastructure Activity Down by 13% in 2003”, *Public Policy for the Private Sector*, note n°274, Whashington D.C, The World Bank, 2004
- Lamech, R et Saeed, K. (2003), “What international Investors Look for When Investing in Developing Countries – Results from a Survey of International Investors in the Power Sector”, World Bank, *Energy and Mining Sector Board Discussion, Paper n°6*.
- Ofosu-Amaah, A. (2005), “Public-private partnership in Transport, Energy and Water : Ghana’s experience”. Investment conference in Public Utilities and Transport, organized by PROINVEST and CDE of the European Union.
- ONUDI (1996), *Principes directeurs pour le développement d’infrastructures à partir de projets BOT*, Série étude générale.
- Meleu, M. (2004), “Participation du secteur privé à la fourniture des infrastructures en Côte d’Ivoire : Revue et Recommandation », Banque Africaine de Développement, *Economic Research Papers*, n°47

Nguessan, L. et Ponty, N. (2007), *Le secteur privé et la promotion de la bonne gouvernance pour le développement humain en Afrique*, dans *La gouvernance en Afrique*, ouvrage collectif du PNUD

Pargal, S. (2003), “Regulation and private sector investment in infrastructure : Evidence from Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper 3037*, April 2003.

PNUD (1999), “Partenariats Public-Privé dans le secteur de l’environnement urbain. Options et enjeux”, *PPUE Working Paper Series*, Volume 1.

Savas, E.S (2002), *Privatisation et partenariats public-privé*. Editions Nouveaux horizons.

Stiglitz, J.E (2006), *Un autre monde. Contre le fanatisme de marché*. Fayard

World Bank (1995), “Toolkits for Private Participation in Water and Sanitation”, www.worldbank.org.