



COMMISSION 3

Optimisation des dépenses publiques

Exhaustivité, disponibilité et fiabilité des données statistiques

Partage d'expérience et bonnes pratiques sur les réformes des PPP et la maîtrise des risques : Côte d'Ivoire – Sénégal – Guinée

*Par Jean-Philippe NADAL, Expert FORCE (Expertise France / AFD) Marchés
Publics et PPP*

Version édition

Les Partenariats Publics – Privés (PPP) sont un instrument de commande publique des autorités publiques, visant comme les marchés publics à acquérir auprès d'une société privée en une mission globale tout ou partie des prestations nécessaires à la conception, la construction, l'exploitation ou la maintenance, et, à la différence des marchés publics classiques, le financement ou préfinancement de l'investissement.

Les réformes des PPP introduites récemment en particulier en Afrique de l'Ouest utilisent le terme PPP dans l'acception notamment entendue par les bailleurs multilatéraux, en particulier la Banque mondiale, pour recouvrir toutes les formes de PPP ; au regard du montage financier, on distingue deux grands familles de PPP : la famille concessive est la forme à la fois la plus connue et la plus répandue dans le monde avec la délégation de service public sous forme de concession, d'affermage ou de régie intéressée ; en obtenant le paiement du service délégué auprès de l'utilisateur, ce montage offre une solution de financement des ouvrages et services extra-budgétaire ; la seconde famille, introduite beaucoup plus récemment, est la famille des PPP à paiements publics ; le préfinancement est assuré par le partenaire privé, mais les paiements, étalés sur la durée totale du contrat, sont effectués par l'administration contractante.

La seconde famille, PPP à paiements publics, qui ne représente que 10% des contrats de PPP, s'analyse clairement comme un endettement de l'administration auprès du



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

partenaire privé, voire auprès des banques qui financent le partenaire privé lorsque celles-ci, par le mécanisme d'accords directs, obtiennent des garanties publiques auprès de l'administration contractante. Mais les montages de la famille concessive sont également regardés avec attention au regard de la politique d'endettement : pour parvenir à couvrir les charges, beaucoup de montages prévoient une part significative de paiements par l'administration publique en complément des redevances perçues auprès des usagers ; il reste en outre, de droit ou de fait, un risque d'exploitation résiduel qui reviendra à l'administration publique puisque en cas de défaillance du partenaire privé, celui-ci aura en tout hypothèse un droit à indemnisation pour la partie de l'ouvrage non amortie.

L'instrument PPP est ainsi un élément des politiques et stratégies d'endettement d'un pays, et constitue par cet aspect un instrument très attrayant de commande publique.

1. Conception et contenu des réformes

En vue de faciliter le recours à cet instrument de la commande publique, les réformes visent à définir et mettre en place un régime juridique et institutionnel rénové des PPP en ligne avec les meilleures pratiques internationales.

Tous les pays de la sous-région avaient déjà institué des textes régissant les PPP à titre plus ou moins complet, soit par des lois ou décrets spécifiques (Sénégal, Guinée), soit par des dispositions spécifiques au sein du code des marchés publics ; les DSP étaient le plus souvent prévues par le code des marchés publics. De même ces textes prévoyaient dans certains cas des institutions de régulation spécifiques (cas du Sénégal avec le conseil des infrastructures et la direction des PPP pour les PPP à paiements publics).

Le contenu de ces réformes a pu puiser ses sources dans une abondante documentation internationale des meilleures pratiques juridiques et institutionnelles (PPIAF / Banque mondiale, EPEC / BEI, OCDE, IGD en France ...). Quoique non encore adopté par l'UEMOA au moment de l'élaboration des textes de réformes récents listés en annexe, le projet de directive de l'UEMOA sur les PPP discuté dans la période 2015-2018 (directive adoptée le 30 septembre 2022) a pu également servir de modèle, au moins en partie.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Tous les pays ont eu recours à une assistance technique internationale pour appuyer l'administration pilote de l'élaboration des réformes, qui fut soit le ministère des finances, soit le ministère de l'économie, soit directement la Présidence ou la Primature.

Les débats au moment de la conception de la réforme ont été intenses, ainsi au Sénégal, lorsque des arbitrages douloureux ont dû être faits en matière institutionnelle, entre des institutions compétentes au plan sectoriel, et les institutions de droit commun de la régulation et du contrôle des marchés publics.

2. Mise en place de la réforme

FORCE, projet de l'AFD opéré par Expertise France, intervient en appui des autorités publiques des pays membres de l'UEMOA, de la Guinée et de la Mauritanie, en réponse à leurs demandes d'appui. Dans le domaine de la commande publique, FORCE est ainsi, notamment, intervenu auprès des ARMP de Guinée, Sénégal et Côte d'Ivoire qui ont vu leurs compétences élargies à la régulation des PPP suite à l'adoption récente (cf. liste des textes principaux en annexe) dans tous ces pays d'une nouvelle réglementation visant à cadrer et promouvoir le recours aux PPP.

Le contenu des réformes des PPP trouve leur origine dans le choix légitime de les considérer comme un instrument de commande publique soumis aux mêmes principes fondamentaux que les marchés publics et s'organisant autour des mêmes institutions de gouvernance, les administrations contractantes (fonction Passation), les directions de contrôle des marchés (fonction contrôle a priori), les autorités de régulation (fonction Régulation).

Toutefois les PPP comportent des spécificités telles qu'elles induisent des risques (aléas) particuliers :

- Le contrat de PPP donne une mission globale au partenaire privé lui faisant une place plus grande que dans les marchés publics classiques ; dès lors, le risque encouru en cas de mauvaise sélection du contractant privé est beaucoup plus grand ;
- La durée d'un contrat de PPP est exceptionnelle, étant liée à la durée d'amortissement ; ces contrats comportent ainsi tous les aléas du long terme ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- La raison principale du recours au PPP est d'apporter une solution de financement sur le long terme ; le PPP comporte donc tous les aléas sur la capacité de remboursement (volume d'usagers dit « risque trafic » ou soutenabilité budgétaire du projet par l'AC sur le long terme).

C'est la nécessité de maîtriser ces risques qui a conduit à instaurer un processus particulier différent du processus des marchés publics et qui a conduit à considérer comme centrale la problématique de la maîtrise des risques dans le régime juridique des PPP. Les spécificités de ce régime en découlent :

- Le cadre institutionnel est modifié par la création d'institutions dédiées qui organisent différemment la passation avec :
 - une unité d'appui PPP au sein du ministère des finances pour héberger et concentrer des compétences spécifiques en matière juridique et de finances pour aider les AC dans les études de faisabilité et le montage des dossiers ;
 - un comité interministériel auprès de la primature pour la validation des projets et du choix de la méthode de sélection.
- Le processus réglementé couvre la phase d'étude et de sélection du projet lui-même, et réglemente le contenu minimum des études de faisabilité pour permettre la réunion des données considérées comme nécessaires à la validation de l'opportunité du projet et de sa réalisation en PPP.
- Ce processus vise l'introduction explicite des administrations normalement en charge du budget (avis obligatoire du ministère en charge du budget pour valider la soutenabilité budgétaire et financière au stade de l'instruction du projet) ainsi que des administrations en charge de la planification. Il s'agit de rétablir ces administrations dans leur rôle, alors que par la signature seule d'un contrat de PPP, l'administration contractante fait prendre à l'Etat une décision dans la priorisation des projets, une décision dans la contractualisation d'un emprunt ou de l'octroi de garanties, une décision dans l'engagement budgétaire pour ce projet.
- Une procédure spécifique de consultation est créée organisant le droit pour un opérateur privé de prendre l'initiative de proposer un projet en PPP, par la procédure d'offre spontanée ; cette procédure donne cette possibilité et dans le même temps organise les moyens de contrôle des risques induits par un tel principe.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- La réglementation introduit des spécificités dans le contenu des contrats de PPP par la création de la matrice des risques en tant que pièce du contrat obligatoire.

Sur toutes ces spécificités, les institutions de gouvernance habituées à traiter des MP devront s'adapter, se former et s'organiser.

3. Risques et difficultés associés

Si les PPP constituent un instrument de commande publique et tout à la fois un instrument de la politique de dette des pays, ils représentent aussi un vecteur de l'investissement privé dans le pays, et tout particulièrement de l'investissement étranger pour les projets les plus importants. A ce titre, le risque et les difficultés associées pour le secteur privé sont ceux d'un investissement étranger dans un pays.

La situation générale du pays au plan économique, social et politique, la stabilité, le niveau général de développement notamment des infrastructures, les indicateurs généralement retenus pour qualifier le climat des affaires, notamment l'existence de corruption, peuvent être le premier facteur de succès des PPP, bien que le cadre institutionnel et juridique des PPP n'en soient pas directement responsables.

Si le caractère encore très récent des réformes des PPP intervenues dans les trois dernières années ne permet pas d'avoir un recul suffisant pour juger du succès des ces réformes et de leur impact, un nombre significatif de PPP, au moins dans la logique concessive, ont été réalisés sous l'empire de régime juridique précédent.

C'est en tirant les leçons des risques survenus et des difficultés dans l'exécution des PPP conclus dans le passé que les recommandations de bonnes pratiques ont été tirées, en termes d'études préalables, d'organisation de la consultation pour vérifier la qualité des candidatures et évaluer les offres, et de construction contractuelle pour maîtriser les risques dans l'exécution.

Toutefois des risques majeurs demeurent dans la mise en œuvre de ces leçons, en citant en premier lieu l'enjeu tout particulier du nécessaire renforcement de capacités des acteurs pour leur permettre de saisir correctement les spécificités des PPP. Un manque de capacité, dans ce domaine très complexe, pourra générer deux types de difficultés : les acteurs de la passation, du contrôle et de la régulation risquent de faire une application inappropriée des logiques de marchés publics (MP) aux PPP,



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

notamment sur le faible rôle laissé à l'entreprise dans les marchés publics classiques pour la définition des prestations ; une insuffisante compréhension de la gouvernance spécifique aux PPP comporte le risque de voir les AC, les contrôles et la régulation mis en place ne pas s'engager suffisamment ; ce sera le cas si les AC devaient renoncer à exercer leur rôle dans la définition et la priorisation de leurs besoins, ou si les directions de contrôle devaient s'effacer derrière les unités d'appui PPP. Les risques de mauvaise gouvernance seront grands si les autorités de régulation ne devaient pas jouer pleinement leur rôle pour assurer pleinement la mise en œuvre des textes dans leur lettre et dans leur esprit.

Les réformes des PPP conservent aux administrations contractantes le rôle premier de l'initiative dans le lancement de projets en PPP, la conduite de la procédure de sélection du partenaire privé et le suivi d'exécution. L'essentiel de la dynamique dans l'utilisation de cet instrument repose donc d'abord sur la volonté et la capacité des AC à lancer des projets. L'insuffisance d'initiatives des AC est le premier risque de faible impact des réformes ; cette insuffisance se traduirait par un recours disproportionné à la procédure de l'offre spontanée.

Le déséquilibre entre la force des équipes du secteur privé et les administrations en charge : dès lors il y a un risque d'infériorité des équipes de l'administration contractante dans les phases de négociation de la consultation.

4. Perspectives et recommandations

Le renouveau de l'intérêt des pays pour les PPP et de l'adoption des réformes des PPP est encore assez récent. Toutefois, on peut constater, dans les administrations publiques concernées, des résistances à la culture de la maîtrise des risques jugée indispensable à la bonne gestion des PPP.

En réalité l'approche n'est pas étrangère à la commande publique classique des marchés publics. Ainsi le choix de la nature des prix dans un marché, prix forfaitaire et prix unitaire, obéit déjà à une approche d'allocation du risque de quantité, soit à l'entreprise titulaire du marché (prix forfaitaire), soit à l'administration contractante (prix unitaire).



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Mais la terminologie et l'attention conceptuelle portée à la maîtrise des risques sont nouveaux dans la commande publique. L'approche PPP conduit à une beaucoup plus grande visibilité de la problématique des risques et à un affichage renforcé qui se fonde de manière très intéressante sur la volonté de transparence dans l'allocation des risques entre les partenaires.

Des freins à l'adoption de la logique de maîtrise des risques peuvent exister dans la mesure où la transparence recherchée pourra apparaître comme une contrainte pour l'exécutif en limitant sa liberté d'action. Plusieurs facteurs jouent toutefois pour imposer cette logique de maîtrise des risques.

Ici en effet, que l'entreprise ait été sélectionnée après une procédure de mise en concurrence ou non, toute entreprise titulaire d'un contrat de PPP de montant conséquent et d'une durée dépassant les 10 ans, et pouvant atteindre 30 ans ou plus, est demanderesse de l'affichage clair de l'allocation des risques en cas de survenance d'un aléa qui ne manquera pas de se présenter durant cette durée très longue de contrat. L'évaluation de ces risques et leur limitation sont une condition de la possibilité d'une entreprise de s'engager sur le long terme dans de tels montages.

A titre interne, la logique de la maîtrise des risques dans les PPP sera d'autant plus facile à mettre en œuvre que progressera cette démarche de contrôle interne / évaluation des risques dans l'ensemble de la gestion publique et de la gestion des finances publiques.

Il reste que des difficultés réelles existent à la mise en œuvre de la logique de maîtrise des risques :

- Le dispositif d'évaluation et de valorisation des risques nécessitent l'existence de données qui peuvent s'avérer très difficiles à réunir ;
- Le principe d'identification des responsables dans la chaîne de traitement pour responsabiliser chacun des acteurs peut poser question dans le secteur public :
 - Si l'entreprise est rendue attributaire du risque, il convient de veiller à conserver l'attractivité du projet ;
 - Si le partenaire public est rendu attributaire du risque, on peut s'interroger sur le décalage entre la longue durée du contrat et la faible durée en comparaison des mandats électoraux.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Les difficultés réelles pourront expliquer les difficultés à monter des projets en PPP qui puissent intéresser des opérateurs privés. L'intérêt majeur porté par les pouvoirs publics aux PPP comme solution de financement, et la nécessité d'introduire la problématique de la gestion des risques dans cet instrument particulier, auront ainsi un impact intéressant quant à la diffusion de cette culture du risque dans l'ensemble de la commande publique, et même des finances publiques en général.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Annexe : textes principaux fixant le nouveau régime des PPP

Côte d'Ivoire

- Décret n°2018-358 du 29 mars 2018 déterminant les règles relatives aux contrats de partenariats public-privé
- Décret n°2018-359 du 29 mars 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du comité national de pilotage des partenariats public / privé.

Sénégal

- Loi n°2021-23 du 2 mars 2021 relative aux contrats de partenariat public-privé
- Décret n°2021-1443 du 27 octobre 2021

Guinée

- Loi L/2017/032 du 4 Juillet 2017
- Décret D/2021/041/PRG/RGG portant Partenariat Public Privé

Mauritanie

- Loi n°2017-006 du 01 février 2017, modifiée par la loi n°2021-006 du 19 février 2021, relative au Partenariat Public-Privé (PPP)
- Décret n°2021-115 du 30 juin 2021



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Acronymes

AC	Autorité Contractante
AFD	Agence Française de Développement (Home AFD - Agence Française de Développement)
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BEI	Banque Européenne d'Investissement (Page d'accueil Banque européenne d'investissement (eib.org))
EPEC	European PPP Expertise Center (EPEC (eib.org))
IGD	Institut de la Gestion Délégée (Accueil - Fondation IGD (fondation-igd.org))
MP	Marchés Publics
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (Page d'accueil - OCDE (oecd.org))
PPIAF	Public – Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF About Us)
PPP	Partenariat Public-Privé
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (Accueil UEMOA)

