

Chapitre 2 : PRIVÉ ET PUBLIC, UNE RELATION HISTORIQUE.

Cette section traite de l'évolution de la relation liant les secteurs privé et le secteur public depuis l'intervention du privé dans le sens informel, jusqu'à la mise en place des juridictions sur le contrat de PPP (Athias and Saussier 2007)

2.1. L'historique des financements d'infrastructures

Le choix du financement des infrastructures n'a jamais cessé d'être un souci majeur pour les pays développés et en développement. Bien que leurs efforts dans le déploiement d'infrastructures demeurent remarquables, le manque de ressources ou l'intégration d'une meilleure gestion des biens publics obligent certains pays à solliciter le marché dans l'objectif de toujours trouver un moyen satisfaisant ces besoins en ressources financières, quelle que soit la situation financière (Perrier, Toro et al. 2014). En effet, il existe un facteur externe, sur lequel l'État s'appuie pour améliorer ses projets de développement, sa situation financière et surtout économique, car de bonnes infrastructures engendreront une bonne croissance. C'est ainsi que Ponsolle (1999) affirme que, l'une des caractéristiques des dépenses d'infrastructures particulièrement importantes en termes de croissance et de finances publiques, réside dans les externalités. Celles-ci engendrent pour la collectivité, et que ne doivent pas occulter les difficultés d'évaluation. Cette affirmation paraît tout à fait plausible dans la mesure où les infrastructures procurent un bien-être essentiel à la population (Wibowo and Kochendoerfer 2011). L'échange entre les régions, les déplacements, le commerce interne sont facilités par la mise en place de bonnes infrastructures. Selon Liu and Cheah (2009), plusieurs méthodes étaient mises en place pour financer les infrastructures : les pouvoirs publics retournaient les cash-flows engendrés par des projets amortis sur le financement de nouvelles infrastructures. La question qui se pose est de savoir comment ont été financées ces infrastructures déjà amorties (Conchon 2005). À la fin de chaque année, les gouvernements établissaient leur budget annuel

pour les différents secteurs, et en particulier le secteur des infrastructures. Toutefois, les fonds budgétisés ne sont pas assez suffisants pour satisfaire le besoin existant, c'est pourquoi l'État fait appel au secteur privé. Avant l'entrée en jeu du privé, des projets d'infrastructures étaient financés en totalité par le secteur public qui s'est rendu compte par la suite qu'il pouvait orienter ses efforts dans des secteurs beaucoup plus prometteurs et laisser intervenir le privé dans le financement de projets de développement tels que les infrastructures. De plus, cette prise de décision est favorisée par le fait que les cash-flows de certains projets rentables peuvent en financer d'autres. C'est cette raison qui mène Bonnafous (2002) à affirmer que la rentabilité financière des grands projets tels que les Train à Grande Vitesse (TGV) sud-est à Atlantique permettait d'assurer l'autofinancement d'autres projets et il ne venait à l'idée de personne qu'ils puissent être réalisés et exploités autrement que par l'opérateur public. En pratique il existe un petit paradoxe sur cette affirmation et ce qu'a dit Conchon (2005). Il en ajoute que le privé a toujours été présent pour le financement des infrastructures. Il fait même savoir que le système de concession est admis avant le XVIII^e siècle, mais la mise en pratique usuelle ne remonte qu'au règne de Louis XIII c'est-à-dire, au XVII^e siècle. Il est évident que l'une des affirmations est exacte, mais en effet ce qui nous intéresse à ce niveau est de savoir si les opérateurs privés ont pris part à la réalisation des ouvrages publics. C'est dans cette perspective qu'est née la relation privé-public qui fait l'objet de cette recherche. Nous verrons comment les infrastructures ont pu bien évoluer grâce au secteur privé.

2.1.1. En quoi le privé peut-il être utile au public ?

L'aspect économique d'un pays peut pousser ses dirigeants à effectuer un effort remarquable sur l'évolution des services publics afin de faciliter la variation de son taux de croissance économique. Depuis la crise de 2008, la gestion financière des institutions, qu'elles soient industrielles ou étatiques, est beaucoup mieux appréhendée par les agents économiques

et financiers internationaux (Schäfer, Schnabel et al. 2016). En mettant une attention particulière sur la gestion financière des biens publics, il est important de savoir que ces dernières années ont été marquées par une orientation du système de financement surtout au niveau des infrastructures. La réalisation et la gestion des biens publics sont aujourd'hui attribuées au secteur privé et ceci est dû à une objectivité incarnée du pouvoir public. En outre, cette relation public-privé crée une combinaison étroite pouvant aboutir à des intérêts partagés. C'est dans cette perspective que Angles (2012) démontre que les exploitations assurées par l'État comme les investissements visant à créer des infrastructures, une ligne de chemin de fer, un réseau de télécommunication ou autre, servent l'intérêt public et développent l'activité productrice des entreprises. S'il est bien vrai que ces deux partenaires profitent des accords qu'ils ont noués, nous verrons plus tard que leur relation est bien plus complexe qu'on ne le suppose. À en croire les recherches faites sur quelques projets, le partage des risques diffère d'un projet à un autre. De toute évidence, le pouvoir public dispose d'une variété de projets devant être complétés avant la durée donnée. En effet, les fonds alloués à ces projets ne sont pas toujours suffisants pour la réalisation ou la gestion des biens publics. Selon Hudon (2016) l'appel au privé pour les projets de grande taille peut permettre à l'État d'orienter ses fonds vers d'autres projets beaucoup plus nécessaires tels que les projets de la santé et de l'éducation. Un tel avantage peut apporter une plus-value financière sur la rentabilité des biens publics. En ce qui concerne la gestion de ces biens tels que les infrastructures à péage, il est très fréquent que le pouvoir public confie la gestion de ces dernières à des opérateurs privés et du point de vue des citoyens, ces projets gérés, voire même financés par le privé, sont mieux pris en considération que ceux appartenant au pouvoir public. Cette affirmation peut être justifiée par les propos de Bonnafous (2002) qui stipule que dans les pays peu accoutumés aux infrastructures à péage, on observe qu'un péage est mal accepté lorsque l'État est propriétaire de l'infrastructure alors cela paraît naturel lorsque le péage est financé par une entreprise privée.

Comme nous venons de le voir, en général les projets confiés au privé sont souvent les projets de très grande envergure comme les projets d'autoroutes. La durée de ces partenariats peut souvent aller jusqu'à des dizaines d'années avant que ceci soit transmis au pouvoir public. Selon, Beuve, De Brux et al. (2013) le taux de rentabilité interne (Perrier, Toro et al.) du projet évaluera la profitabilité du projet ce TRI diffère selon que le projet est financé par un opérateur public ou privé. Des études faites par Bonnafous (2002) prouvent que le TRI généré par le projet financé par le privé est beaucoup plus élevé que celui financé par le public et cela du fait que le coût du projet est moins coûteux quand il est financé par un opérateur privé. Envisager le privé dans la réalisation des affaires publiques est un moyen d'introduire la technologie et l'innovation du privé dans le but de prévoir un avenir des biens publics de meilleure qualité. L'intervention du privé dans les affaires du pouvoir public entraîne une importante diminution de l'endettement de l'État. En effet, le manque de ressources financières des collectivités publiques pour la réalisation des infrastructures amène le gouvernement à s'orienter vers le marché public des infrastructures afin de solliciter une dette pour les financements. En revanche, un partenariat avec le privé permettrait d'éviter cette situation. Cette sollicitation du privé a continué d'évoluer sous différentes formes jusqu'à un point où les autorités publiques lui ont laissé la réalisation et la gestion globale de tous les services, autrement dit, une relation des deux secteurs aboutissant aujourd'hui à un vrai partenariat communément appelé le partenariat public-privé (Baldé 2016).

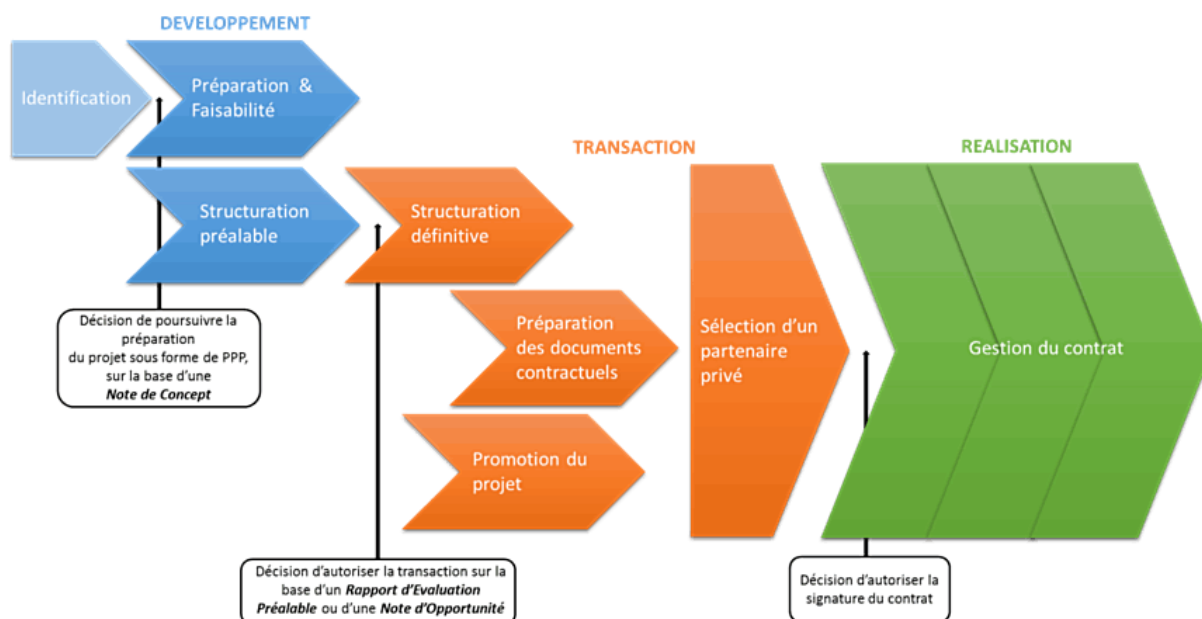
2.2. Le partenariat public-privé

Comme nous l'avons bien défini, le partenariat public-privé est constitué de plusieurs contrats parmi lesquels seulement un peut être choisi pour un accord entre le public et privé. Dans certains contrats, le financement du projet doit être assuré par le privé et lorsqu'on dit « privé », il est important de comprendre qu'il ne s'agit pas seulement d'entreprises privées,

mais d'un consortium constitué de bailleurs de fonds, d'un concessionnaire et d'actionnaires. Ainsi, nous venons de justifier à partir de cette définition que le partenariat public-privé est bien une manière pour le pouvoir public de moins s'endetter. Comme nous venons de le montrer, le partenariat public-privé est un type de financement qui mène le privé et public à se partager des termes signés dans un contrat bien défini par les parties prenantes, mais en effet, il n'existe pas un seul contrat pour tous les types de projets. Nous essayerons dans les prochaines étapes de ce travail, d'ouvrir une brèche afin de détailler et d'expliquer les différents types de contrats du PPP.

2.3. Le cycle de vie du partenariat public-privé

Le PPP est un contrat de partenariat liant le gouvernement et le privé pour une longue période, depuis la signature jusqu'au transfert de l'ouvrage. Durant toute cette période, et même avant la signature, une succession d'activité se produit, arrivant à une liaison d'affaires entre le concédant et le consortium privé.



Source² : (Benin, 2020)

Figure 2 : les différentes étapes du partenariat public-privé

2.3.1. Le développement du PPP

La situation économique du pays fait ressentir le besoin de renforcer les infrastructures afin de pouvoir faciliter les échanges commerciaux et le déplacement des contribuables. Par exemple, le gouvernement du Sénégal, dans l'idée de créer un nouveau pôle urbain du nom de Diamniadio, a mis en place une autoroute à péage ainsi qu'un train express régional depuis la capitale jusqu'à cette jonction, dans le but d'améliorer les conditions de déplacement. De base, il s'agit d'un audit juridique, financier, technique et économique fait par le pouvoir public dans le but de pouvoir bien répondre aux questions posées par la définition des normes de service, à savoir :

² <https://www.mdsbenin.org/wp-content/uploads/2020/02/Guide-simplifi%C3%A9-de-co-cr%C3%A9ation-et-de-gestion-des-PPP-niveau-A-01-2020.pdf>

- 1) Quelles seront les prestations ?
- 2) Quel sera leur niveau de qualité ?
- 3) Qui sera chargé de les assurer ?

La mise en place d'un projet de cette envergure émane très souvent de l'identification d'un besoin, comme nous venons de le démontrer en citant la situation économique. Une fois le projet identifié, il est cependant préalable de faire une étude de faisabilité sur tous les angles de développement et de voir si l'investissement aura un impact sur l'économie ou pas. En ce sens, la faisabilité du projet et la structuration préalable permettront de prendre la décision sur le mode de financement à adopter pour la réalisation de l'ouvrage.

2.3.2. La faisabilité du projet.

Avant de pouvoir prendre une décision sur la réalisation d'un projet, il est opportun de faire une étude complète des impacts que ce dernier a sur le développement du pays. Il est bien évident que certains projets de grande envergure touchent tous les secteurs d'activité de l'économie. Afin de mener à bien le projet, le pouvoir public demeure très exigeant sur l'évaluation des risques et coûts. Selon Perrier, Toro et al. (2014), l'examen des risques est un facteur critique pour évaluer la capacité à rembourser les dettes, couvrir les coûts et permettre le versement des dividendes aux actionnaires. La compilation de tous les renseignements obtenus lors de cette phase d'identification permet au gouvernement de prendre la décision de réaliser le projet par un partenariat public-privé et par la suite poursuivre vers la transaction qui consiste à faire la sélection du partenaire privé avec qui il fera affaire pour le projet.

2.3.3. Transaction du projet.

Cette phase du montage peut être considérée comme la plus importante selon Ndiaye (2018) après l'étude transversale de tous les secteurs, l'autorité est à ce niveau tenue de se conformer aux législations de contrat, plus particulièrement afin de consolider un montage

solide pour son projet. L'institution étatique qui représente le partenaire public effectue une structuration définitive du projet avant de préparer les documents contractuels pour, à terme, faire la promotion du projet.

2.3.4. Structuration définitive

Lors de la structuration initiale, le partenaire public divise, avec ses représentants, le projet en livrables jusqu'à l'obtention de livrables plus petits que nous appelons lots de travaux : il s'agit ici d'une structure de découpage du projet (SDP en français ou WBS en anglais). La fin de cette structuration permettra au pouvoir public d'avoir une meilleure idée du coût du projet et de la durée ; on parle ici de la durée de réalisation de l'ouvrage et non de la durée d'exploitation du projet qui sera définie par le public et le privé selon le montant financé. En outre, la structuration définitive permet de révéifier la structure afin d'en tirer une structure définitive qui sera présentée sous forme de document lors de l'appel d'offres.

2.3.5. La préparation des documents

La documentation du contrat consiste à regrouper toutes les informations liées au projet. Il s'agit de la structuration du projet, la charte de projet et d'autres documents qui ne regorgent que d'informations liées aux projets. C'est ce document qui sera soumis au marché en guise d'appel d'offres pour le choix du partenaire privé.

2.3.6. La promotion du projet et le choix du privé

À cette étape, le projet est identifié, structuré, documenté et prêt à être lancé sur le marché. Cette étape consiste à définir les informations que nous voulons faire connaître sur le projet puis identifier auprès de qui l'information doit être diffusée et surtout de quelle manière. La majeure partie des projets publics financés en PPP sont remboursés par le contribuable, à ce niveau, il est fortement conseillé de rendre le projet transparent afin que la population soit au

même niveau d'information que les autorités publiques. Une fois la promotion du projet effectuée, le pouvoir public lance un appel d'offre comprenant des critères d'admissibilité. Le pouvoir public a pour objectif de choisir un partenaire privé qui pourra réaliser le projet de façon très optimiste, autrement dit en minimisant les coûts et en maximisant la qualité du projet. En effet, le partenaire privé qui aura la charge du projet doit avoir une expertise technique reconnue et une assise financière forte. Le choix du partenaire privé est très important pour un bien public. En effet la rentabilité du projet ne préoccupe pas trop le partenaire public au début du processus de PPP, mais il veille en revanche à ce que la qualité du projet ne soit pas trop compromise, car, après une longue durée d'exploitation par le privé, le projet doit être transmis à l'État. Le management d'un partenariat public-privé implique une attention très particulière sur la rentabilité du projet, ainsi il est très important de bien définir les rôles et responsabilités de chacun afin de ne pas le compromettre.

2.4. Partenariat public-privé : le management de la complexité

Le PPP semble être moins complexe qu'il ne l'est en réalité. Du début du contrat jusqu'à son terme, les deux partenaires du projet ont un seul objectif commun même si les intérêts sont différents. En effet, ces intérêts divergents poussent certains partenaires à vouloir favoriser les leurs jusqu'à compromettre ceux de leur partenaire (Lyonnet du Moutier 2003). La révision périodique des termes du contrat est un moyen de pouvoir bien restructurer les rôles et responsabilités de chacun. Dans l'exemple des autoroutes à péage, s'il y a des moments où le niveau du trafic baisse et où les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous, le prix du péage peut être augmenté afin de compenser la différence de rentabilité par rapport à celle du prix initial. En effet, dans certains pays du continent africain, cette situation est mal vue par le

contribuable qui aussi est considéré comme le client du projet. Hafsi (2009) montre de façon particulière que le partenaire privé ne se comporte de manière responsable que dans la limite ou la rentabilité du projet le permet et si le projet n'est pas rentable ou évolue de manière non favorable, il peut d'une manière ou d'une autre s'en dégager. Une telle situation impose au pouvoir public de bien renégocier les termes du contrat afin que les objectifs du projet ne soient pas compromis par les éventuels effets néfastes du partenaire privé. Dans un angle beaucoup plus élargi du PPP, la gestion du bien public s'avère très avantageuse pour les deux partenaires, mais sa continuité ou même la multiplication des projets en PPP privera le pouvoir public d'une maîtrise sur la souveraineté patrimoniale d'un bien implanté dans son périmètre. En effet, cette argumentation apporte une relation de cause à effet sur ce que nous venons de démontrer sur le pouvoir du partenaire privé dans la gestion du bien. Hafsi (2009) vient encore justifier ces propos en démontrant que la multiplication des PPP enlève à l'État sa capacité d'action souveraine traditionnelle. En tenant compte de ces affirmations, on arrive à l'hypothèse qui révèle la domination du partenaire privé sur le public. Nous verrons plus tard, à l'aide de données recensées, si cette hypothèse s'avérera ou non. Le PPP est de plus en plus en pratique dans certains projets d'envergure et notamment en Afrique où le besoin en ressources se fait fortement ressentir. Nous avons noté au début de ce travail que le PPP est un moyen pour les pouvoirs publics en déficit financier de réaliser leurs projets. Dans cette perspective, nous nous sommes intéressés au continent africain, qui aujourd'hui présente beaucoup de défis dans l'évolution des infrastructures