

# PRÉFACE

A la demande de la Conférence<sup>1</sup> des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et la Commission de l'UEMOA ont conduit des réflexions sur la mise en œuvre d'un cadre réglementaire et d'instruments de financements dédiés aux PPP à l'échelle régionale.

Ainsi, cette instruction de la Conférence des Chefs d'Etat a été le fait générateur de la mise en œuvre d'une initiative régionale dédiée au développement des PPP afin d' « *instaurer une nouvelle forme de gouvernance axée sur le Partenariat Public Privé (PPP) et sur des réformes structurantes destinées à l'amélioration du financement des économies de l'Union* ».

Cette question du financement des PPP est d'autant fondée que les États des pays développés et ceux en voie de développement n'ont plus la capacité suffisante pour réaliser et assurer l'entretien des projets d'infrastructures dans un contexte où les besoins y afférents vont croissant tandis que les ressources budgétaires se raréfient.

Cette contrainte de capacité des États, en relation avec l'énormité des besoins d'investissements, s'exprime à la fois dans l'en-

---

1. Le communiqué final de la seizième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, tenue à Lomé le 6 juin 2012, précise cette instruction. Disponible à l'adresse : [http://www.izf.net/sites/default/files/MaJ2015/uemoa/conf%C3%A9rence%20des%20chefs%20d%27etas/ComPresse\\_CCEG\\_UEMOA\\_06062012.pdf](http://www.izf.net/sites/default/files/MaJ2015/uemoa/conf%C3%A9rence%20des%20chefs%20d%27etas/ComPresse_CCEG_UEMOA_06062012.pdf).

tretien des infrastructures existantes, mais également dans la construction de nouvelles infrastructures dans la mesure où les financements y afférents sont majoritairement déficitaires dans les comptes publics. Dans ce contexte, l'apport du secteur privé dans le cadre d'un Partenariat Public-Privé vient en complément des efforts d'investissements publics réalisés. En outre, un tel effort constitue une alternative à la construction et à la maintenance d'infrastructures d'utilité publique, génératrices d'une forte valeur ajoutée à la fois organisationnelle, technique, économique et sociale.

Par ailleurs, une revue de la littérature révèle que plusieurs auteurs se sont intéressés à la thématique des PPP, principalement dans les pays développés en abordant les aspects liés à la gouvernance des PPP, à l'évaluation socio-économique des PPP, à la performance des PPP, à la problématique du financement des PPP. De ces travaux, il en découle deux principaux constats. Le premier est que les débats sur les PPP continuent. Le second est la mise en évidence de la profondeur du sujet montrant que « rien n'est arrêté d'avance » et que toutes les pistes de réflexions y afférentes doivent être investiguées et poursuivies.

En Afrique, plusieurs études et réflexions concernant la problématique du financement des infrastructures ont été conduites par des auteurs et des institutions internationales. Ces études et réflexions ont notamment abordé les différentes interventions des Banques Multilatérales de Développement (BMD) dont celles installées en Afrique ; l'importance du recours aux marchés financiers internationaux, ainsi qu'aux investisseurs privés tant d'origine interne qu'externe (hors de l'Afrique le plus souvent) pour la réalisation et la gestion d'infrastructures dont celles montées en mode PPP.

Toutefois, la littérature reste peu expressive sur la relation entre structure financière/structure de propriété et performance des PPP. Il apparaît qu'à ce jour, les sujets de recherche n'abordent pas encore la dimension performance des PPP – en rapport avec leur structure financière et leur structure de propriété – à l'échelle régionale dans l'espace UEMOA.

La problématique des PPP reste ainsi une question d'actualité inépuisée qui augure des perspectives en termes de travaux de

recherches futures. Ce qui justifie l'intérêt à étudier la performance rétrospective des PPP réalisées dans l'espace UEMOA. En effet, faire des PPP un outil de Bonne gouvernance suppose une évaluation rétrospective de la performance des projets de ce type déjà mis en œuvre ou en cours de mise en œuvre dans le même espace. Une telle évaluation devrait aborder entre autres, l'impact de la structure de financement et de la structure de propriété sur la performance des projets réalisés afin de : (i) profiter des retours d'expérience pour améliorer la réalisation des projets ; (ii) fournir de la matière première tant pour la mise en œuvre de l'initiative régionale des PPP que pour alimenter les débats sur la gouvernance, le financement et la performance des PPP.

En cela, l'ouvrage de Monsieur Constantin Dabiré, cadre à la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), vient à point nommé. Il rend compte de la mise en œuvre des partenariats publics privés au sein de l'UEMOA de deux manières. En premier lieu, il dresse le bilan de mise en œuvre de l'Initiative PPP amorcée à partir de 2012 sur instruction de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'UEMOA. En seconde lieu, il établit un bilan assez détaillé des retours d'expérience portant sur 29 projets financés par les banques multilatérales de développement de 1999 à 2016. Il reste entendu que les opinions émises sur cette mise en œuvre relèvent de la responsabilité de l'auteur.

Ouvrage à la fois pratique et didactique, ce livre de Monsieur Constantin Dabiré réussit un tour de force unique en son genre en synthétisant rigoureusement en un langage simple et accessible, l'état de l'art dans le domaine des partenariats public et privé en prenant soin de faire ressortir la particularité de cet état de l'art de son terrain d'étude : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

D'un point de vue pratique, ce livre est un véritable référentiel au service des praticiens et des décideurs politiques intéressés par le sujet des PPP de même que les utilisateurs des services afférents aux PPP. Ils disposent désormais d'un outil de travail indispensable à la conception, au financement, à l'exploitation, à la maintenance, au suivi des projets montés en PPP.

Sur le plan académique, ce livre est un trésor précieux de par sa capacité à couvrir toutes les dimensions fondamentales de la question des PPP. Il offre un survol de la littérature qui permet à son lecteur d'être à jour dans les dimensions clés des PPP. Mieux, il analyse, sans détour et minutieusement, les retours d'expérience rétrospectifs portant à la fois sur la mise en œuvre de l'initiative PPP de l'UEMOA que sur celle des projets financés et montés en PPP dans cette union.

*In fine*, l'évidence apparaît, à la lecture de ce livre, qu'il reste beaucoup à faire dans le domaine des PPP au regard de l'objectif noble et volontariste affiché par les Autorités de l'UEMOA qui est *l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance et l'instauration des réformes structurantes destinées à l'amélioration du financement des économies de l'Union*.

C'est pourquoi, je voudrais adresser mes félicitations à Constantin Dabiré qui a pris l'initiative une fois encore d'alimenter le débat sur le sujet des PPP en publiant pour la troisième fois, en l'espace de cinq ans, un ouvrage sur cette thématique.

M'ayant personnellement beaucoup investi dans ce domaine, je ne peux que me réjouir de l'édition de ce livre dont le succès sera, j'en suis convaincu, à la mesure de la qualité de son contenu.

Christian ADOVELANDE  
Président de la Banque Ouest Africaine  
de Développement (BOAD)

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

**Adetef** : Assistance au Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières

**AFD** : Agence Française de Développement

**ALSF** : *African Legal Support Facility*

**BAD** : Banque Africaine de Développement

**BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

**BEI** : Banque Européenne d'Investissement

**BIDC** : Banque d'Investissement et de Développement de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

**BMD** : Banque Multilatérale de Développement

**BOAD** : Banque Ouest Africaine de Développement

**BSI** : *Business Science Institute*

**CEDEAO** : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

**CEEAC** : Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale

**CEFEB** : Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires

**CEMAC** : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

**CO-PPP** : Comité des Partenariats Public-privé

**DBA** : *Doctorate in Bussiness Administration*

- DSP** : Délégation de service public
- ECP** : *Engineering, Procurement and Construction*
- FCFA** : Franc de la Communauté Financière Africaine
- GIF** : *Global Infrastructures Fund*
- IMD** : Institution Multilatérale de Développement
- M USD** : Millions de dollar américain
- OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
- ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- PFA** : Perspectives Financières Actualisées
- PFI** : *Private Finance Initiative*
- PME** : Petite et Moyenne Entreprise
- PPDU** : Projects Preparation and Development Unit
- PPIAF** : Public-Private Infrastructures Advisory Facility
- PPP** : Partenariat Public-Privé
- SFI** : Société financière Internationale
- SPV** : *Special Purpose Vehicle*
- TRI** : Taux de Rentabilité Interne
- TRE** : Taux de Rentabilité Economique
- TRF** : Taux de Rentabilité des Fonds Propres
- UE** : Union Européenne
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- UNEG** : *United Nations Evaluation Group*
- URD-PPP** : Unité Régionale de Développement des Projets en Partenariat Public-Privé

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

## 1. CONTEXTE GÉNÉRAL

Un matin à mon réveil, j'entre dans ma douche pour prendre un bain matinal. J'ouvre mon robinet ; aucune goutte d'eau ne coulait. C'est alors que mon épouse m'informa de la coupure d'eau par la régie des eaux dans le cadre de son programme de rationalisation de l'approvisionnement de la ville de Lomé en eau. Le mois suivant, pendant un séjour professionnel à Cotonou, je m'assis un soir à ma descente du bureau devant un poste téléviseur de ma chambre d'hôtel, pour suivre la finale de la coupe de la ligue des champions européenne. Que ne fut pas ma surprise de constater une coupure soudaine d'électricité. Interrogée, la réception de l'hôtel m'informa qu'il s'agissait d'une coupure d'électricité à l'échelle de la ville. La semaine suivante, je me retrouve à Bamako pour un congrès associatif de deux jours. Pendant ce séjour, il était impossible de communiquer par l'entremise d'internet. Un mois plus tard, je me rendis à l'aéroport de Ouagadougou pour un voyage professionnel au Sénégal. Au moment d'embarquer, nous sommes informés du report du vol de 16H pour des raisons techniques liées à l'appareil qui devait effectuer le vol.

Ces exemples suscités sont révélateurs des conditions de vie pénibles des ménages et des populations dans les pays en voie de développement, précisément dans les pays africains surtout ceux en dessous du Sahara. Ils traduisent à la fois le déficit d'in-

frastructures et les conditions d'exploitations exécrables des infrastructures existantes. Ces conditions de vie sont encore plus répugnantes pour les populations vivant en milieu semi-urbain et rural, privées d'infrastructures socio-économiques de base : eau et assainissement, électricité, transport, éducation de base, santé. Ces conditions de vie à la limite de la précarité risquent de s'amplifier avec la démographie galopante des pays concernés. En effet, ces pays sont confrontés aux difficultés économiques, aux contraintes budgétaires des Etats, à la raréfaction des ressources financières publiques. Ces obstacles freinent, en dépit de la bonne intention de ces pays à développer des programmes d'investissements pour améliorer les conditions de vie des populations, leur volonté de développer des infrastructures aussi bien qualitativement que quantitativement.

Face à cette situation existentielle, plusieurs pistes de solutions sont préconisées tant par la littérature en sciences humaines et sociales – dont l'économie publique et les sciences de gestion – que par les spécialistes des questions du développement socio-économique telles les institutions internationales du développement, les ministères en charge des finances, de l'économie et du développement des pays développés ou en voie de développement. Parmi celles-ci, figurent toutes les formes d'association regroupant à la fois les secteurs publics et privés pour concevoir, financer, construire, exploiter ou assurer la maintenance des infrastructures d'utilité publique ou d'intérêt général. Connues sous le vocable PPP, ces associations connaissent une forte expansion en Afrique notamment en Afrique sub-saharienne à la fin de la décennie 2000 et au début de la décennie 2010. Tous les pays s'y intéressent. Il ne peut se passer une journée sans que l'actualité médiatique nationale ou internationale n'aborde le sujet des PPP. Ainsi, les PPP sont devenus un phénomène de mode, usité à tout bout de champ pour résoudre l'épineuse problématique de la construction et du financement des Infrastructures.

Les développements qui précèdent sont une conception modélisée simplificatrice des PPP, telle que ressentie par le commun des mortels. Ils donnent une image simplifiée d'un sujet d'actualité qui prend de l'ampleur au fil du temps. On est alors tenté de se demander si les PPP sont un mythe ou une réalité visant à



favoriser l'amélioration des conditions de vie des ménages par la construction d'infrastructures de qualité, accessibles à tous. Cette interrogation est fondée en raison, d'une part, de l'état de pauvreté extrême des ménages de même que leur condition de vie à la limite de l'humanité et d'autre part, de la raréfaction des ressources financières pour financer les infrastructures notamment celles d'utilité publique. D'ailleurs, la seizième conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), tenue à Lomé en juin 2012, s'est faite sien ce sujet des PPP en invitant les organes exécutifs de l'Union à y réfléchir.

## 2. PROBLÉMATIQUE

En considération de ce qui précède, il apparaît plus qu'opportun de s'interroger sur les fondements à la fois conceptuels et pragmatiques des PPP. D'où tirent-ils leurs origines ? Pourquoi les Etats des pays en voie de développement s'y intéressent-ils ? Contribuent-ils à résoudre l'épineuse problématique de la construction et du développement des infrastructures pour sortir des pays africains de leur précarité ?

C'est ainsi que cette question des PPP a suscité notre appétence. Nous l'avons traitée dans le cadre de l'*Executive Doctorate in Business Administration* (EDBA) du *Business Science Institute* du Luxembourg (BSI), un programme doctoral qui est le fruit d'une collaboration entre le BSI et plusieurs universités publiques et privées dont l'Université publique Jean Moulin Lyon III (France). Le sujet de la recherche portait sur le thème suivant : Impact de la structure financière et de la structure de propriété sur la performance globale des projets PPP-Cas des pays de l'UEMOA.

Loin de vouloir présenter toute la thèse dans ce présent ouvrage, nous y avons extirpé les parties susceptibles d'intéresser le grand public et de susciter un grand débat. Ces parties rendent compte de la problématique des PPP en relation avec leur performance en s'appuyant sur : (i) les résultats d'un échantillon de 29 projets PPP financés par les Banques multilatérales de développements en Afrique ; (ii) l'évaluation du processus de construction d'une initiative régionale PPP amorcée au sein de l'UEMOA à la demande des plus hautes autorités de cette

Union. Précisément, l'étude a été conduite à partir d'une base de données primaires et secondaires. Les données primaires proviennent d'une enquête de satisfaction en ligne des usagers de 29 projets PPP concernant 7 pays dans divers secteurs d'activités de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Ainsi, cet ouvrage offre l'avantage de réfléchir à une question d'actualité, à savoir, comment financer des projets à partir d'un partenariat public-privé qui puisse permettre de satisfaire l'ensemble des partenaires, privé, public et usagers. C'est une question qui touche les pays africains, mais qui peut aussi se poser pour les pays développés qui ont une dette publique en augmentation constante. Les autorités publiques sont désormais confrontées à un problème de raréfaction de leurs ressources avec des besoins de financement croissants pour répondre à une forte demande sociétale de services et d'infrastructures publiques. Donc, la question essentielle est de construire l'instrument de financement le mieux adapté à cette situation et de trouver la forme d'organisation optimale pour répondre à ce dilemme. Face à ce problème d'inadéquation entre le manque de ressources et les besoins de financement, l'intervention du secteur privé peut représenter une solution alternative pour lever des ressources privées en vue de la réalisation d'infrastructures publiques. Mais, toute la question réside dans la définition de l'instrument de financement et dans la forme d'organisation.

Tout au long de ce travail, le contexte africain des PPP notamment celui des pays de l'UEMOA est bien exposé et illustré. Le choix du terrain (Zone géographique des pays de l'UEMOA) renforce l'originalité du travail et souligne bien la pertinence de la question de recherche. Ceci permet de comprendre les échecs et réussites des différentes initiatives africaines en matière de financement des infrastructures.

Fortement emprunte de terrain et finalisée avec la production de recommandations managériales détaillées, cet ouvrage s'inscrivant dans le cadre d'une recherche-action vise ainsi à produire des savoirs actionnables, caractéristique essentielle des travaux de recherche de DBA.

Par cette recherche et la question de la conjugaison du financement d'infrastructures publiques et d'un management privé,

cet ouvrage ouvre un débat managérial d'actualité. Les résultats obtenus apportent un éclairage utile sur la construction des PPP. Un certain nombre de recommandations managériales, opérationnelles, sont réalisées à la fin de l'ouvrage. Dès lors, il permet au lecteur de porter une appréciation personnelle sur les résultats de la mise en œuvre des PPP au sein de l'UEMOA tout en répondant à l'aune des retours d'expériences formulées, à la question suivante : les PPP sont-ils un mythe ou une réalité ?

### 3. PLAN DE L'ÉTUDE

Ce livre comporte deux parties. La première partie aborde à la fois la problématique, la gouvernance, l'environnement et le cadre théorique des PPP. Elle se subdivise en trois chapitres. Le premier chapitre analyse la problématique du financement des infrastructures, l'évaluation et la gouvernance des politiques publiques dont les PPP. Le deuxième chapitre s'attèle à cerner l'environnement des PPP de façon générale et plus spécifiquement dans l'espace UEMOA. Le troisième chapitre porte sur l'étude des conditions de financement des PPP au sein de cet espace.

S'agissant de la deuxième partie du livre, elle est consacrée, à travers deux chapitres, à la présentation et la discussion des résultats, les recommandations managériales. A cette fin, le premier chapitre présente et discute les résultats de l'étude. Le deuxième chapitre synthétise les résultats de la thèse susceptibles d'intéresser un large public concerné par la question des résultats de l'évaluation des politiques et formule sur la base des connaissances générées, des recommandations managériales.