

## PRÉFACE

Serge EKUE,  
Président de la BOAD

Dans son rapport faisant le point sur le soutien apporté à l'investissement dans les infrastructures africaines, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relève que le développement de celles-ci, quoique crucial pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté en Afrique, pâtit d'un *gap* de financement qui ne saurait être couvert uniquement par les sources publiques de financement. D'ailleurs, force est de constater que cette question du financement des infrastructures ne concerne pas que le continent africain, mais elle se pose dans l'ensemble des pays du monde. Pour y faire face, l'investissement privé – en dépit du fait que celui-ci ait joué par le passé un rôle limité dans le financement des infrastructures en Afrique en raison d'un environnement peu propice à leur développement – est suggéré comme une des solutions complémentaires parmi tant d'autres pour le comblement du déficit du financement des infrastructures.

En effet, la problématique du développement des infrastructures est une question d'autant plus préoccupante en Afrique que celles-ci sont nécessaires pour assurer la croissance économique et réduire la pauvreté. En dépit des efforts déployés par les pouvoirs publics, le continent souffre encore d'un déficit infrastructurel important qui nécessite des investissements massifs et bien ciblés. En cela, les différents partenaires techniques et financiers de l'Afrique, de même que les gouvernements du continent privilégient l'implication du secteur privé *via* les partenariats public-privé pour participer à la résorption du déficit infrastructurel.

Dès lors, il apparaît légitime de se poser la question suivante : quels sont les facteurs déterminants à prendre en compte pour favoriser en

Afrique la participation du secteur privé à la mise en œuvre des PPP ? Cet ouvrage de Constantin Dabiré aborde cette question dans le contexte de l'Afrique subsaharienne avec une certaine lucidité. Enfin, Monsieur Dabiré propose des voies pour améliorer leur prise en compte.

Bien que le recours au PPP soit recommandé comme une alternative pour financer des infrastructures publiques et introduire le système de management privé dans la sphère publique pour en améliorer la gouvernance, il est avant tout opportun de définir ce concept et d'en cerner les contours. Ce faisant, on peut constater que les partenariats public-privé (PPP) ne sont pas définis de manière uniforme aussi bien par la littérature en sciences économiques et en sciences de gestion que par les praticiens. En effet, il existe une multitude de définitions pour désigner le vocable « PPP ». Cet ouvrage s'attèle à montrer combien les approches PPP sont difficiles à contenir dans une définition unique tant les variantes sont nombreuses et constamment remises en jeu par les acteurs. On pourrait donc retenir qu'il n'existe pas un type standard de partenariat public-privé clairement défini, mais une panoplie de types de partenariats public-privé (PPP) adaptés chacun à une situation particulière.

Le présent ouvrage prolonge les réflexions antérieures de Monsieur Dabiré en la matière et les complète. Il faut saluer cette continuité dans la réflexion, cette suite logique qui vise à donner une somme de connaissances globale, mais précise, sur le sujet. L'intérêt de ce livre est quadruple, en ce sens qu'il met en exergue quatre sujets majeurs lorsqu'on aborde la question des PPP. Le premier renvoie à la disponibilité et aux modalités de financement ; ce qui conduit à réfléchir sur l'origine des fonds (publics ou privés) destinés à ce financement. Le deuxième a trait à la capacité contractuelle de la société porteuse du projet. Cette capacité s'appréhende aussi bien au travers de la qualité de la signature de cette société que de la qualité de la structure de l'actionariat. Le troisième sujet concerne la performance du secteur privé. Le quatrième est relatif à l'introduction du système de gouvernance privée dans la sphère publique.

Les PPP suscitent *in fine* beaucoup de débats. Il en découle deux principaux constats : le premier est relatif aux débats sur le financement et l'évaluation des PPP, de leur performance, mais aussi de la question cruciale de leur gouvernance ; le second a trait au fait que « rien n'est arrêté d'avance » et que toutes les pistes de réflexions afférentes doivent être investiguées.

Dans ce contexte, l'ouvrage de Constantin Dabiré, cadre de la Banque ouest africaine de développement (BOAD), est une

contribution opportune. Il rend compte de la mise en œuvre des partenariats publics privés dans le contexte de l'Afrique subsaharienne de deux manières. En premier lieu, il dresse le bilan de mise en œuvre des PPP dans cette partie du continent africain. En second lieu, il établit un bilan des retours d'expérience portant sur 565 projets financés par les banques multilatérales de développement de 1990 à 2019. 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 Constantin Dabiré réussit, dans un langage simple et accessible au lecteur, à faire un tour d'horizon de 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 : les pays d'Afrique subsaharienne.

S'il est vrai que des ouvrages étudient les déterminants des PPP, il faut souligner que rares sont ceux qui s'intéressent spécifiquement aux déterminants des PPP en Afrique subsaharienne, ou à tout le moins, qui abordent ce sujet par l'entremise d'études quantitatives. Pourtant, il y a lieu de reconnaître que l'Afrique subsaharienne s'intéresse depuis plus d'une décennie aux PPP comme source alternative à l'investissement public et un instrument d'amélioration de la gouvernance publique. Pour mieux orienter les décideurs et donner plus de matière aux chercheurs, certaines recommandations issues des travaux de recherche en Afrique militent en faveur de pistes de recherches futures qui se focaliseraient sur des études quantitatives pour, entre autres : (i) appréhender les contours des déterminants des PPP en Afrique ; (ii) se focaliser sur les efforts d'investissements dans les infrastructures dans des conditions optimales. C'est pourquoi la conduite des études relatives aux déterminants des PPP, dans le cadre du continent africain, paraît digne d'intérêt.

D'un point de vue pratique, ce livre est une contribution éclairée aussi bien pour les praticiens et les décideurs politiques intéressés par le sujet des PPP que pour les utilisateurs des services afférents aux PPP. Ce livre met désormais à leur disposition un outil de travail qui pourrait servir à la conception, au financement, à l'exploitation, à la maintenance, au suivi des projets montés en PPP. Sur le plan académique, cet ouvrage est un outil utile de par l'ambition portée par son auteur qui vise à couvrir toutes les dimensions fondamentales sur le sujet. Il offre une revue de la littérature qui pourrait permettre au lecteur d'être informé des évolutions en matière de financement de projets en mode PPP. Mieux, il analyse sans détour et minutieusement

les retours d'expérience pratique portant sur la mise en œuvre des projets financés et montés en PPP en Afrique subsaharienne.

Au regard de l'intérêt évident que revêt cette question des PPP et de leur prise en compte dans les modalités de financement et d'exécution des projets aujourd'hui, je voudrais adresser mes félicitations à Constantin Dabiré qui continue d'alimenter le débat sur le sujet en publiant, pour la quatrième fois, un ouvrage sur cette thématique.

## REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui, d'une façon ou d'une autre, m'ont accompagné tout au long de ce parcours. Ce travail n'aurait pu arriver à son terme sans leur soutien. Je remercie particulièrement mon directeur de thèse, le Professeur Soboua Thera, Maître de conférences à l'université des sciences sociales et de gestion de Bamako (Mali), et mon co-directeur de thèse, le Professeur Éric Lamarque de l'IAE (Sorbonne Business School), de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, pour leur encadrement, les orientations et leur disponibilité à toutes les étapes de ce travail. La qualité de leurs conseils, la diversité de leurs regards sur les travaux menés et leur soutien scientifique ont grandement contribué à la réalisation de cet ouvrage. Je leur réitère mon entière disponibilité à poursuivre avec eux des réflexions futures, toujours dans le domaine de la problématique concernant à la fois le financement, la construction et l'exploitation des infrastructures en Afrique, spécifiquement la problématique des partenariats public-privé comme mode alternatif à la réalisation puis à l'exploitation des infrastructures. Mes remerciements vont également à toute l'équipe d'encadrement de l'institut de pédagogie universitaire (IPU) du Mali pour le suivi régulier tout au long de mon parcours. À son Excellence Monsieur Christophe Joseph Marie Dabiré, ancien Premier ministre du Burkina, je réitère ma reconnaissance pour son accompagnement et ses conseils multiples depuis plus de vingt ans.

Mes remerciements s'adressent également à tout le corps professoral de l'institut pédagogique universitaire (IPU), qui a su insuffler en moi le goût de la recherche, ainsi qu'à mes collègues de l'IPU, dont particulièrement le Docteur Dramane Sidibé. Merci à celles et ceux

dont les noms ne figurent pas dans ce livre, mais qui l'ont enrichi de leurs idées et de leurs connaissances. Enfin, que toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à l'aboutissement de ce travail trouvent avec cet ouvrage l'expression de ma profonde reconnaissance. Celles-ci se reconnaîtront à travers mes propos.

## LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>Adetef</b>	Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>ALSF</b>	<i>African Legal Support Facility</i>
<b>Autre SSA</b>	Autre pays de l’Afrique Subsaharienne ( <i>Sub Saharan Africa</i> )
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
<b>BEI</b>	Banque Européenne d’Investissement
<b>BIDC</b>	Banque d’Investissement et de Développement de la Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest
<b>BMD</b>	Banque Multilatérale de Développement
<b>BOAD</b>	Banque Ouest-Africaine de Développement
<b>BSI</b>	<i>Business Science Institute</i>
<b>CEDEAO</b>	Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest
<b>CEEAC</b>	Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale
<b>CEFEB</b>	Centre d’Études Financières, Économiques et Bancaires
<b>CEMAC</b>	Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale
<b>CO-PPP</b>	Comité des Partenariats Public-Privé
<b>DBA</b>	<i>Doctorate in Business Administration</i>
<b>DEG</b>	Société allemande d’investissement et de développement
<b>ECP</b>	<i>Engineering, Procurement and Construction</i>
<b>EEEO</b>	Système d’Échange d’Énergie Électrique Ouest Africain
<b>Ensemble SSA</b>	Ensemble des pays de l’Afrique Subsaharienne

<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FMO</b>	Société de financement du développement des Pays-Bas
<b>GIF</b>	<i>Global Infrastructures Fund</i>
<b>GWh</b>	Gigawattheures
<b>IFD</b>	Institution de Financement du Développement
<b>IFI</b>	Institutions Financières Internationales
<b>IMD</b>	Institution Multilatérale de Développement
<b>IRED</b>	Initiative Régionale pour l'Énergie Durable
<b>M USD</b>	Millions de dollars américains
<b>MW</b>	Mégawattheures
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PFA</b>	Perspectives Financières Actualisées
<b>PFI</b>	<i>Private Finance Initiative</i>
<b>PME</b>	Petites et Moyennes Entreprises
<b>PPDU</b>	<i>Projects Preparation and Development Unit</i>
<b>PPI</b>	<i>Public Private Infrastructure</i>
<b>PPIAF</b>	<i>Public-Private Infrastructures Advisory Facility</i>
<b>PPP</b>	Partenariat Public-Privé
<b>Proparco</b>	Promotion et Participation pour la Coopération économique
<b>PUSAE</b>	Plan d'Urgence et de Sécurité d'Approvisionnement en Énergie
<b>SFI</b>	Société Financière Internationale
<b>SPV</b>	<i>Special Purpose Vehicle</i>
<b>SSA</b>	Sub Saharan Africa - Afrique Subsaharienne
<b>SSA hors CEDEAO</b>	Pays de l'Afrique Subsaharienne hors CEDEAO
<b>TRE</b>	Taux de Rentabilité Économique
<b>TRF</b>	Taux de Rentabilité des Fonds Propres
<b>TRI</b>	Taux de Rentabilité Interne
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
<b>UNEG</b>	<i>United Nations Evaluation Group</i>
<b>URD-PPP</b>	Unité Régionale de Développement des Projets en Partenariat Public-Privé



# INTRODUCTION

## 1. DÉFINITION ET FONDEMENTS DES PPP

Bien que le recours au PPP soit recommandé pour financer des infrastructures publiques et introduire le système de management privé dans la sphère publique pour améliorer la gouvernance publique, il est avant tout opportun de définir ce concept et d'en cerner les contours. Toutefois, pour Saussier (2015), les partenariats public-privé (PPP) ne sont pas définis de manière uniforme dans la littérature en sciences économiques et en sciences de gestion. Celle-ci montre l'existence d'une multitude de définitions pour désigner le vocable « PPP ». Par conséquent, leur énumération ne serait pas une mince tâche tant celles-ci sont nombreuses (Belhocine, Facal & Mazouz, 2005<sup>1</sup>). Les difficultés budgétaires du secteur public et la quête de l'efficacité ont suscité l'émergence de nouvelles formes de coopérations institutionnelles entre les secteurs public et privé, regroupées généralement sous le vocable de « partenariat public-privé (PPP) » (Wettenhall, 2003 ; Boase, 2000 ; Osborne, 2000). Trois caractéristiques différentes entourent leur définition (Saussier, 2015). D'abord, il faut noter que nombreuses sont les études se limitant à une définition stricte, renvoyant à la définition des « *Private Finance Initiative* (PFI) » anglaises ou des contrats de partenariat français en limitant ainsi les PPP à leur forme la plus récente (*ibid.*). Ensuite, on constate que, souvent, la définition

---

1. Belhocine, N., Facal, J. & Mazouz, B. (février 2005). Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui. *Télescope*, vol. 12, n° 1, 2-14.

retenue englobe aussi les concessions, alors même qu'elles sont plus anciennes et plus développées à travers le monde. Enfin, les PPP sont parfois assimilés à l'ensemble des contrats public-privé incluant les marchés publics (*traditional procurement*), ce qui réduit ainsi le caractère partenarial de ces accords à une simple relation contractuelle administrative (*ibid.*).

Bien que le thème de PPP ait suscité l'intérêt des académiciens et des praticiens (juristes, politistes, gestionnaires et économistes), il n'existe malheureusement pas de définition consensuelle et non ambiguë de ce qu'est un PPP et tous les auteurs s'entendent sur son aspect polysémique (Kessi *et al.*, 2019b<sup>2</sup>). La diversité de définitions des PPP est aussi foisonnante que le nombre de publications qui s'y intéressent et des capacités d'inventivité de formes de partenariats en fonction des contextes (Salambéré, 2019). Les approches PPP sont donc difficiles à contenir dans une définition unique tant les variantes sont nombreuses et constamment remises en jeu par les acteurs (*ibid.*). On pourrait donc retenir qu'il n'existe pas un type de partenariat public-privé clairement défini, mais des types de partenariats public-privé qui se différencient selon que l'on parle de contrat global ou de contrat simple, de paiement à la livraison ou de paiement différé, de contrat dans lequel le revenu de l'opérateur est largement en fonction de l'exploitation du service ou, au contraire, essentiellement conditionné à sa capacité à atteindre des objectifs de performance décrits contractuellement par la personne publique (Farde & Saussier, 2015).

Le « paysage » des PPP est donc complexe, composé d'acronymes variés, allant des marchés publics (MP) aux délégations de services publics (DSP) et aux contrats de partenariats (CP), en passant par le nouveau contrat de conception-réalisation-exploitation-maintenance (CREM), né en août 2011 de la gamme des marchés publics en France (Farde & Saussier, 2015). Du reste, au sein même de chaque famille de PPP, il existe de nombreuses variantes possibles (*ibid.*). Si les PPP peuvent être difficilement analysés comme des formes discrètes et alternatives d'organisation des services publics, il n'en reste pas moins qu'ils ont en commun de constituer une externalisation, plus ou moins partielle, d'activités concourant à la réalisation d'un service public (Beuve & Saussier, 2015). C'est donc sous cet angle que l'analyse économique propose d'étudier les PPP, leurs avantages potentiels, mais aussi leurs inconvénients, en les considérant d'abord comme une décision d'externalisation de la part de la puissance publique (*ibid.*).

2. Kessi, Y., Ahmed Zaïd, M. & Djemaci, B. (2019). Les déterminants du transfert de connaissances dans le cadre d'un Partenariat Public-Privé en Algérie. *El-Bahith Review*, vol. 19, n° 1, 659-670.

Selon Infrastructures Québec<sup>3</sup>, le PPP est assimilé à un partenariat d'affaires public-privé, lequel « est une entente contractuelle entre des partenaires publics et privés qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. » Le guide EPEC<sup>4</sup> (2012) indique que les PPP sont des instruments de politique publique pris en charge dans un cadre réglementaire. Ils sont compris comme un outil de politique publique aux mains des gouvernants qui les utilisent pour réguler leur politique d'investissement (Aliha, 2017). En d'autres termes, le PPP est un outil de politique économique traitant du choix des dirigeants dans la gestion des actifs d'un pays (*ibid.*). Yescombe (2007<sup>5</sup>) attribue au PPP un moyen moderne pour faciliter les prestations du secteur privé afin de répondre à une demande accrue d'infrastructures d'utilité publique. Il le singularise par des facteurs clés. Le premier réside dans la nature juridique du PPP : un contrat à long terme entre les secteurs publics et privés visant la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'une infrastructure publique par le secteur privé. Quant au second facteur, il tient à la rémunération du secteur privé, co-contractant de la personne publique. Cette rémunération émane soit de fonds publics par l'entremise de loyers périodiques versés au partenaire privé sur la durée du contrat PPP, soit des redevances perçues par le secteur privé auprès des usagers de l'infrastructure objet du PPP. Enfin, le troisième facteur est lié aux modalités de reprise de l'infrastructure à la fin du contrat PPP. En résumé, le PPP renvoie à une externalisation d'activités concourant à la réalisation d'un service public (Saussier, 2015). Il se traduit par un engagement contractuel entre le pouvoir public et les entreprises privées, pour la mise sur pied, la construction, l'exploitation, la maintenance, le financement et la préservation d'un projet d'intérêt public (Dabiré, 2018). Cela sous-entend une association contractuelle à durée limitée dans le temps entre pouvoir public et secteur privé, à travers un partage de

3. À l'origine, « Infrastructures Québec » s'appelait « Bureau des partenariats d'affaires » du gouvernement du Québec, créé en 1999 afin de promouvoir les PPP. Érigé en 2005 en Agence des partenariats public-privé du Québec (Partenariats public-privé Québec), à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (L.R.Q., c. A-7.002), l'agence est devenue en 2009 « Infrastructures Québec ». Le lien ci-après nous conduit au site de « Infrastructures Québec » : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>

4. Le Guide de l'European PPP expertise centre (EPEC) partenariats public-privé est un manuel de bonnes pratiques dans le domaine des PPP.

5. Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London, Elsevier Ltd.

responsabilités, de droits et de risques (Dabiré, 2018). C'est un mode hybride entre la frontière publique et privée qui se distingue du mode traditionnel (régie directe), du mode en gérance, ainsi que du mode clé en main (De Serres, 2008<sup>6</sup>).

À l'épreuve, il sied de noter que la littérature regorge de plusieurs terminologies ou noms alternatifs, traduits de l'anglais, pour désigner les PPP (Yescombe, 2007). Ces terminologies sont ci-dessous exposées. La première, connue sous le nom « *Private Participation in Infrastructure* (PPI) », est fréquemment usitée par la Banque mondiale et par les banques multilatérales de développement (BMD) pour désigner la participation du secteur privé dans la conception, la construction, le financement, voire l'exploitation des infrastructures (*ibid.*). La seconde terminologie, connue sous l'appellation « *Private Sector Participation* (PSP) », est un terme également utilisé par les BMD et plus généralement dans le secteur bancaire ; il désigne toutes les formes d'intervention du secteur privé, que ce soit les prises de participation, l'acquisition de biens et services, en vue de participer au développement de l'activité économique d'un pays (Penning de Vries *et al.*, 2005<sup>7</sup>). Le « *Project Finance* », encore appelé « Financement de projet (FP) », est la troisième terminologie faisant référence au PPP. C'est une technique de financement de gros projets d'infrastructures, notamment dans les domaines des mines, de la construction de centrales électriques ou d'ouvrages d'art. Une quatrième terminologie, « *Private Finance Initiative* (PFI) », est un terme originaire de la Grande-Bretagne, maintenant utilisé dans le monde entier (Marty, 2013). Enfin, le « P3 » est une autre terminologie pour désigner les PPP, généralement utilisée en Amérique du Nord. Dans le cadre de notre ouvrage, nous utiliserons fréquemment le terme PPI. En effet, nous avons utilisé la base de données des projets PPP de la Banque mondiale pour construire le modèle de recherche. Cette base de données utilise le terme PPI pour désigner les projets PPP. Nous utiliserons aussi le terme PPP dans la mesure où il est le terme générique communément usité dans tous les travaux de recherche que nous avons exploités. Par ailleurs, l'essentiel de la littérature sur les PPP, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, s'inscrit dans un courant de pensée, appelé le nouveau management public (Belhocine, Facal & Mazouz, 2005 ; Peters & Savoie, 1995 ; Charih & Rouillard,

6. De Serres, A. (2008). La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois. *Cahier de recherche GIREF*, n° 5.

7. L'article en objet est intitulé « Opportunities for Private Sector Participation in Agricultural Water Development and Management ».

1997 ; Kaboolian, 1998). Osborne et Gaebler<sup>8</sup> (1992) en font l'un des mécanismes de réinvention des gouvernements au même niveau que la privatisation, la contractualisation par la fixation d'objectifs, la décentralisation, la rémunération au rendement, le management par les résultats et l'orientation du service vers le client. Cette période coïncide aussi avec l'entrée des PPP dans la rhétorique et les recommandations d'organismes internationaux comme les institutions multilatérales de développement, telles la Banque mondiale et l'OCDE, pour faire des PPP un mécanisme de bonne gouvernance et une alternative aux financements publics (Wettenhall<sup>9</sup>, 2003 ; Belhocine, Facal & Mazouz, 2005). Comme indiqué précédemment, les pays en voie de développement n'échappent pas, eux non plus, à la diffusion des PPP, devenus une mode à l'échelle mondiale.

Ainsi, pour les défenseurs de la théorie du NMP, le système d'organisation du secteur privé est propice à une gestion optimum des services publics. Pour ce faire, on fait appel au secteur privé pour gérer, à travers les PPP, certains services d'intérêt public. La mission attribuée à ce secteur privé est la suivante : concevoir, financer, construire, exploiter et assurer la maintenance (Yescombe, 2007<sup>10</sup>). Dans cette perspective, pour réaliser des infrastructures ou des services d'intérêt public, le secteur public procède à la sélection d'une entreprise ou d'un groupement d'entreprises que nous désignons par « partenaire privé ». Tout au long de ce livre, nous utiliserons la notion d'institutions de financement du développement (IFD) pour désigner toutes les institutions multilatérales, bilatérales ou nationales qui s'intéressent aux questions liées au développement des États de façon générale et plus particulièrement à la promotion et au financement des projets et des programmes de développement tant publics que privés, y compris les projets PPP. En effet, selon l'OCDE<sup>11</sup>, les institutions de financement du développement (IFD) sont des banques ou des filiales spécialisées dans le développement. Elles bénéficient des garanties gouvernementales, contribuant à renforcer leur solvabilité, ce qui leur permet de mobiliser massivement des capitaux sur les marchés internationaux et d'offrir des financements à des conditions très compétitives. Elles sont mises en place pour soutenir le

8. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Ma, Addison-Wesley.

9. Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review*, vol. 3, 77-107.

10. Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London, Elsevier Ltd.

11. <https://www.oecd.org/fr/developpement/institutions-financieres-de-developpement-developpement-du-secteur-prive.htm>

développement du secteur privé dans les pays en développement. Il en existe deux catégories : les institutions nationales de financement du développement et les institutions internationales de financement du développement. En matière de coopération, les institutions nationales de financement du développement ont un caractère bilatéral tandis que les institutions internationales de financement du développement ont un caractère multilatéral. Parmi les IFD bilatérales, on peut citer la société de financement du développement des Pays-Bas (FMO), la société allemande d'investissement et de développement (DEG), l'agence française de développement (AFD) et sa filiale dédiée au secteur privé (Proparco). Au titre des IFD multilatérales, il y a lieu de citer les institutions financières internationales (IFI) comme la Banque mondiale et sa filiale, la société financière internationale (SFI), la Banque africaine de développement (BAD). Les IFI (ou encore IFD multilatérales) sont des institutions respectueuses du droit international qui ont été établies par plusieurs pays. Leurs actions sont souscrites majoritairement par les gouvernements nationaux et accessoirement par d'autres institutions internationales ou privées. Les IFI financent des projets de soutien au secteur privé principalement par le biais de prises de participation, de prêts à long terme et de garanties. Elles ont généralement une plus grande capacité de financement que les banques de développement bilatérales et jouent également le rôle de forum pour une coopération étroite entre les gouvernements.

La revue de la littérature a permis de comprendre le concept de partenariat public-privé et de cerner ses contours. Partant de cette compréhension, et en nous fondant sur les retours d'expérience liés aux PPP en Afrique subsaharienne, nous nous efforcerons de dégager une problématique et des questions de recherche au titre de notre étude.

## **2. PROBLÉMATIQUE**

### **2.1. PPP et parties prenantes**

La réalisation d'un projet PPP met en présence trois principaux acteurs-parties prenantes, qui ont chacun un objectif spécifique et contrastant avec celui des autres parties prenantes : le secteur public (ou partenaire public), le secteur privé (ou partenaire privé), les usagers (ou consommateurs). Cette mise en présence de trois acteurs aux objectifs souvent divergents nous amène à faire un détour vers

la théorie des parties prenantes (Freeman, 1984 ; Hill & Jones, 1992 ; Clarkson, 1995) qui considère que : (i) l'entreprise a une responsabilité à l'égard de chaque partie prenante ; (ii) la satisfaction de chaque partie est importante dans la mesure où la performance globale de l'entreprise en dépend. En transposant cette théorie des parties prenantes au contexte de l'étude, on en déduit que la satisfaction des trois parties prenantes suscitées est nécessaire à l'atteinte des objectifs de performance du PPP.

L'objectif recherché, du point de vue du secteur public, concerne la réalisation d'une infrastructure performante. Cette performance s'apprécie par le critère du délai, par le critère du coût et par la qualité de l'infrastructure à construire, ou par le service fourni (Marty, 2013 ; Mazouz, 2009 ; Yescombe, 2007). Pour réaliser l'infrastructure ou le service proposé (relatif au PPP), conformément à l'objectif ci-dessus du partenaire public, le partenaire privé retenu dans le cadre d'un PPP va mobiliser des financements sous forme : (i) de fonds propres auprès des actionnaires ; (ii) de quasi fonds propres ; (iii) de dettes auprès du système financier (Quinet, 2012 ; du Moutier, 2006, 2012). En effet, les projets PPP étant fortement capitalistiques, aucune entreprise ne peut se permettre de les financer entièrement sur ses fonds propres ; d'où le recours au système financier pour un endettement (du Moutier, 2006, 2012 ; Angles, 2012). Dans la même veine, aucun système financier n'acceptera de supporter entièrement le risque lié au financement de tels projets, quand bien même ils seraient très rentables, en vertu des principes de l'orthodoxie financière recommandant le partage de risques entre apporteurs de dettes et porteurs de projets. *In fine*, le financement mobilisé comportera un mixage de dettes et des fonds propres, couramment connu sous le vocable « structure financière ». L'objectif du partenaire privé, qui exécute un contrat PPP en le finançant par le mixage dettes-fonds propres, consistera à minimiser ses risques et à maximiser son profit. Il exigera du partenaire public un taux de rentabilité minimum en contrepartie du risque qu'il supporte (du Moutier, 2006, 2012). Ce taux de rentabilité requis est, pour le partenaire privé, un critère permettant d'apprécier sa performance. En outre, le partenaire privé qui exploite une infrastructure se sert d'un véhicule – une société de gestion ou un véhicule *ad hoc* – pour exercer son activité (*ibid.*). Suivant les situations, le partenaire privé exerce un contrôle total ou partiel sur le véhicule. Ce contrôle est matérialisé par le pourcentage du capital social que détient celui-ci. On parle alors de structure de propriété (Quelin *et al.*, 2017 ; Kivleniece, 2013 ; Marty, 2006, 2013 ; du Moutier, 2006, 2012 ; Angles, 2012).



Une fois l'infrastructure réalisée, elle contribue à l'amélioration des conditions de vie des usagers (Dermit-Richard, 2015 ; Offredi & Laffut, 2013). D'où la nécessité de prendre en compte, dans la phase de conception de l'infrastructure objet du PPP, les besoins des usagers et faire en sorte que l'infrastructure et le service fourni soient : (i) fonctionnels en répondant aux besoins des usagers ; (ii) accessibles par rapport au prix (redevance) qui pourrait être facturé aux usagers. Ainsi, l'amélioration des conditions de vie et la fonctionnalité des services fournis constituent des critères de performance pour les usagers (ou consommateurs). *In fine*, le choix du PPP sous-entend la recherche de la performance dans sa mise en œuvre.

Par ailleurs, les IFD interviennent à plusieurs niveaux dans la mise en œuvre des PPP pour faciliter la participation du secteur privé à travers des instruments divers : prises de participation, prêts et lignes de refinancement, garanties multiformes pour couvrir les risques (dont le risque pays), appui-conseil et structuration des projets, etc. (Basilio, 2010, 2014 ; Marcelo *et al.*, 2016 ; Banerjee *et al.*, 2006 ; Hammami *et al.*, 2006 ; Sharma, 2012 ; Kasri & Wibowo, 2015). En outre, les États interviennent directement ou indirectement pour faciliter *a priori* la participation du secteur privé dans la mise en œuvre des projets : prêts, subventions, exonérations fiscales et douanières, garanties autonomes ou garanties de paiement, mise en place de cadres réglementaires propices et d'un système de régulation, etc. (Marty, 2006, 2012). S'agissant du cas spécifique de l'Afrique, l'appui des IFD y est particulièrement important et porte, entre autres, sur l'accompagnement des États à travers l'appui-conseil (renforcement des capacités, mise en place de cadres propices et de système de régulation), le financement des études liées aux projets PPP, etc.

Revenant sur la volonté des gouvernements africains de s'orienter vers les PPP, on pourrait y voir cette quête permanente de la performance dans la mesure où ceux-ci veulent faire du PPP à la fois un instrument financier, un mode de gouvernance, un mode de contractualisation en vue d'accroître le potentiel de financement des investissements publics et, partant de là, développer des infrastructures d'utilité publique<sup>12</sup>. Toutefois, la revue de la littérature a montré qu'à l'épreuve, l'objectif ultime des États africains semble être la recherche de financements privés pour la réalisation des programmes infrastructurels publics au détriment des critères de gouvernance. Dès lors,

---

12. 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 volonté. Il peut être retrouvé sur le lien suivant : [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)



la mise en œuvre de tels choix politiques devrait s'appuyer sur les retours d'expérience des projets antérieurement financés, notamment :

- Les leçons relatives à la performance de ces projets au regard des financements mobilisés, respectivement du système de gouvernance des sociétés de gestion mises en place. La base de données des projets du *Public Private Infrastructure* (PPI) de la Banque mondiale (c'est-à-dire de projets infrastructurels en partenariat public-privé) peut bien servir de support pour appréhender ces retours d'expérience.
- L'apprentissage des facteurs déterminant l'intérêt du secteur privé à participer à des PPI, de même que des facteurs déterminant la participation des IFD dans les PPI.

## 2.2. Objet et objectifs de l'ouvrage

L'objet de l'ouvrage consiste à mettre en exergue les déterminants de la participation du secteur privé dans la réalisation des infrastructures *via* les partenariats public-privé (Basilio, 2010, 2014 ; Marcelo *et al.*, 2016 ; Banerjee *et al.*, 2006 ; Hammami *et al.*, 2006 ; Sharma, 2012 ; Kasri & Wibowo, 2015) en Afrique subsaharienne.

L'objectif général de l'ouvrage est d'identifier les facteurs explicatifs du financement des infrastructures *via* les partenariats public-privé (PPP) dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. Cela nous conduit à analyser les déterminants des PPP dans le financement des infrastructures en Afrique subsaharienne.

Plus spécifiquement, il s'agit d'analyser :

- Les facteurs qui ont une incidence sur l'accroissement du nombre de projets PPP à réaliser ;
- Les facteurs qui ont une incidence sur l'accroissement des investissements liés aux PPP à réaliser ;
- Les facteurs qui ont une incidence sur la participation du secteur privé dans les PPP ;
- Les facteurs qui ont une incidence sur l'implication des IFD dans les PPP afin de faciliter la participation du secteur privé ;
- Les facteurs de succès ou d'échec des PPP.

Les renseignements tirés des retours d'expérience, à partir de la base de données du PPI de la Banque mondiale, des projets PPP réalisés ou en cours de réalisation permettront de mieux cerner les facteurs suscités. En ce qui concerne le terrain de recherche, il couvre la zone de l'Afrique subsaharienne pour permettre de travailler sur

un échantillon assez représentatif et proposer des solutions pour les gouvernants et investisseurs de cette zone. Aussi, procéderons-nous à des analyses comparatives des données des différents espaces géographiques de cette zone : Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique orientale, Afrique australe. Nos travaux, qui utilisent des données quantitatives, adoptent un positionnement épistémologique positiviste. De même, notre travail se caractérisera par une forte orientation managériale. Nous visualisons à la fois la conceptualisation de notre expérience et l'apport d'une réflexion et d'une méthode de travail pour répondre aux difficultés liées à la mise en œuvre des projets PPP en Afrique subsaharienne. Les propositions que nous développerons seront enracinées à la fois dans les faits et dans la théorie. Comme développés dans les origines empiriques de notre recherche, les concepts centraux sont ceux du nouveau management public, du partenariat public-privé, de la gouvernance du PPP, de la performance du PPP, du financement du PPP, des parties présentes au PPP.

### 2.3. Démarche

L'étude utilise des sources de données secondaires pour estimer les déterminants des partenariats public-privé dans les infrastructures. Le choix de la période d'étude est beaucoup plus lié à la disponibilité des données sur la plupart des variables utilisées. Plusieurs sources de données seront utilisées dans cette étude pour tester nos hypothèses. La principale source est la base de données de la Banque mondiale sur la participation privée aux infrastructures (PPI) sur les projets des pays en développement entre 1990 et 2019<sup>13</sup>. Elle fournit des données par pays. Elle porte sur la participation du secteur privé au financement des PPI. Les données sont présentées par régions et par pays. Les pays sont classés en six régions : Asie de l'Est et Pacifique ; Europe et Asie centrale ; Amérique latine et Caraïbes ; Moyen-Orient et Afrique du Nord ; Asie du Sud ; Afrique subsaharienne. Notre zone de recherche est l'Afrique subsaharienne. Nous avons voulu procéder, à la lumière de la littérature théorique et empirique sur les déterminants de la participation du secteur privé au financement des PPP infrastructurels (Banerjee *et al.*, 2006 ; Hammami *et al.*, 2006 ; Sharma, 2012 ; Kasri & Wibowo, 2015), à l'analyse des déterminants de la participation du secteur privé à la mise en œuvre des PPI en Afrique subsaharienne.

Nous nous efforcerons de mettre en exergue l'implication managériale de notre travail en montrant comment nos recommandations

13. Le lien suivant réfère au site de la Banque mondiale qui a permis de collecter les données : <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>

peuvent être mises en œuvre pour améliorer le développement des PPP en Afrique subsaharienne.

### 3. PLAN DE L'ÉTUDE

Cet ouvrage comporte deux parties. La première partie aborde l'environnement mondial des PPP. Elle se subdivise en quatre chapitres. Le premier chapitre s'attèle à analyser la contribution des PPP au développement socio-économique et financier. Le deuxième porte sur le management et le pilotage des PPP. Il aborde le sujet des PPP sous l'angle des sciences de gestion, notamment en leurs aspects de financement et de gouvernance privés. Le troisième chapitre analyse la problématique spécifique associée au financement et à la gouvernance des PPP. Le quatrième chapitre met en exergue les déterminants du financement des infrastructures *via* les PPP. S'agissant de la seconde partie de l'étude, elle est consacrée, à travers trois chapitres, à l'appréhension de l'environnement spécifique des PPP dans le contexte de l'Afrique. À cette fin, le premier chapitre brosse l'environnement africain des PPP en mettant en exergue leur spécificité. Le deuxième chapitre montre comment sont financés les PPP en Afrique. Enfin le dernier chapitre, sur la base des connaissances générées, discute les résultats et formule des recommandations managériales.

Au plan managérial, l'ouvrage présente :

- Les gains pour les acteurs des PPP (les parties prenantes) ;
- L'émergence de données préalablement inexistantes ;
- Une nouvelle approche des PPP ;
- La vision de la démarche PPP au sein de l'Afrique subsaharienne.

Figure 1. Plan indicatif de rédaction de l'ouvrage

