



**Université de Strasbourg  
École nationale d'administration**

**Master « Administration publique »  
Parcours « Administration publique générale »**

**Le partenariat public-privé :**

**Une solution pour l'investissement dans le cas des politiques  
de développement en Afrique – le cas de la construction de  
logements sociaux au Gabon**

Sous la direction de  
Monsieur Dominique BADARIOTTI  
Professeur des Universités

soutenu par  
Jules Bertrand POTIER LOEMBE  
CIL Promotion Jean Zay (2012-2013)  
le 23 septembre 2013

Jury composé de :  
Monsieur Gabriel ECKERT, président  
Monsieur Dominique BADARIOTTI, directeur de mémoire  
Fabrice LARAT, membre du jury

L'Université n'entend pas donner ni approbation ni improbation aux opinions contenues dans les mémoires, lesquelles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# Table des matières

REMERCIEMENTS .....	3
INTRODUCTION .....	4
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UN CONCEPT ANCIEN D'UNE EFFICACITÉ ÉPROUVÉE</b>	
Chapitre 1 : L'origine ancienne du phénomène de partenariats public-privé.....	12
I. Un héritage de l'Antiquité.....	13
A. Le recours aux partenariats public-privé de l'Empire romain à l'ère moderne .....	13
B. L'influence du modèle français : de la concession au contrat de partenariat.....	15
II. Une résurgence stimulée par la PFI : le succès d'une politique britannique.....	22
A. Un objectif politique : le financement des biens publics dans un contexte de baisse de la dépense.....	22
B. Un instrument de mise en œuvre : le contrat .....	25
Chapitre 2 : Une diffusion croissante sous l'impulsion des organisations internationales.....	30
I. Une solution permettant de concilier plusieurs impératifs.....	31
A. Atteindre l'équilibre budgétaire tout en développant l'offre de biens publics.....	32
B. Garantir l'efficacité opérationnelle et la qualité des services publics.....	33
II. Les conditions de mise en œuvre des PPP exigées par les Institutions financières internationales...36	
A. La définition d'une stratégie de développement validée par les IFI.....	37
B. L'évaluation préalable du projet.....	38
C. De l'engouement au grippage de la dynamique : vers une crise des PPP dans les PED ?.....	39
<b>DEUXIÈME PARTIE : UN INSTRUMENT APPROPRIÉ AUX BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT - LE CAS SPÉCIFIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX AU GABON .....</b>	
<b>43</b>	
Chapitre 1 : Les raisons de la crise .....	45
I. Les défaillances structurelles du marché du logement .....	46
A. Une démographie croissance confrontée à une urbanisation non maîtrisée .....	46
B. Un secteur bancaire hors de portée des couches défavorisées.....	49
C. La difficile accession à la propriété.....	51
II. L'inadéquation des mécanismes classiques de réalisation des logements .....	53
A. Assurer le préfinancement de l'ouvrage .....	53
B. Une nécessité technique : le savoir-faire de partenaire privé.....	58
C. Un besoin d'équilibre: le partage des risques entre État et constructeurs .....	59
Chapitre 2 : Les conditions d'une mise en œuvre optimale des partenariats public-privé.....	61
I. Le cadre institutionnel doit être adapté aux exigences d'un contrat complexe .....	62
A. Le recours aux partenariats public-privé requiert un cadre juridique sécurisant .....	62
B. La mise en œuvre des partenariats public-privés requiert une administration experte .....	66
II. Bilan économique du partenariat public-privé: une charge pour les générations futures ? .....	71
A. Quelles conséquences financières pour la collectivité ? .....	72
B. Renforcer les contrôles et impliquer la société civile .....	76
CONCLUSION .....	79
ANNEXES .....	80
BIBLIOGRAPHIE .....	82

## REMERCIEMENTS

Au seuil de cette étude, ma pensée va à ceux qui m'ont aidé et soutenu. Je souhaite en premier lieu, remercier le personnel de l'ENA en charge des Masters, dirigé par M. Fabrice LARAT, ainsi que les enseignants et professeurs qui ont assuré, dans le cadre du Master administration publique générale, des cours de grande qualité et riches par leur contenu.

Je souhaite exprimer ma gratitude envers M. Dominique BADARIOTTI, mon directeur de recherches. J'aimerais également remercier M. Gabriel ECKERT, qui a toujours été d'une grande disponibilité.

Mes remerciements vont également à Messieurs DIVUNGI DI NDINGE, Ancien Vice-Président de la République gabonaise et Serge Maurice MABIALA, Directeur de Cabinet adjoint du Président de la République gabonaise, ainsi qu'à Maître Ludovic BABAIN, Avocat associé au Cabinet HOGAN LOVELLS à Paris. Toutes ces personnes m'ont apporté un soutien décisif dans le choix du thème et dans la compréhension des enjeux.

J'ai une pensée particulière pour mes proches, en particulier mon frère aîné, ma compagne ainsi que mon fils, qui m'ont entouré de leur affection.

Enfin, je n'oublie pas ma dette à l'égard de toutes les personnes qui ont contribué de quelque manière que ce soit, à la réalisation de cette étude. Qu'elles trouvent ici l'expression de ma plus profonde reconnaissance.

# INTRODUCTION

Dans sa définition la plus large, le terme de partenariat public-privé (PPP) couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Ces relations s'inscrivent dans le cadre de contrats de long terme : elles se distinguent en cela des privatisations, de la sous-traitance ou des marchés publics plus généralement. Bien que largement utilisée, la notion de PPP ne bénéficie pas d'une définition juridique unanimement admise, que ce soit en droit français, en droit communautaire ou en droit comparé.

La multiplicité des définitions proposées souligne bien les réalités multiformes et complexes que peut revêtir un PPP. Selon le PNUD, le terme de partenariat public-privé « *décrit les relations possibles entre les secteurs publics et privés pour assurer la délivrance de services en étroite collaboration. Les acteurs privés peuvent inclure des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et aussi des organisations communautaires* ». Pour le FMI, les partenariats public-privé « *impliquent l'offre d'infrastructures ou de services qui sont traditionnellement fournis par le gouvernement* »<sup>1</sup>. Quant à la Commission économique pour l'Afrique (CEA), elle le définit comme « *la combinaison d'un besoin public avec des ressources et des capacités privées pour créer une opportunité qui satisfera le besoin et de faire un profit* ». Enfin, le Livre vert de la Commission européenne du 30 avril 2004 propose une définition, mais qui n'a aucune portée juridique : « *des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service* »<sup>2</sup>.

Il existe en réalité plusieurs modèles de PPP. On distingue deux grandes formes : les PPP contractuels et les PPP institutionnels. Dans sa forme contractuelle, le PPP recouvre des montages divers attribuant une ou plusieurs tâches plus ou moins étendues au partenaire privé, qui incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service. Selon le degré de

---

<sup>1</sup> FMI, « Investissement public et partenariats public-privé », Dossier économique 40, 2007, p. IV.

<sup>2</sup> Commission européenne, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, 30 avril 2004, p.3.

responsabilité de l'opérateur privé dans les opérations de gestion et de maintenance, de prise en charge du risque et des investissements nouveaux, on distingue les contrats de service, de gestion, d'affermage, les concessions ou les *Built-Operate-Transfer* (BOT). Le modèle de type institutionnel (PPPI)<sup>3</sup> implique une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les partenaires publics et privés. L'entité commune a pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public.

Si modèle de partenariat public-privé bénéficie d'une large diffusion au sein des pays de l'OCDE, il ne constitue pas pour autant l'apanage des pays industrialisés. En effet, les pays en développement expriment depuis une vingtaine d'années un intérêt croissant à recourir aux partenariats public-privé, notamment sous l'impulsion des institutions financières internationales, qui considèrent les PPP comme l'un des principaux instruments de réforme de la gestion publique dans le cadre des politiques de développement.

Il convient de préciser que si en France, la doctrine opère des distinctions entre des instruments emportant des effets juridiques aussi différents que le contrat et l'autorisation administrative unilatérale, le droit du *Common Law* et le droit communautaire les traitent indifféremment et visent autant les schémas contractuels que les partenariats public-privé institutionnels. Toutefois, la présente étude exclura de son champ les PPPI (GIE, SEM...) pour se consacrer essentiellement aux PPP.

## I – Présentation de l'étude

Dans un contexte de demande sociale importante, la nécessité de disposer de services publics efficaces et d'infrastructures publiques essentielles au développement, s'impose aux dirigeants des pays africains qui prônent l'essor de leurs pays. La tension est d'autant plus forte que la multiplicité des demandes à satisfaire et le caractère limité des ressources budgétaires, ne permettent pas toujours aux gouvernements de disposer dans l'immédiat, des moyens financiers indispensables à la réalisation de leurs politiques publiques.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

Par ailleurs, même dans l'hypothèse où des aides financières sont directement accordées aux gouvernements - sous forme de prêts ou de dons - pour leur permettre de construire les équipements indispensables aux populations et au décollage économique, les crises successives de la Dette et l'échec des politiques d'aide au développement ont démontré les insuffisances en matière de gouvernance, dans la mise en œuvre les réalisations attendues.

En effet, malgré le transfert par les pays riches aux pays pauvres, durant les cinquante dernières années, de plus de mille milliards de dollars sous forme d'aide au développement, auxquels il conviendrait d'ajouter les ressources financières que certains pays pauvres tirent de l'exploitation de leurs ressources naturelles, le constat n'est pas à la hauteur des espoirs : au-delà d'une progression de la croissance des pays africains observées dernièrement<sup>4</sup>, l'Afrique a la proportion des pauvres la plus élevée de la planète<sup>5</sup>; tandis que la population vivant dans pauvreté a augmenté de près de 50 % entre 1981 et 2002, l'espérance de vie stagne<sup>6</sup>. Les infrastructures de base, qu'elles concernent l'habitat, la santé, l'enseignement et la formation, les voies et moyens de communications font défaut et lorsqu'elles existent, elles sont de mauvaise qualité par manque d'entretien. Les politiques publiques portées par des administrations souvent mal équipées et des agents peu formés viennent accroître des difficultés sociales déjà entretenues par des carences en matière de gouvernance. En outre, la capacité des États concernés à lever des fonds sur les marchés de capitaux internationaux est bien plus restreinte et d'un coût plus élevé que pour les pays développés.

Le domaine du logement illustre et cristallise à la fois toutes les difficultés auxquelles sont confrontées les populations des couches intermédiaires et pauvres. La crise du logement est devenue un enjeu majeur dans les pays en développement et singulièrement au Gabon, où les besoins sont estimés à plus de 200 000 logements pour une population de près d'un million et demi d'habitants. Chaque année la demande s'accroît de près de 6000 demandes. Ce phénomène frappe surtout des populations que le système financier ne permet pas d'accéder au crédit, c'est-à-dire une grande partie de la population. La lutte contre la pauvreté exige que la puissance

---

<sup>4</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain 2013, p. 28.

<sup>5</sup> Selon la Banque mondiale, l'Afrique comptait près de 50% des pauvres de la planète en 2012 : <http://go.worldbank.org/363B1XFPE0>.

<sup>6</sup> D. MOYO, *L'aide fatale*, JC Lattès, 2009.

publique, dans l'intérêt général, mette en œuvre des instruments permettant aux couches exposées de bénéficier de conditions de vie acceptables. Cela passe par l'accès à un logement décent. C'est tout l'enjeu de la question du logement social.

En outre, au-delà des moyens financiers, les États africains n'ont pas toujours l'expertise technique interne pour pallier les carences en matière de gestion des services publics, dans tous les domaines dans lesquels l'intervention de la puissance publique est requise. Bien évidemment, il ne serait pas souhaitable que l'impuissance cède à la renonciation et que l'État, plutôt que d'accompagner le changement, le progrès et le bien être des populations, les confie entièrement aux soins d'opérateurs privés au moyens des privatisations.

## II - Intérêt de l'étude

Dans ce contexte, le partenariat public-privé peut apparaître comme un outil susceptible de résoudre, dans les pays d'Afrique, la difficulté liée à la limitation de la capacité d'engagements financiers publics face à des besoins d'investissements croissants, lourds et indispensables, notamment en matière de logements. Les PPP qui ont démontré leur efficacité en contribuant à l'équipement et au développement des pays riches, permettraient aux autorités publiques des pays pauvres de bénéficier de financements immédiats, ainsi que de l'expertise et le savoir-faire des entreprises privées, pour répondre aux attentes en services publics des populations et pour amorcer véritablement le décollage économique, par la mise en place d'infrastructures et de services publics de qualité, sous le contrôle des pouvoirs publics.

## III - Méthodologie et difficultés

L'étude s'est appuyée sur une variété de documents : les cours dispensés dans le cadre du Master, des ouvrages consultés principalement en France (articles de presse, ouvrages, revues juridiques, revues d'administration publique). Compte tenu de l'éloignement et de la difficulté à obtenir une documentation suffisante au Gabon, les documents consultables sur internet (sites internet des administrations gabonaises et françaises, sites des institutions financières internationales) ont permis d'enrichir et de compléter les recherches. Les PPP ont suscité de nombreux travaux universitaires et des rapports officiels qui permettent de réaliser des comparaisons internationales



documentées. La présente contribution s'appuie largement sur ces sources, notamment sur les travaux réalisés par les organismes internationaux.

Enfin, des entretiens ont été réalisés : avec M. MABIALA, qui le premier avait souligné l'intérêt d'une étude sur cette question, à un moment où il était Conseiller spécial du Président de la République gabonaise en charge de l'économie et des finances ; avec M. DIVUNGI DI NDINGE, les échanges ont davantage porté sur l'expérience en demi-teinte du partenariat public-privé entre l'État gabonais et le groupe Veolia, concernant l'exploitation et la gestion de la société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG) ; société qu'il connaît très bien pour en avoir été le directeur général puis le ministre assurant la tutelle durant près de 20 ans. Avec Maître BABAIN, les échanges ont porté sur le contenu juridique de la notion de PPP et sur son expérience en tant qu'avocat ayant participé à la réalisation en France, de plusieurs projets dans le cadre de partenariats public-privé.

#### IV- Problématique et hypothèses retenues

Le sujet soulève la question des alternatives aux investissements étatiques dans les pays en développement, en particulier pour résorber le déficit en logements. Il permet d'envisager cet outil comme un moyen permettant de mettre efficacement en œuvre des politiques de développement dans un contexte africain et en particulier celui du Gabon. Dans ce dernier cas précis, les hypothèses retenues s'appuient sur plusieurs constats :

- La baisse continue de la production pétrolière, qui contribue à hauteur de 80 % aux ressources budgétaires de l'État, exige d'envisager pour l'avenir d'autres types de financements des équipements et des services publics ;

- L'échec constaté en matière de maîtrise d'ouvrage publique, dans la mesure où les sommes importantes consacrées aux marchés publics de travaux depuis l'indépendance en 1960, n'ont pas permis d'atteindre un niveau d'équipement satisfaisant en 2013;

- Les insuffisances dans gestion des services publics en régie, y compris ceux en charge de l'habitat, n'ont pas permis de garantir l'entretien convenable des

équipements publics existants et de développer de nouvelles infrastructures destinées aux populations ;

- La désillusion résultant de certaines concessions qui n'ont pas contribué à l'amélioration du service rendu aux usagers<sup>7</sup> ;

- Enfin, l'échec de la politique classique d'aide au développement : les financements provenant des prêts consentis au Gouvernement par les bailleurs internationaux n'ont pas toujours été correctement utilisés.

Il ressort de ce qui précède que le recours aux partenariats public-privé pourrait présenter plusieurs avantages au Gabon en matière de logement :

1. le financement initial des équipements, en particulier dans le logement social, incomberait principalement à l'opérateur privé ;
2. dans le cadre des prêts consentis par les partenaires financiers, les fonds seraient directement confiés aux opérateurs privés ;
3. la maîtrise d'ouvrage confiée à l'opérateur privé garantirait la réalisation effective des équipements ;
4. les techniques de gestion du monde de l'entreprise garantiraient une meilleure administration des services publics confiés aux partenaires privés tout en réservant aux autorités publiques le contrôle relatif aux objectifs poursuivis ;
5. le PPP sous-tend un meilleur partage des risques concernant les investissements réalisés.

---

<sup>7</sup> En 1997, dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de 20 ans, l'État gabonais a confié la gestion de la société d'énergie et d'eau du Gabon (SEEG) à Veolia Water qui est devenu actionnaire majoritaire avec 51% du capital. Pourtant, faute d'investissements, depuis plus d'une dizaine d'années les populations doivent faire face à des coupures régulières d'électricité et à une pénurie d'eau potable dans les grands centres urbains. Veolia et l'État gabonais s'accusent mutuellement d'être à l'origine de cette situation.

Au vu de ce qui précède, le partenariat public-privé est-il l'outil le mieux adapté pour assurer la réalisation des politiques publiques de développement notamment dans le domaine du logement social, dans les pays d'Afrique et en particulier au Gabon ?

Le recours aux entreprises privées dans le cadre de contrats de longue durée pour réaliser les activités relevant traditionnellement de la puissance publique est un phénomène ancien, qui s'est avéré d'une grande efficacité pour doter les pays industrialisés en équipements nécessaires au développement (première partie). Malgré la complexité inhérente aux modalités de mise en œuvre de ce type de partenariat, ainsi que les résistances suscitées par la crainte de voir les États dépossédés de certaines de leurs prérogatives en ce qui concerne la gestion des services publics, il n'en demeure pas moins que ce type d'instrument pourrait permettre aux pays sous-équipés en infrastructures et ne disposant pas de services publics efficaces, de relever efficacement le défi du développement. Cet instrument peut être approprié pour la réalisation de logements sociaux au Gabon (deuxième partie).

## **PREMIÈRE PARTIE : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UN CONCEPT ANCIEN D'UNE EFFICACITÉ ÉPROUVÉE**

Des études historiques montrent que le procédé consistant pour l'autorité publique à confier aux opérateurs privés la réalisation et la gestion de biens d'intérêt général n'est pas nouveau et cela a permis la réalisation et l'entretien de nombreux équipements publics. L'origine lointaine et l'emploi continu de cette technique qui a traversé les âges démontrent son efficacité (Chapitre I), ce qui est confirmée par le regain d'intérêt actuel en sa faveur, notamment sous l'influence des Institutions financières internationales (Chapitre II).

# Chapitre 1 : L'origine ancienne du phénomène de partenariats public-privé

En échos à l'article bien connu du Professeur Didier Truchet, évoquer les partenariats public-privé reviendrait à donner « *des nouvelles récentes d'un illustre vieillard* »<sup>8</sup>. En effet, plutôt qu'une nouveauté, le succès contemporain rencontré par cette technique marque davantage une redécouverte en ce sens que le PPP, hérité de l'Antiquité (I), est un mode de financement largement inspiré de la concession et sa dimension actuelle loin de rompre avec ce procédé, lui donne une nouvelle jeunesse stimulée par la PFI (II).

---

<sup>8</sup> D. TRUCHET, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », AJDA, 20 juillet 1982, p. 427.

## I. Un héritage de l'Antiquité

L'intérêt d'une collaboration entre autorités publiques et prestataires privés pour la réalisation et la gestion de biens publics est reconnu depuis des temps anciens. Comme le révèle Xavier Bezançon<sup>9</sup>, le recours aux contrats de type concessif fut fréquemment observé en Europe et de nombreux exemples viennent l'en attester dès l'Empire romain au début de l'ère moderne (A), mais c'est en France que le phénomène prendra une ampleur considérable et fera l'objet d'une conceptualisation à travers la figure juridique de la concession de service public (B).

### A. Le recours aux partenariats public-privé de l'Empire romain à l'ère moderne

Dès l'époque romaine, la gestion du service postal fait l'objet d'un PPP. Le système de transport postal romain, le *cursus publicus*, était organisé autour du contrat qualifié en latin de *manceps* : le transport proprement dit des courriers de l'Empire romain était pris en charge par l'Empereur, s'agissant de la *vehiculatio*, et par les collectivités locales (les municipalités) s'agissant des *stationes*, c'est-à-dire des stations postales qui constituaient d'imposantes bâtisses capables d'accueillir des centaines d'animaux (bœufs et chevaux), des troupes entières de voyageurs, le gouverneur et sa suite qui tenaient leurs réunions et leurs « plaids », résidaient plusieurs jours dans celles-ci<sup>10</sup>.

Le contrat passé après adjudication par les municipalités avec des gestionnaires de ces hôtels postaux confiaient à ceux-ci la construction, l'entretien des lieux ainsi que leur fonctionnement pendant une durée de cinq ans (un *lustrum*), durée habituelle en droit romain et qui s'appliquait fréquemment dans le domaine foncier (les contrats précaires notamment).

Plus tard, vers la fin du Moyen-âge, les Cités-États en Italie octroyaient des concessions aux Banques. Du Moyen-Âge à la Renaissance, apparurent des contrats d'exploitation du domaine éminent du roi, nécessitant des investissements et des

---

<sup>9</sup> X. Bezançon, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, Paris, LGDJ (coll. « Bibliothèque de droit public »), tome 206, 1999.

<sup>10</sup> P.-E. Noël « Le partenariat public-privé (PPP), technique de réalisation et de financement des équipements publics », *Journal des Tribunaux* 2005, n°21, p. 370.

travaux : des mines, des colonies nouvellement découvertes, l'assèchement des marais ou la construction de nouvelles cités dans des zones vides. Un officier du roi était chargé de développer les concessions ou devenait lui-même concessionnaire pour l'exécution de ce programme<sup>11</sup>. Toutefois, les premiers contrats de concession d'infrastructures et de transports se généralisent en Europe au XVI<sup>ème</sup> siècle. À cette époque, ils concernaient essentiellement la canalisation des rivières et la construction des canaux qui servent de routes de transport, pour desservir les villes en biens alimentaires, en matériaux de construction et en produits de chauffage.

En France, c'est principalement au XVII<sup>ème</sup> siècle que plusieurs contrats importants sont conclus dans le domaine du pavage des rues de Paris ainsi que pour l'enlèvement des ordures ménagères (baux de Claude Voisin en 1604 et de Le Duchat en 1607). Henry IV, excédé de la malpropreté de la ville, avait entendu transformer les vieilles obligations médiévales jamais respectées, d'enlever ses ordures « par manequins » (les poubelles de l'époque) et de « paver endroit soy », par un service public organisé et régulier, confié à une personne privée capable d'en répondre pendant une vingtaine d'années, contre un paiement effectué par le roi lui-même. Ces contrats furent exécutés avec succès et ceux de pavage se poursuivirent jusqu'en 1830 par succession de baux décennaux régulièrement mis en adjudication.

Colbert, à l'affût de toutes les méthodes efficaces (il développa dans une même énergie les régies, les délégations et même l'économie mixte) posa un principe général dans une circulaire aux intendants du 10 décembre 1669 ; un principe tiré de son expérience de grand gestionnaire public :

*« Monsieur, étant important pour la commodité publique et la facilité du commerce, que les ponts et chaussées et tous les grands chemins de chaque généralité du royaume soient toujours en bon état, je vous prie de passer promptement des marchés pour l'entretennement des ouvrages nouvellement faits dans votre département, et d'observer avec soin à l'avenir de ne faire aucun marché pour le rétablissement des ouvrages desdits ponts et chaussées que vous n'obligiez en même temps les entrepreneurs à se charger de les entretenir pendant huit ou dix années, en leur donnant par chacun an la somme que vous croirez raisonnable pour les y engager, de laquelle je ferai ensuite le fonds. »<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Voir le site de l'Institut de la gestion déléguée : [http://www.fondation-igd.org/page.asp?ref\\_arbo=2123#sthash.D5N6G6nU.dpuf](http://www.fondation-igd.org/page.asp?ref_arbo=2123#sthash.D5N6G6nU.dpuf)

<sup>12</sup> Cité par Xavier Bezançon, « Sur l'origine des contrats de partenariat », La revue du Trésor, mars 2007, p. 195.

Au XIX<sup>ème</sup> siècle et presque dans toute l'Europe, les chemins de fer, les tramways, l'éclairage public sont presque intégralement concédés. Ce sont les lois de municipalisation des services publics du début du XX<sup>ème</sup> siècle et les conséquences économiques de la Première Guerre mondiale qui ont entraîné la disparition des concessions, à laquelle seule la France a su résister. C'est pourquoi, la période actuelle marquée par le développement des PPP marque davantage un retour à des pratiques anciennes et largement répandues plutôt que la découverte d'un nouveau procédé de financements des équipements<sup>13</sup>.

## **B. L'influence du modèle français : de la concession au contrat de partenariat**

### *1) La consécration juridique de la notion*

En droit français, la définition la plus précise de la concession résulte des conclusions de Chardonnet, sous un arrêt du Conseil d'État de 1916 : « *La concession est un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.* »<sup>14</sup>. Il est à cet égard intéressant de noter qu'en Grande-Bretagne, pays de *Common Law*, c'est une loi de 1991 - la loi sur les nouvelles routes et les travaux de voirie (*New Roads and Street Works Act 1991*) – qui définit le régime des accords de concession (*concession agreements*), qui sont rendus possibles par l'adoption d'une autorisation de péage (*toll order*) par le ministre des transports. En vertu de l'article 1 de la loi, « il y a accord de concession lorsqu'une personne, en contrepartie de la conception, la réalisation, la maintenance et l'exploitation ou l'amélioration d'une route, se voit conférer le droit de percevoir des péages pour son usage<sup>15</sup> ». Cette définition comparée à la définition française de la concession présente le mérite de la clarté et de la simplicité.

---

<sup>13</sup> J.-F. Auby, « le contrat de partenariat était-il nécessaire ? », RFDA 2004, p. 1095.

<sup>14</sup> CE, 30 mars 1916, Compagnie d'éclairage de Bordeaux, conclusions Chardonnet, Rec. Lebon p. 125.

<sup>15</sup> ...*concession agreement means an agreement entered into by a highway authority under which a person (the 'concessionaire'), in return for undertaking such obligations as may be specified in the agreement with respect to the design, construction, maintenance, operation or improvement of a special road, is appointed to enjoy the right (conferred or to be conferred by a toll order under this Part) to charge tolls in respect of the use of the road*".



## 2) Le rôle déterminant de la concession de service public dans le développement des biens publics en France

La révolution industrielle sonna l'apogée de la concession en incitant fortement les autorités à y recourir pour les aménagements urbains, l'assainissement et les chemins de fer. C'est dans cette période de « fièvre de la concession » que la réalisation des boulevards et rues de Paris par Haussmann nécessita quarante-deux conventions de ce type et qui pour certaines, prévoyaient un paiement des travaux exécutés sur dix ans, à compter de leur livraison à la ville de Paris.

Probablement le partenariat public privé le plus connu au monde, en 1887 la Tour Eiffel fit l'objet d'une convention tripartite entre le ministre du Commerce et de l'Industrie, commissaire général de l'Exposition universelle de 1889, la Ville de Paris et Gustave Eiffel, ingénieur constructeur. Cette concession prévoyait notamment que *« pour prix de ces travaux, tels qu'ils sont évalués dans le devis ci-annexé, il est accordé en paiement à M. Eiffel une somme de quinze cent mille francs sur les crédits alloués à l'Exposition, et la jouissance de l'exploitation de la Tour pendant l'année de l'Exposition et pendant les vingt années qui suivront, à dater du premier janvier mil huit cent quatre-vingt dix, le tout dans les conditions suivantes (...) »*<sup>16</sup>.

Aussi est-ce très naturellement que la ville de Marseille décida de signer en 1890 (entériné par la loi du 24 juillet 1891) un contrat de concession de cinquante ans confiant à un M. Genis (fondateur des grands travaux de Marseille) le soin de préfinancer, réaliser et entretenir pendant cette longue période, les égouts de la ville.

Le doublement des voies de chemin de fer fut également exécuté dans les années 1875 à 1883 par ce même procédé, à savoir l'exécution des travaux par des concessionnaires qui préfinançaient les travaux contre un paiement public des prestations, jusqu'à ce que l'équilibre économique des lignes soit atteint, ce qui n'arrivait jamais dans certains cas.

Un arrêt Pasquet du Conseil d'État du 8 février 1878 consacra ce procédé de concession à paiement public<sup>17</sup>. Cet arrêt eut un effet important dans la doctrine française car il trancha, pour un siècle environ, la question du paiement public dans les

<sup>16</sup> X. Bezançon, Essai sur les contrats de travaux et de services publics, op. cit., p. 126.

<sup>17</sup> CE, 8 février 1878, Pasquet, n° 50726.

contrats de concession : la source publique ou privée du paiement du concessionnaire n'était pas un critère de classification de ce contrat.

### 3) Une construction juridique française pour un phénomène qui l'est moins

Bien que la construction théorique de la concession de travaux et de services publics en France a eu une grande influence en Europe, il convient cependant de rappeler que la concession en tant qu'institution juridique n'a pas précédé la pratique : elle en a pérennisé les principales caractéristiques. Il est erroné à cet égard de croire que la « concession de service public » soit un « phénomène » français.

Il est en revanche incontestable que la concession en tant que pratique d'abord, puis comme instrument juridique ensuite, accompagna l'équipement de la France dans la plupart des grands services publics en réseau, au plan local comme au plan national (autoroutes, etc.). Cette technique juridique fut reprise par de nombreux pays et connut un tel succès que le terme générique de « concession » est parfois utilisé dans la littérature anglo-saxonne, y compris dans la période récente, comme synonyme de partenariat public privé contractuel, en faisant référence explicitement au « modèle français »<sup>18</sup>.

La jurisprudence à l'ombre de laquelle la construction juridique de la notion de concession s'est construite fut également à l'origine de son déclin. Bien qu'elle ait tout d'abord consacré cette notion en opérant une forme « *d'autonomisation* » du contrat de concession, elle procédera par la suite à sa suppression sans tenir compte d'une longue tradition d'autonomie des collectivités locales et d'une place centrale dans l'éventail des outils de la commande publique. Le Conseil d'État utilisa dans un premier temps la notion de « marché de concession » pour ne réserver la qualification de concession qu'à des contrats complexes où les travaux étaient associés à une période de gestion et parfois à des acquisitions immobilières. Puis, dans une étape suivante d'évolution de sa jurisprudence, il créa la notion de « marché d'entreprise de travaux publics » (METP) en 1963 dans un arrêt *Ville de Colombes*, qui concernait l'indemnisation d'une personne qui avait subi un préjudice de la part d'un camion d'ordures ménagères. Le contexte correspond à la naissance du Code des marchés publics. C'est à partir de cette date que, contrairement à la jurisprudence Pasquet qui

---

<sup>18</sup> Voir par exemple, World Bank: *World development report*, 1994.

n'opérait pas de distinction selon le mode de paiement, la concession fut définie par le paiement des usagers.

Ce critère simple, la source publique ou privée du paiement du contractant de l'administration, est aussi un critère unique de classification, car les autres éléments du contrat, qui sont pourtant caractéristiques de la concession dans tous les arrêts portant sur les METP, s'effacent devant le critère du paiement. Entre 1963 et les années 1990, ce « *contrat de concession à paiement* » public devait être passé selon les règles prévues pour les marchés publics. Pourtant, le juge se garda de le qualifier de marché public et conserva la dénomination spécifique de METP pour ce type de contrat de longue durée, qui avait tous les éléments de la concession à paiement public. La jurisprudence finit par mettre fin à la légalité du METP, sans définir clairement une zone intermédiaire entre la concession et les marchés publics. Ce mouvement traduit l'introduction progressive d'une plus grande rigidité : le droit français définit de manière de plus en plus stricte les relations contractuelles entre les personnes publiques et les opérateurs privés. La jurisprudence et la loi consacrent ainsi la distinction des contrats publics en deux grandes catégories : d'un côté, les marchés publics ; de l'autre, les délégations de service public. Cela aboutit à l'instauration d'un système juridique intermédiaire jusqu'à la création du contrat de partenariat en 2004.

#### *4) Le contrat de partenariat, la forme la plus aboutie de partenariat public-privé à paiement public au sein des instruments de la commande public en droit français*

Le partenariat public-privé au sens large, tel qu'il a été défini en introduction, présente un certain nombre d'atouts par rapport aux autres outils de la commande publique et c'est pour prendre en compte les opportunités qu'il offre, que le contrat de partenariat fut adopté en droit français<sup>19</sup>. En effet, le développement en Grande-Bretagne d'une série impressionnante de contrats de délégation dans le domaine des écoles, des hôpitaux, des routes et de bien d'autres services publics à paiement public, a été rapidement suivi d'une même législation dans de nombreux pays d'Europe.

Présenté comme directement inspiré de la *Private finance initiative* (PFI) britannique, voire comme une simple importation de pratiques anglo-saxonnes, bien qu'historiquement, c'est soit l'inverse qui s'est produit<sup>20</sup>, la création du contrat de

<sup>19</sup> F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, 2006, p. 96 et s.

<sup>20</sup> Ainsi qu'il a été démontré précédemment, les schémas concessifs « à la française » existaient bien avant la vague de délégations

partenariat (sous entendu public-privé) résulte formellement de l'Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. La nouveauté constituée par la création de ces contrats n'est pourtant que très relative puisque contrairement à une opinion largement répandue, le droit français connaît le partenariat public-privé de longue date avec les contrats de concession. Il convient dès lors de revenir succinctement sur les raisons qui ont conduit à cette évolution (a), avant de le distinguer des autres instruments de la commande publique à la disposition de l'État (b).

#### a) Origine et définition du contrat de partenariat

Dès les années 1990, les deux types de contrat public (marchés publics et délégation de service public) n'apparaissaient plus en mesure de répondre à l'ensemble des besoins des personnes publiques. Parallèlement à l'utilisation des délégations de service public, les années 1990 virent en effet se développer des montages contractuels dans lesquels des personnes publiques cherchaient à mobiliser leurs actifs immobiliers pour réaliser des infrastructures nécessaires à l'exécution de services publics mais auxquelles il n'était pas possible de faire contribuer financièrement les usagers.

Ce sont ces besoins qui ont conduit dans cette période au développement de montages contractuels inventifs, pour ne pas dire complexes, utilisant les seules ressources de la jurisprudence ou d'avis ponctuels du Conseil d'État. À de rares exceptions près – notamment le bail emphytéotique administratif, ou BEA, réservé aux seules collectivités territoriales – ces montages n'ont pas donné une réponse totalement satisfaisante, en raison de leur complexité et de leur insécurité juridique<sup>21</sup>. Ces handicaps se sont révélés alors déterminants pour empêcher un recours régulier à ce type de montage. En effet, plutôt que des montages ad hoc qui ne garantissaient pas nécessairement la transparence de ces opérations, le juge a renvoyé l'Administration devant le législateur pour trouver la réponse face aux limites imposées au recours aux contrats globaux par le Code des marchés publics et par la loi MOP de 1985.

Le constat de ce manque apparaissait d'autant plus déterminant qu'il était concomitant au développement à l'étranger de formes contractuelles nouvelles,

---

et d'externalisations observée dans le monde anglo-saxon à partir des années 1990.

<sup>21</sup>J.-F. Auby, « le contrat de partenariat était-il nécessaire ? », *Op. cit.*

notamment la *Private Finance Initiative* britannique. C'est ainsi que le législateur est intervenu à plusieurs reprises, à partir de 2000, afin de créer des contrats permettant de faire intervenir un partenaire privé pour satisfaire les besoins de la commande publique complexe.

Ces contrats permettent de confier au « partenaire » de la personne publique une mission globale relative au financement des investissements, à la conception et à la construction des ouvrages, à leur maintenance et à leur gestion<sup>22</sup>. Le partenaire privé prenant en charge le financement des investissements nécessaires au projet.

Le législateur avait précédemment instauré ce type de dispositif dans les secteurs hospitalier et pénitentiaire. Sur le fondement de ces différents textes, de nombreux projets virent le jour, dans des secteurs aussi variés que les infrastructures (projets routiers, de réseaux de télécommunication ou d'éclairage public) et, depuis 2006, le secteur ferroviaire (GSM-R, contournement Nîmes-Montpellier, Bretagne-Pays de Loire etc.), les bâtiments (construction de gendarmeries, de prisons, d'hôpitaux, etc.) voire les services (école de formation des pilotes d'hélicoptères de Dax, etc.). Si à l'origine le texte de l'ordonnance réservait le recours au PPP à des projets identifiés comme « complexes » ou « urgents », les conditions d'éligibilité de ce montage contractuel ont été assouplies : la loi du 28 juillet 2008 a élargi ses conditions à la démonstration d'un bilan coût-avantage favorable en comparaison des autres outils de la commande publique.

#### b) distinction entre contrat de partenariat et les autres contrats de la commande publique

Parmi les instruments que le droit français de la commande publique met à disposition de l'État pour satisfaire ses besoins, la doctrine opère généralement une distinction entre d'un côté les délégations de service public (DSP) et de l'autre les marchés publics. Les délégations de service public sont des contrats par lesquels la personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service<sup>23</sup>, tandis que les marchés publics sont globalement

---

<sup>22</sup> Article 1<sup>er</sup> ord. et L. 1414-1 CGCT.

<sup>23</sup> la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin ».

des contrats conclus à titre onéreux par lesquels l'acheteur public se porte acquéreur des fournitures, services ou travaux nécessaires à l'exercice de ses missions auprès d'un partenaire privé, moyennant le paiement d'un prix déterminé. Les marchés publics sont ainsi des contrats dans lesquels les relations entre les personnes publiques et les opérateurs privés sont identiques à celles d'un client et d'un fournisseur.

La délégation de service public présente des limites, inhérentes à sa définition-même, qui impliquent de déléguer la gestion d'un service public et non seulement celle d'un bâtiment ou d'un équipement, et qui ne sont qu'un moyen de fonctionnement du service public. De plus, il résulte de sa définition que la rémunération du délégataire doit être principalement assurée par les usagers et non par la collectivité.

Ainsi, cet outil était inadapté pour mettre en œuvre certains projets, tels que, par exemple, les « *shadow tolls* »<sup>24</sup>, alors même que l'opérateur supporte le risque de fréquentation.

En ce qui concerne les marchés publics, ils semblaient également peu adaptés au financement privé d'ouvrages publics, du fait essentiellement de certaines dispositions du Code des marchés, notamment celles qui interdisent les clauses de paiement différé au bénéfice du pouvoir adjudicateur. Or, c'est précisément ce mode de paiement qui est privilégié dans de nombreux contrats de partenariats public-privé. De plus, l'article 10 de la loi MOP<sup>25</sup> prévoit que pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maîtrise d'œuvre doit être distincte de celle d'entrepreneur, ce qui empêche un même contrat de marchés publics de porter à la fois sur la conception et sur la construction d'un équipement.

Il a été noté précédemment que si le concept de partenariat public-privé n'est pas à l'origine propre à la France, la figure juridique qui s'en rapprochait le plus à savoir la concession et une construction jurisprudentielle française. En revanche, la popularité du concept de PPP observée ces 20 dernières années, résulte en majeure partie de l'ampleur, de la systématisation et de la médiatisation des « *private finance initiative* » (PFI) en Grande-Bretagne qu'il conviendrait d'examiner à présent.

---

<sup>24</sup> Cette expression utilisée dans les contrats de partenariat anglo-saxons renvoie à la notion de « péages fictifs ».

<sup>25</sup> Loi n° 85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

## **II. Une résurgence stimulée par la PFI : le succès d'une politique britannique**

La « *private finance initiative* », littéralement « initiative pour le financement privé » a d'abord été conçue comme une politique active de relance de l'investissement dans les services publics (A) avant d'être une forme générique de contrat (B).

### **A. Un objectif politique : le financement des biens publics dans un contexte de baisse de la dépense**

#### *1) La PFI : Une politique en réalité dirigiste*

Le but poursuivi par la PFI était de rattraper un retard important en termes d'investissements publics résultant de l'ère Thatcher<sup>26</sup>. L'objectif annoncé était d'augmenter la capacité de financement du secteur public tout en diminuant la dépense publique, en profitant de la compétence et de la capacité d'innovation du secteur privé, ainsi que des économies réalisées par l'adéquation des infrastructures au service rendu et enfin, améliorer la qualité des services publics en imposant au secteur privé des critères de qualité dont le respect conditionnerait le montant des paiements.

La littérature consacré au sujet résume globalement les attentes des pouvoirs publics vis-à-vis des opérateurs privés à deux points essentiels : apport de financements et savoir-faire des entreprises privées, qui faisaient défaut à l'administration britannique.

Des subventions furent octroyées par le gouvernement pour encourager au niveau local l'adoption de mécanismes de PFI. Ainsi, selon un modèle qui se rapprocherait de la tutelle technique pratiquée en France dans les années 1970, le montant des aides versées par l'État était étroitement lié au respect, par les autorités locales, de modèles techniques et procéduraux définis par le gouvernement. L'efficacité du mécanisme était accentuée par une grande centralisation du pouvoir, bien plus importante que celle qui était en vigueur en France après les lois de décentralisation de 1982 : aucun principe d'autonomie ou de liberté des autorités locales comparable à

---

<sup>26</sup> Programme lancé en 1992 sous à l'occasion du discours sur le Budget de Norman Lamont, Chancelier de l'Échiquier de John Major, Premier ministre.

celui que prévoit l'article 72 de la Constitution française, ne viendrait limiter les formes de tutelles administratives.

## 2) *Une évaluation constante des résultats*

Lors du lancement de la PFI, il fallait vaincre les réticences des autorités locales. Pour cela, le recours à la PFI s'est intégré dans un processus plus large d'évaluation des politiques publiques. Le système d'encadrement des autorités locales est aujourd'hui très élaboré dans ce pays. Il est fondé sur le principe d'évaluation préalable des politiques publiques dans le but d'atteindre la *best value for money*, c'est à dire la recherche du meilleur rapport qualité-prix. Même si ce concept n'est pas dénué d'ambiguïté et sert parfois de justification *a posteriori*, les autorités locales doivent justifier leurs choix, non seulement par rapport au contenu des politiques mais également en ce qui concerne les modalités de gestion des services.

C'est dans cet esprit que chaque opération de PFI doit donner lieu au calcul d'un *Public sector comparator*, une sorte de budget et compte de résultat virtuels de l'opération selon les deux modalités : régie traditionnelle ou externalisation. Le projet ne n'est admis en PFI que si le résultat du *comparator* est en faveur de cette dernière. Cette technique du *Public sector comparator* et cette discipline de l'évaluation préalable ont très clairement inspiré les rédacteurs de l'ordonnance de 2004, relative au contrat de partenariat en France.

## 3) *La PFI est dans sa phase de maturité*

En comparaison de la situation qui prévaut en France où le Gouvernement actuel manifeste certaines réticences ou du moins une forme de frilosité à l'égard des contrats de partenariat, la politique de PFI, initiée par les conservateurs, loin d'avoir été remise en cause par les changements de majorité survenus depuis son adoption, fut au contraire poursuivie et amplifiée par les travaillistes. Quinze ans seulement après son adoption, en 2007, étaient dénombrés plus de 600 opérations dont 500 en exploitation, pour un montant total d'environ 71 milliards d'euros, soit 10 à 15 % de l'investissement public.

Cependant, cette politique fit l'objet d'un réexamen critique qui a débouché sur une réforme annoncée en décembre 2012. Cette nouvelle approche, baptisée « *Private*



*finance 2* » était destinée à en corriger les faiblesses et améliorer les avantages pour le secteur public dans la perspective d'un recours continu à ce mode innovant de la commande publique<sup>27</sup>. Il ne s'agit donc pas d'une volonté de rompre avec ce procédé mais de l'améliorer afin d'un garantir un usage continu. Il faut en effet admettre que la PFI n'occasionna pas dans tous les cas les économies espérées pour le contribuable et un certain tassement était perceptible depuis environs 3 années.

Cette stabilisation s'explique par plusieurs faiblesses exposées dans un rapport du ministère des Finances britannique (HM Treasury) intitulé « *a new approach to PPPs* », rendu public en décembre 2012, à l'issue de consultations approfondies<sup>28</sup> :

- quelques sinistres emblématiques : faillite de Metronet<sup>29</sup> ;
- un transfert de risques trop systématique, et parfois inefficace vers le privé<sup>30</sup> ;
- échec de l'informatisation des tribunaux et de la fabrication des passeports ;
- des procédures d'attribution souvent longues (et donc trop coûteuses) ;
- une rigidification des dépenses en période d'exploitation<sup>31</sup> ;
- un certain manque de transparence<sup>32</sup> ;
- un coût de financement privé croissant depuis la crise de 2008.

Mais inversement, les avantages majeurs du PPP, liés à la capacité du secteur privé d'innovation et de gestion du projet et de ses risques, sont reconnus dans le rapport :

- respect global des délais et des budgets de réalisation et des exigences de performance ;
- et maintien des ouvrages et équipements en bonne condition sur leur durée de vie.

Ce retour d'expérience, positif dans l'ensemble, explique d'ailleurs le développement rapide de ce mode de commande publique : 700 projets lancés en vingt

---

<sup>27</sup> Études économiques de l'OCDE Royaume-Uni, février 2013 synthèse, p. 34.

<sup>28</sup> Plus d'une centaine d'auditions et témoignages recueillis.

<sup>29</sup> L'un des deux contrats pour le métro de Londres.

<sup>30</sup> Due à l'excès de transfert de risque vers le secteur privé et à une raréfaction des projets les plus simples (le PPP connaissait une phase de rendements décroissants en Grande-Bretagne).

<sup>31</sup> Résultant d'un manque de flexibilité des contrats.

<sup>32</sup> Tant sur les coûts futurs pour le public que sur les profits côté privé, dont les gains apparaissent parfois disproportionnés, par le jeu d'effets d'aubaine suite notamment à un refinancement de la dette ou de *l'equity* – des capitaux propres.

ans pour 55 milliards de livres sterling d'investissement cumulé.

Sur ces bases, le gouvernement britannique considéra que le recours au secteur privé pour la mise en œuvre d'investissements et de fournitures de services publics restait justifié, moyennant un certain nombre d'ajustements. Certains d'entre eux avaient déjà été décidés en 2011-2012 comme la publication d'un bilan consolidé du secteur public, destiné à mieux refléter les engagements au titre des PPP, la renégociation de contrats de PPP en exploitation pour dégager des économies ou l'abolition des « *PFI credits* », forme de subvention spécifique aux projets lancés en PFI.

Parallèlement, ont été annoncées plusieurs initiatives destinées à soutenir et accélérer la livraison des projets d'infrastructures, tels qu'un schéma de garantie publique de 40 milliards de livres sterling, la mise en place de la *Green Investment Bank* ou de co-financements publics sur certains projets PFI.

## **B. Un instrument de mise en œuvre : le contrat**

### *1) Les contrats de PFI sont des contrats de travaux et de services à paiement public*

La plupart des contrats de PFI sont des contrats de longue durée, par lesquels l'administration confie à un cocontractant le financement, la conception et la réalisation d'une ou plusieurs infrastructures et du service dont elles sont le support. Cette description fait penser à la délégation de service public, et plus particulièrement à la concession. Mais dans le cas de la PFI, le cocontractant est rémunéré essentiellement par un prix payé par l'administration, ce qui l'assimile aux marchés d'entreprise de travaux publics (METP).

### *2) Une grande liberté contractuelle dans un cadre juridique sécurisé*

Du point de vue du droit comparé, il est remarquable d'observer que La PFI, en tant que forme générique de contrat, n'a pas fait l'objet d'un texte de loi, mais de « guides » du ministère des finances<sup>33</sup>. Quatre guides publiés à l'origine et complétés par un très grand nombre de publications d'organes spécifiques, dont le groupe de

---

<sup>33</sup> Cela est contraire à l'idée entretenue en France au sujet du droit britannique.

travail du Trésor (*Treasury Taskforce*) suffirent pour établir les principaux fondements de cet instrument juridique<sup>34</sup>.

La *Common Law* permet de faire l'économie de difficiles typologies contractuelles, puisque le régime des contrats est unique. L'imagination contractuelle peut donc se développer sans entrave, en s'appuyant sur les techniques de *project finance*, utilisant elles-mêmes la souplesse du contrat privé. C'est la faisabilité financière qui est le moteur de ce type de montage. Chaque opération s'organise autour d'un montage contractuel comprenant au moins trois contrats, qui forment une « matrice contractuelle » :

- le contrat principal lie l'administration à un consortium d'entreprises auquel est confiée la construction d'un équipement et son exploitation, à travers une société de projet ad hoc (*Special Purpose Vehicle*, ou SPV). Les financiers de l'opération, établissements bancaires ou fonds d'investissements, peuvent participer au SPV. Cette société de projet ne réalise pas directement l'objet du contrat ; elle lui sert seulement de support et en confie l'exécution-même aux entreprises membres ou à des sous-traitants ;

- un ou plusieurs contrats lient la société de projet avec les entreprises chargées de la construction et de l'exploitation ;

- le contrat de financement est tripartite : il lie la société de projet aux financiers qui fournissent les fonds nécessaires au préfinancement de l'équipement, mais aussi, directement, ces deux cocontractants avec la collectivité publique, notamment pour prévoir les éventuelles garanties apportées par celle-ci et en sens inverse, les conditions de transfert du contrat en cas de défaillance, à travers des clauses dites de « *step in* ». Il faut en outre replacer cette politique dans son cadre juridique d'origine. En particulier, celui-ci ne connaît pas de domanialité publique stricto sensu. Les terrains et immeubles utilisés par le service public y sont de simples actifs dont les cocontractants peuvent disposer au mieux des contraintes financières et techniques de l'opération, selon une infinité de combinaisons.

---

<sup>34</sup> *The PFI – Breaking New Ground* (BNG) (H.M. Treasury, novembre 1993). (2) *Private Opportunity, Public Benefit – Progressing the PFI* (POPB) (H.M. Treasury, Private Finance Panel, novembre 1995). (3) *Partnership for Prosperity – The PFI* (PFP) (Treasury Taskforce on Private Finance, novembre 1997). (4) *A Step-by-Step Guide to the PFI Procurement Process* (Treasury Taskforce on Private Finance, novembre 1997).

Au sein du vaste éventail de montages PFI, deux principaux types de contrats peuvent être identifiés :

- les contrats *financially free standing*, fondés sur le principe d'un paiement par l'usager, correspondent globalement à la DSP (et plus particulièrement à la concession) ;

- les *services sold to the public sector*, qui prévoient une rémunération de l'opérateur par l'administration se rapprochent des contrats de partenariat du droit français.

Une seconde typologie classe les contrats en fonction du sort des biens qui en sont l'objet. Si les biens sont destinés à devenir propriété de l'administration en fin de contrat, il s'agira d'un BOOT<sup>35</sup> ou d'un DCMF<sup>36</sup>. Si les biens doivent rester propriété de l'exploitant, il s'agit d'un BOO<sup>37</sup>. Le DBFO<sup>38</sup>, quatrième élément de cette typologie, est un contrat « neutre » : sa dénomination ne dépend pas de la propriété des biens en fin de contrat.

Cette seconde typologie n'est pas très pertinente dans la mesure où les quatre termes sont en réalité quasiment synonymes. En outre, le terme DCMF semble réservé aux contrats de prisons. La seule typologie efficiente est donc celle fondée sur l'origine des ressources. Les contrats PFI, réduits la plupart du temps à la dénomination de DBFO, sont principalement des *services sold to the public sector*, donc des contrats dans lesquels le cocontractant est essentiellement rémunéré par un prix versé par l'administration. Le modèle concessif est réservé, pour l'instant, à de très grands projets, comme les ponts ou le métro de Londres. Aucune autoroute n'a à ce jour fait l'objet d'une concession.

Malgré l'existence de guides, des lois furent adoptées pour assurer la légalité du recours aux contrats de PFI (*Deregulation and Contracting Out Act de 1994*), afin d'apaiser les craintes des établissements financiers. Le gouvernement britannique a par ailleurs utilisé ses « *Royal Prerogatives* »<sup>39</sup> afin d'encadrer très précisément le recours

---

<sup>35</sup> BOOT : "Build, Own, Operate and Transfer", littéralement « Construire, Posséder, Faire fonctionner et Transférer ».

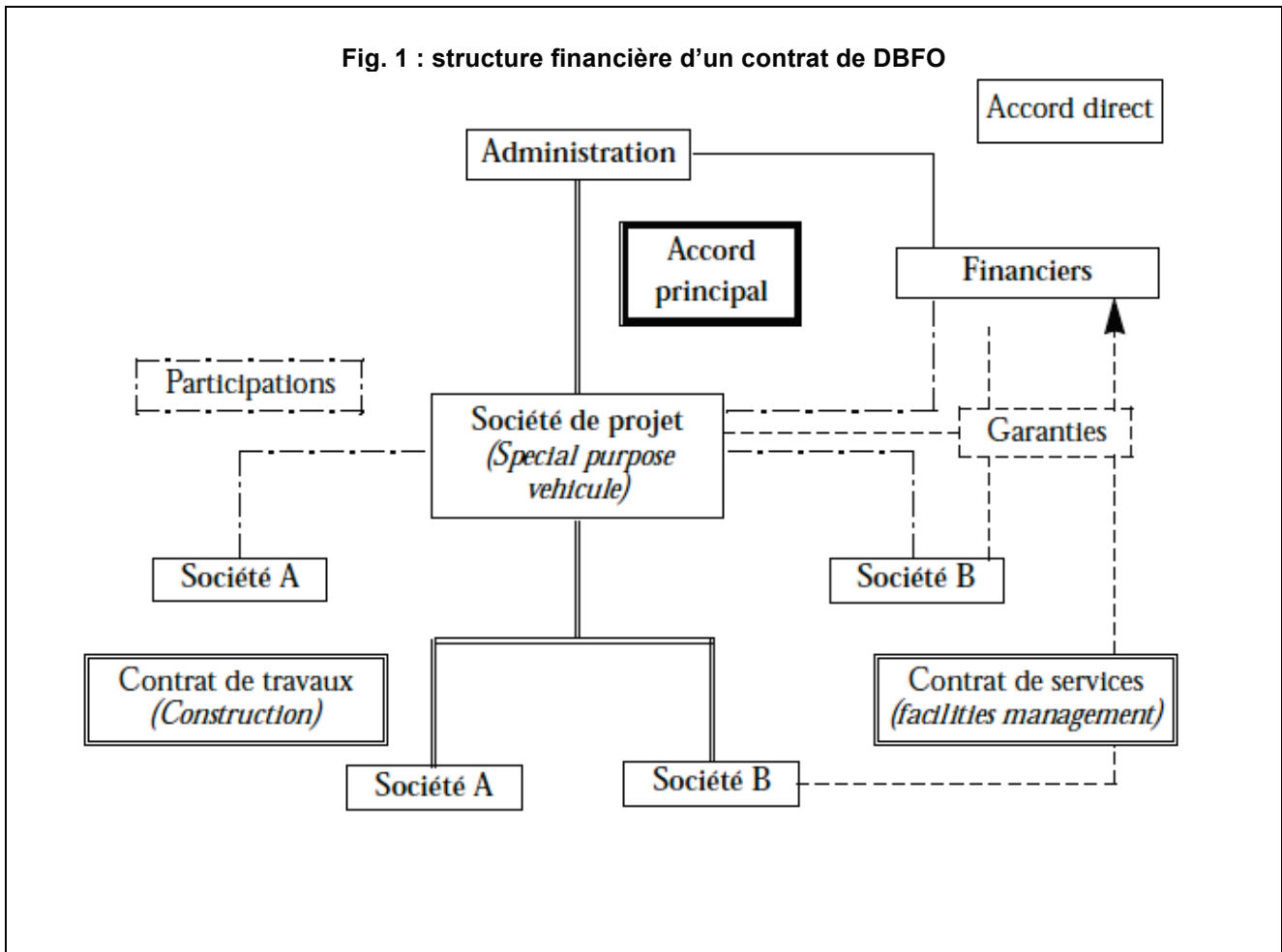
<sup>36</sup> DCMF : « Design, Construct, Manage and Finance », « Dessiner, Construire, Diriger et Financer ».

<sup>37</sup> BOO : « Build, Own and Operate », « Construire, Posséder et Exploiter ».

<sup>38</sup> DBFO : « Design, Build, Finance and Operate », « Dessiner, Construire, Financer et Gérer ».

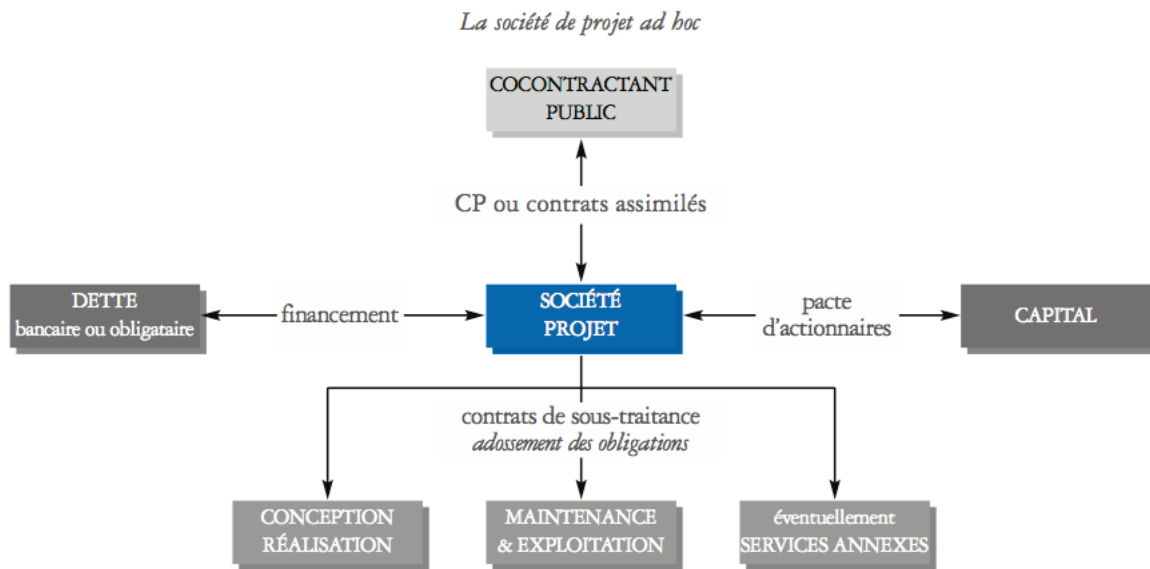
<sup>39</sup> Pouvoir discrétionnaire qui relève légalement de la Couronne, mais qui dans la pratique est largement exercé par les ministres.

à la PFI. Enfin, l'éligibilité aux subventions implique le respect de nombreux « guidelines » et contrats-types au statut quasi réglementaire.



Cette structure de financement est similaire à celle qui est utilisée dans le cadre du Contrat de partenariat : c'est une structure financière caractéristique des financements de projets (conf. Figure 2).

**Fig. 2 : structure financière d'un Contrat de partenariat**



Source : Institut de la Gestion Déléguée<sup>40</sup>

<sup>40</sup> <http://www.fondation-igd.org/upload/pdf/Publi/FinancPPP.pdf>

## Chapitre 2 : Une diffusion croissante sous l'impulsion des organisations internationales

Au début des années 1990 et suite aux vagues de privatisations préconisées dans les années 1980 qui ont eu un bilan mitigé<sup>41</sup>, la Banque mondiale fut la première institution multilatérale à préconiser les PPP, notamment dans le domaine des infrastructures<sup>42</sup>. Cette option fut rapidement relayée par les agences bilatérales de développement participant à la mise en œuvre du « cadre intégré de développement ».

En 1999, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, lança, à l'occasion du Forum économique de Davos, un « Pacte mondial », le *Global Compact*, qui consistait à stimuler l'application, par les entreprises transnationales, des droits sociaux et économiques ainsi que des normes environnementales. Enfin, lors de la Conférence de Monterrey, en 2002, portant sur le financement du développement, les gouvernements soulignèrent l'importance des PPP comme instrument permettant de mobiliser de nouvelles ressources pour permettre de se rapprocher des Objectifs du millénaire. Dans ce contexte d'échec des privatisations, la création de nouveaux partenariats s'imposait.

Si ce mouvement trouve sa source dans le contexte budgétaire contraint qui entraîne une baisse de l'aide au développement, il est surtout inspiré des idées prônées par l'École du *public choice*, qui contestent l'efficacité de l'action publique traditionnelle et qui tendent à présenter les PPP comme « l'horizon unique de la nouvelle action publique »<sup>43</sup>.

Sans trop insister sur les querelles idéologiques, il convient de rappeler que les Organismes internationaux envisagent le PPP comme une solution permettant de concilier plusieurs impératifs auxquels doivent faire face les pays en développement (I), puis d'examiner ensuite la façon dont ils sont mis en œuvre notamment par les Institutions financières internationales (II).

---

<sup>41</sup> Agence Française de Développement, « Les privatisations en zone franc : synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI / AFD », document de travail, septembre 2006, p. 7.

<sup>42</sup> La distinction principale entre une privatisation stricto sensu et un PPP est que la privatisation prévoit le transfert de la propriété du bien privatisé à l'opérateur privé.

<sup>43</sup> <http://www.guglielmi.fr/spip.php?article111>

## I. Une solution permettant de concilier plusieurs impératifs

Bien que le rôle traditionnel de l'État est d'assumer la responsabilité de l'accès de la population aux services essentiels, l'importance croissante du rôle du secteur privé dans la santé et l'éducation ainsi qu'une tendance à la privatisation de l'approvisionnement en eau et en électricité et des services d'assainissement est observée depuis plus de deux décennies dans les pays du sud. Les raisons avancées pour justifier cette évolution sont de trois ordres : la faiblesse des ressources publiques, la médiocre qualité du service public et les pressions en faveur de la libéralisation économique.

Dans ses publications, le FMI confirme que les PPP prirent une dimension considérable lorsque la vague de privatisations des années 1990 perdit de son élan<sup>44</sup>. Toutefois, le FMI souhaite limiter la notion de partenariats public-privé aux accords correspondant au schéma « *design-build-finance-operate* » (DBFO : concevoir-construire – financer – exploiter). Dans ce schéma, les services étatiques déterminent quelles infrastructures ou prestations ils attendent du secteur privé. La différence par rapport au financement public traditionnel réside dans l'hypothèse selon laquelle le transfert de certains domaines de compétence - pour ce qui est de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation d'infrastructures - de l'État à des opérateurs privés augmenterait l'efficacité<sup>45</sup>. Pour les organisations internationales qui prônent l'orthodoxie financière, le PPP est avant tout un outil permettant de limiter les dépenses publiques<sup>46</sup>, en particulier dans le domaine sociale pour les consacrer principalement aux infrastructures. C'est donc un instrument qui vise à assurer l'équilibre budgétaire sans pour autant constituer un frein au développement des infrastructures (A). Dès lors que la gestion des infrastructures ainsi créées et l'exploitation des services qu'elles portent, se voit confiée à un opérateur privé qui recourt à des modes de gestion inspirés du monde de l'entreprise, cela garantirait selon les organisations internationales, une meilleure efficacité opérationnelle et un service public de meilleure qualité (B).

---

<sup>44</sup> IMF (FMI), « *Public-Private Partnerships, Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank)* », 12 mars 2004, p. 5.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Selon ce point de vue, l'endettement public doit être réservé aux seules dépenses d'investissement.



## A. Atteindre l'équilibre budgétaire tout en développant l'offre de biens publics

Selon une approche budgétaire, la contrainte résultant de l'accroissement de la dette et des déficits publics, aboutit à des arbitrages défavorables à l'investissement. En effet, les dépenses courantes notamment consacrées au secteur social, qui représentent dans les pays pauvres une masse considérable, sont beaucoup plus difficiles à réduire que les dépenses en capital. Ces dernières ayant une moindre sensibilité politique, leurs conséquences ne sont visibles qu'à long terme. Selon le constat des institutions financières internationales, au sein de l'investissement public même, la réduction des budgets se traduit en général par une priorité aux investissements nouveaux, y compris au détriment de l'entretien des infrastructures existantes. Cela a pour conséquence qu'en l'absence d'une comptabilité patrimoniale, qui permettrait de constater la perte de valeur des infrastructures mal entretenues, leur dégradation n'a pas d'incidence budgétaire et reste de ce fait une stratégie de gestion courante.

Pour ne prendre qu'un exemple emblématique, le Royaume-Uni a connu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale un sous-investissement chronique dans le domaine des transports et des infrastructures publiques. La politique de *Private Finance Initiative* constituait une réponse à une situation de dégradation générale et de besoin de renouvellement urgent des infrastructures. L'austérité budgétaire conduit donc à un goulet d'étranglement préjudiciable à la croissance, c'est en ce sens que les partenariats sont considérés comme susceptibles de résoudre la quadrature du cercle tenant à la limitation des engagements financiers publics face à des besoins d'investissements massifs, croissants et impérieux. En effet, alors que les besoins annuels d'investissements dans les infrastructures se situent entre 1 et 2 % du PIB dans les pays industrialisés (3 % en intégrant la maintenance), ces derniers s'élèvent à plus de 4.5 % dans les pays en développement (près de 10 % en tenant compte de la maintenance des ouvrages). L'intérêt budgétaire d'un PPP est qu'il permet de maintenir un niveau élevé de production des équipements collectifs sans nécessairement engager dans l'immédiat des investissements considérables qui viendraient accroître le service de la dette et affecter le solde budgétaire : s'il s'agit d'un PPP à paiement public, le paiement est étalé sur une longue période, ce qui constitue « un paiement à crédit ».

Ainsi, le développement de l'approche partenariale fait-il écho à la montée en puissance de l'exigence de transparence et de responsabilité budgétaire, traduite en anglais par le concept d'*accountability* et la mise en place d'une organisation comptable fondée sur le modèle du privé.

## **B. Garantir l'efficacité opérationnelle et la qualité des services publics**

Aucune étude objective n'a permis d'attester de la supériorité de la gestion privée d'un service public sur la gestion en régie. Toutefois, trois bénéfices sont attendus de la gestion déléguée au secteur privé en plus de l'externalisation des charges d'investissement et de fonctionnement du service délégué : une meilleure prévision des coûts et un meilleur respect des délais de livraison des infrastructures, une optimisation de la prestation tout au long de la durée du contrat et enfin, une plus grande implication des usagers dans la fourniture du service.

### *1) Le respect des délais et des coûts de construction*

Contrairement aux difficultés rencontrées lors du recours aux marchés publics, qui sont souvent liées aux délais et difficultés de paiement par la personne publique et qui entraînent donc un retard dans la réalisations des infrastructures par la personne privée, les opérations en PPP comportent toujours une puissante incitation au stade de l'étape de la construction. Dans ce type de partenariat, la rémunération de l'opérateur privé due au titre de la réalisation de l'ouvrage est liée, pour partie, au respect des délais de livraison. Il a été vu précédemment qu'en Grande-Bretagne, le principe général est que la rémunération du cocontractant ne peut commencer qu'après la remise des ouvrages.

Pour certaines formes de délégation, cette incitation est structurelle puisque dans le cadre d'une concession (PPP à paiement privé), la perception d'une redevance sur les usagers ne pourra débuter qu'après la réalisation des ouvrages. Souvent, les délais de préparation et de mise en concurrence, par la procédure du dialogue compétitif, sont considérés par les critiques du PPP comme un inconvénient de ce type

de montage. Cependant, le caractère global des opérations de partenariat public privé (incluant tout ou partie de la conception et souvent l'ensemble des étapes de réalisation) permet de contracter en une seule opération les procédures successives de sélection dans le cadre des différents marchés nécessaires à une maîtrise d'ouvrage publique classique. Même si unitairement la procédure préalable au contrat de partenariat est sans doute plus longue, elle permet en théorie de gagner des délais importants au final.

## *2) Une optimisation tout au long de la durée du contrat*

Un autre atout du partenariat public privé : l'optimisation tout au long du contrat. Sur la forme, il permet de trouver des solutions optimales et de rendre les projets possibles. Sur le fond, il présente l'avantage de la flexibilité : le partenaire privé prend en charge la maîtrise d'ouvrage et le contrat est amené à évoluer au cours des années afin de s'adapter à des changements d'environnement. Ces qualités peuvent se résumer par une caractéristique de ces contrats globaux : ils incitent l'opérateur privé à optimiser tout au long du contrat entre la phase de construction et la phase d'exploitation de l'équipement. Dès lors que le même opérateur est chargé de la création et de la maintenance d'un ouvrage, cela l'incite à doser son investissement pour optimiser les charges de maintenance, et réciproquement, puisqu'il sera tenu de remettre l'équipement en bon état de marche à l'issue du contrat. La durée du contrat vient, de ce point de vue, accroître ces incitations qui peuvent être qualifiées « d'incitations endogènes ».

## *3) Vers une redéfinition du rôle des populations et de leurs organisations représentatives dans la fourniture des services essentiels*

Un rapport du secrétaire des Nations unies sur la société civile exprime parfaitement cette nouvelle vision du développement et de l'accès aux services publics basé sur la promotion des partenariats public-privé. L'idée centrale est qu'il faut tirer parti des synergies potentielles ou existantes entre les différents acteurs du développement et travailler à mettre en contact les diverses parties prenantes concernées par un problème. L'enjeu est donc autant politique – la satisfaction plus rapide des besoins du service public – qu'économique : la réduction des délais pour

disposer d'infrastructures performantes améliore le rendement socioéconomique de l'opération. Encore est-il nécessaire de disposer des capacités d'analyse pour précisément identifier et quantifier ces gains socio-économiques. De fait, l'adoption des mode de gestion du monde de l'entreprise, c'est-à-dire la préoccupation d'une certaine rentabilité, ainsi que le contrôle des objectifs par les pouvoirs publics associés à une plus grande implication des usagers des services, perçus comme des consommateurs, conduisent, selon les bailleurs de fonds, à proposer un service de bien meilleure qualité aux populations. À cet égard, les PPP innovent en ce qu'ils s'inscrivent dans un nouveau paradigme du développement qui a profondément bouleversé la distribution des rôles et des responsabilités des acteurs étatiques et non étatiques.

## **II. Les conditions de mise en œuvre des PPP exigées par les Institutions financières internationales**

La Banque mondiale, en association avec d'autres organismes internationaux, développa des dispositifs novateurs afin d'assurer un rôle croissant du secteur privé dans la gestion des services essentiels. Les garanties de la Banque mondiale, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements continuent à aider les gouvernements à attirer les investisseurs privés dans le secteur de l'eau et l'assainissement, grâce à l'atténuation des risques liés à la performance des gouvernements. La Banque mondiale fournit aussi des prêts visant à financer des projets qui respectent les conditions de privatisation et de recouvrement des coûts. C'est le cas, par exemple, du projet de fourniture d'eau à Luanda, en Angola, dont les objectifs sont notamment de recruter des entreprises privées pour gérer le système de distribution d'eau dans les principaux centres urbains et d'adopter un système tarifaire permettant le recouvrement des coûts par la société de distribution de l'eau<sup>47</sup>.

Cette nouvelle vision dominante de la gestion des services essentiels et des biens publics marque aussi le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), lancé en 2001, qui encourage les partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour attirer de nouveaux investissements dans différents secteurs essentiels, dont l'eau. Cette position marque un changement profond chez les élites dominantes africaines, qui étaient pourtant hostiles aux privatisations mais qui jouent désormais le jeu de la globalisation en ouvrant leurs portes aux investissements directs étrangers des firmes multinationales et en leur proposant des opportunités de valorisation du capital dans de nouveaux secteurs d'activités (transport, énergie, logement, eau ou encore assainissement).

On compte aujourd'hui plus de 2350 partenariats public-privé dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement alors qu'ils étaient quasiment inexistant au début des années 1990. La promotion des partenariats et la redéfinition des champs de responsabilité public-privé ne sont toutefois pas sans poser de problèmes car sous le

---

<sup>47</sup> C. D. Torres, « The future of water in african cities why waste wayer ? », The World Bank édition.

couvert d'améliorer la qualité et l'accès aux services essentiels, ces politiques se sont traduites par des résultats parfois controversés lorsqu'ils ont été associés à la privatisation de ces services. Le problème se pose à chaque fois que les sociétés privées ne souhaitent pas assurer l'approvisionnement en eau des campagnes ou des quartiers populaires dans les pays à faible revenu, considérant cette activité comme non rentable compte tenu de l'absence de marchés solvables dans ces zones. Par exemple, à Cartagena, en Colombie, un grand bidonville n'était pas raccordé au réseau parce que le prestataire estimait qu'il ne faisait pas partie de l'agglomération.

Les institutions financières internationales assurent la diffusion du modèle de partenariat public-privé en faisant de la mise en place de cet outil, une condition d'aide. Cette conditionnalité apparaît à deux niveaux : au stade de la définition des stratégies de développement validées par elles (A), ainsi qu'au moment de l'évaluation préalable des projets (B). Toutefois, leur mise en œuvre dans les pays concernés soulève de nombreuses difficultés qu'il convient d'évoquer (C).

#### **A. La définition d'une stratégie de développement validée par les IFI**

L'accès aux ressources des principaux bailleurs de fonds est de plus en plus soumis à la préparation par le pays demandeur d'un document spécifiant la situation socio-économique du pays, les objectifs relatifs à la baisse de la pauvreté sur une perspective à long terme et les moyens prévus pour atteindre ces objectifs. Il s'agit du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). L'originalité de ce document est qu'il doit être le fruit d'un processus consultatif faisant appel à une participation très large des différents acteurs et, en particulier, des acteurs non étatiques<sup>48</sup>. Les objectifs des DSRP sont multiples mais parmi ceux-ci figurent en bonne place la promotion de la participation des entreprises privées avec lesquels les pouvoirs publics sont amenés à collaborer pour la réalisation des infrastructures de développement.

---

<sup>48</sup> Depuis 1999, le dispositif des DSRP s'est largement propagé dans les pays pauvres. Fin septembre 2003, 14 pays avaient achevé leur DSRP final et 32 pays avaient commencé le leur (IMF 2003). La mise en place des DSRP a constitué une étape importante dans l'évolution de la coopération au développement car ces documents visent à accroître la coordination de l'aide et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds. Ils déterminent les objectifs, priorités et séquences dans la lutte contre la pauvreté à partir desquels l'aide bilatérale et multilatérale va s'organiser.

De plus, le rôle dominant des organisations de *Bretton Woods* dans la hiérarchisation des objectifs et le choix des politiques à mettre en œuvre reste crucial. Le gouvernement est formellement responsable de la mise en œuvre du programme mais ce sont la Banque mondiale et le FMI qui valident ou non, à travers l'octroi de crédits destinés aux projets de développement ou d'allégement de la dette. Ce pouvoir de veto détermine la nature des politiques proposées.

Il est pour le moins regrettable que les choix des investissements réalisés dans le cadre de PPP, en particulier lorsqu'ils sont financés par les institutions financières internationales résultent essentiellement de leur propre stratégie, de leur volonté de financer un secteur plutôt qu'un autre, conformément aux priorités qui sont celles des gouvernements qui les dirigent. Le résultat de cette tendance est que bien souvent l'accord de financement est plus ou moins facilité, selon que l'investissement à réaliser correspond à une ligne directrice fixée par le conseil d'administration, voire la tutelle politique du prêteur. Cela est particulièrement vrai pour les bailleurs bilatéraux qui restent sensibles à des investissements en accord avec leurs gouvernements ou leurs opinions publiques. Ainsi, sur le fondement du DSRP qu'ils « valident » les bailleurs de fonds accordent leur aide en fonction des programmes d'action correspondant aux priorités politiques de leurs gouvernements : si l'emprunteur souhaite réaliser dans le cadre d'un PPP une infrastructure jugée comme portant atteinte à l'environnement<sup>49</sup>, même si cela est indispensable pour son développement, il aura beaucoup plus de difficulté à obtenir une aide auprès d'une institution dépendant d'un ou de plusieurs pays, qui souhaiteraient imposer aux pays en développement des conditions contraignantes en matière de respect de l'environnement.

## **B. L'évaluation préalable du projet**

Le contrôle opéré est ici moins politique que celui précédemment évoqué. Il est plus technique et d'une certaine façon, plus objectif. L'évaluation préalable poursuit un objectif d'ordre contractuel mais il ouvre également la voie à un examen des conditions budgétaires, qui constituent une préoccupation majeure des organisations financières

---

<sup>49</sup> Cela fait penser au débat actuel sur la dangerosité de l'huile de palme - qui n'a pas été démontrée - et qui fait l'objet de réticences de la part de certains bailleurs, lorsqu'il s'agit de financer dans le cadre de PPP, des projets comme celui qui est actuellement mené au Gabon, qui résulte d'un accord entre l'État gabonais et l'entreprise singapourienne Olam, qui a pour objet la création et l'aménagement de zones franches, mais qui prévoit en contrepartie d'attribuer à ladite entreprise de vastes espaces pour la production d'huile de palme.

internationales.

D'un point de vue contractuel, elle vise à identifier et justifier la solution de réalisation la plus adaptée aux besoins de la personne publique. Par exemple le choix entre un marché public classique et un PPP. Il est attendu que cette comparaison soit menée de façon objective, sans privilégier un arrangement plutôt qu'un autre, mais il résulte de ce qui précède que le PPP a en réalité les faveurs de donateurs. Le second objectif de l'évaluation préalable est de présenter aux partenaires financiers, en particulier lorsque l'État doit apporter sa garantie au projet, des éléments probants justifiant de sa capacité à assurer sur le moyen et le long terme le paiement de la prestation auprès de l'opérateur privé.

Satisfaire ces différents objectifs entraîne un certain nombre d'avantages dès lors qu'ils incitent à une définition précise des besoins exprimés par la personne publique. Il convient de noter à cet égard que pour les bailleurs internationaux, l'exigence d'une évaluation préalable est beaucoup plus forte lorsqu'il s'agit de projets qui comportent une dimension environnementale significative en ce sens qu'ils peuvent porter atteinte à la préservation des espèces, de la biodiversité et à la protection de l'environnement, sujet auquel leurs opinions publiques demeurent sensibles.

### **C. De l'engouement au grippage de la dynamique : vers une crise des PPP dans les PED ?**

Dans les pays en voie de développement une multitude de partenariats se sont avérés décevants car, contrairement à ce qui était prévu, le transfert de la gestion au partenaire privé ne permit pas d'obtenir les améliorations escomptées faute d'une implication suffisante du partenaire privé pour améliorer la qualité du service. C'est notamment le cas de la concession des aéroports de Madagascar, qui concerne un domaine pourtant rentable : le secteur aéroportuaire. Recherchant une gestion plus efficace des principales plates-formes aéroportuaires du pays, le gouvernement malgache décida, en 1990, de nouer un partenariat public-privé (PPP) et créa la société Aéroports de Madagascar (ADEMA). Le partenaire stratégique (Aéroport de Paris) devait permettre de dynamiser l'exploitation, de favoriser l'accès aux bailleurs de fonds et d'apporter des financements pour les investissements de renouvellement.



L'implication insuffisante du partenaire stratégique ainsi qu'une présence persistante et multiforme des pouvoirs publics ont conduit à l'échec du projet ; la conséquence a été une renationalisation des biens dont la gestion fut précédemment concédées<sup>50</sup>.

Un autre exemple concerne la concession relative à la gestion de l'eau et de l'électricité au Gabon confiée à la compagnie Veolia Eau à travers sa filiale Veolia Waters. Cette concession présentée par de nombreuses publications notamment de la Banque mondiale comme un partenariat réussi, fait l'objet de nombreuses difficultés depuis plusieurs années entre le pouvoir et le concessionnaire, du fait des délestages répétés et une pénurie permanente en eau potable imposés aux populations. Les investissements nécessaires à l'expansion du réseau pour tenir compte de l'évolution démographique n'ont pas été suffisants.

Il est possible, à partir de la base de données établie par la Banque Mondiale, de dégager quelques faits caractérisant le recours aux PPP dans les pays en développement. Ces derniers traduisent à la fois de fortes disparités régionales et sectorielles, mais aussi et surtout une concentration sur des types d'opérations plus proches de contrats de concessions voire de privatisation que de contrats de partenariats tels qu'ils sont désormais envisagés en France<sup>51</sup>. Les partenaires privés s'intéressent volontiers aux PPP à paiement privé plutôt que des mécanismes à paiement public. Si l'instabilité caractérisant certains pays peut justifier de tels comportements opportunistes, la question se pose de savoir si les PPP à paiement public pourront réellement se développer dans les secteurs sociaux.

Par ailleurs, en ce qui concerne les PPP à paiement privé, le constat fait dans les pays du sud est que les populations les plus démunies font les frais de la réticence des opérateurs privés à financer des investissements peu rentables dans les zones populaires et doivent faire face au principe du paiement des services par le client, principe sur lequel repose un grand nombre de partenariats public-privé. Ainsi, en 2000, dans la ville bolivienne de Cochabamba, par exemple, le prix de l'eau devint trois à quatre fois plus élevé quelques semaines seulement après l'obtention du marché de l'alimentation en eau de la ville par entreprise privée londonienne.

---

<sup>50</sup> Agence française de Développement, « La concession des aéroports de Madagascar, une privatisation en trompe-l'œil ? », Document de travail, août 2007.

<sup>51</sup> P. MARTY, A. VOISIN, S. TROSA, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, Paris 2006.

Ces problèmes mettent en lumière quelques limites des partenariats public-privé. C'est pour prendre en compte les risques d'exclusion des couches populaires de l'accès à ces services essentiels qu'une réflexion est menée sur les biens publics globaux, qui ne sont pas des biens comme les autres et doivent à ce titre être fournis par des mécanismes échappant à la logique du marché ou alors par des mécanismes modifiés de marché assurant que nul n'en soit exclu<sup>52</sup>. L'apparition de la notion de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) fit suite à la montée des inquiétudes concernant le processus de « privatisation » de services essentiels. Elle signifie qu'un nouveau type de responsabilité, une responsabilité sociale, est incluse et que l'entreprise doit être considérée non plus comme une entité économique poursuivant le seul objectif de maximisation du profit mais aussi comme une partie prenante parmi d'autres dans son environnement. À cet égard, elle doit également viser l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations tout en préservant sa rentabilité. Ce type de réflexion ne vise donc pas à dissuader de recourir aux partenariats public-privé, mais à les accompagner d'une plus grande implication sociale et d'une meilleure prise en compte par les prestataires privés des objectifs d'intérêt général qui sont au fondement des activités qui leur sont confiées.

---

<sup>52</sup> I. Kaul, I. Grunberg, A. Stern, « Les biens publics à l'échelle mondiale : la coopération internationale au XXI<sup>ème</sup> siècle », publ. PNUD, Oxford University press, 1999.

## *Conclusion intermédiaire*

La première partie de la présente contribution avait pour objectif de démontrer l'efficacité du mécanisme de partenariat public-privé à travers son rôle déterminant dans le développement des infrastructures au sein des pays développés et en particulier en Europe. Au-delà des résultats satisfaisants liés au recours à ce procédé dans la réalisation des équipements essentiels, son efficacité se manifeste également à travers son ancienneté qui, de l'Empire romain à la *Public Finance initiative* britannique, en passant par la concession française, témoigne à elle-seule de son succès. Si l'histoire ancienne et récente fait la démonstration de son efficacité, il est alors évident de se demander s'il peut aider à réaliser aujourd'hui, dans les pays en développement, ce qu'il permit de bâtir à travers les siècles dans les pays industrialisés : les partenariats public-privé constituent-ils un outil approprié pour développer l'accès aux services essentiels dans les pays en développement ou sont-ils le produit d'une pensée occidentale ethnocentriste peu adaptée aux réalités sociales des pays du Sud ?

Bien que correspondant à une tradition ancienne en Afrique, les PPP sont aujourd'hui encore limités. L'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) passant nécessairement par la réalisation du plus grand nombre d'infrastructures et la mise à disposition d'équipements performants, l'objectif dans la seconde partie consistera à examiner, à travers le cas des logements sociaux au Gabon, l'adaptabilité et les conditions de la mise en œuvre des partenariats public-privé.

## **DEUXIÈME PARTIE : UN INSTRUMENT APPROPRIÉ AUX BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT - LE CAS SPÉCIFIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX AU GABON**

L'amélioration des conditions de vie des populations constitue dans les pays en développement un défi majeur. Au Gabon, l'ambitieux programme de développement économique du gouvernement se heurte à plusieurs obstacles qui favorisent la pauvreté et ces difficultés se manifestent avec une acuité particulière dans le domaine l'habitat. Certes la tâche est immense et les enjeux sont multiples car ils ne se limitent pas uniquement à la question du logement, mais concernent plus généralement celle des infrastructures et des biens essentiels. Ce dont les populations aspirent réellement ce n'est pas tant l'existence de logements décentes que de villes modernes qui répondent à leurs besoins quotidiens. Toutefois, la crise du logement illustrent le lien qui existe entre d'une part, l'émergence d'un environnement structurel favorisant la compétitivité de l'économie et d'autre part, la nécessité pour les familles d'accéder à un cadre de vie harmonieux.

Doté d'une superficie de 267 667 Km<sup>2</sup> et d'une population de 1,5 million d'habitants le pays est classé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI), avec un revenu par habitant de l'ordre de 8 833 dollars E.U<sup>53</sup>. Le Gabon connaît cependant un niveau de pauvreté comparable à celui des pays à faible revenu :

*Risque lié à la forte dépendance de l'économie nationale sur le pétrole.*

Malgré les efforts de diversification en cours, la prédominance du pétrole reste forte à moyen terme. L'économie est fortement tributaire de cette ressource qui représente près de 50% du PIB, 60% des recettes fiscales et 80% des exportations. Compte tenu des réserves prouvées actuelles et du rythme d'exploitation, le Gabon jouirait de la rente pétrolière pendant encore une trentaine d'années. Cela soulève la question d'une alternative au financement des investissements. En 2005, l'Enquête gabonaise sur l'évaluation et le suivi de la Pauvreté (EGEP) révélait un niveau élevé de

---

<sup>53</sup> Source BEAC, principaux indicateurs économiques.

pauvreté atteignant jusqu'au tiers de la population gabonaise<sup>54</sup>. Cette situation, exacerbée par un taux de chômage élevé, en particulier chez les jeunes, met en exergue la nécessité de développer des politiques et programmes qui favorisent la création d'emplois durables, une meilleure répartition des richesses ainsi que la réalisation d'infrastructures nécessaires au développement.

### *L'insuffisance des infrastructures handicape le développement*

La tâche est immense : le réseau routier (9170 km) est insuffisamment développé avec moins de 11% des routes bitumées (1055 km) et 8115 km de routes non revêtues. Il souffre surtout d'un niveau de dégradation élevé avec moins de 20% du réseau non revêtu en bon état. Ces conditions qui pèsent lourdement sur le développement de l'activité économique dans les zones de production, handicapent le commerce régional et inhibent le développement du tourisme. D'autre part, le coût élevé de l'électricité et la recrudescence des délestages ces dernières années, qui traduisent une offre de plus en plus déficitaire, mettent en évidence l'urgence de renforcer les moyens de production et de transport de l'énergie électrique. Aussi, l'approvisionnement en eau potable est caractérisé par un déficit de l'offre aggravé par les pertes techniques importantes et des coupures d'eau régulières.

Sur le plan des télécommunications, le taux de pénétration du téléphone fixe est de l'ordre de 5% et d'environ 90% pour le mobile. L'usage de l'internet concerne 5,76% de la population et le haut débit est très peu développé (1,8%).

Il apparaît que les besoins en investissements sont multiples et les solutions de financement, plus rares. La priorité en matière de financement étant donnée aux équipements collectifs et aux infrastructures essentielles, il semble nécessaire d'envisager la planification d'une politique de logement qui pourrait bénéficier d'investissements sous forme de PPP.

Il conviendrait d'examiner dans un premier temps les raisons de la crise du logement (chapitre I), puis d'envisager ensuite les conditions d'une mise en œuvre optimale d'une politique de logement en recourant aux PPP (chapitre II).

---

<sup>54</sup> Source : Banque africaine de Développement, <http://www.afdb.org/fr>.

## Chapitre 1 : Les raisons de la crise

L'accès au logement est l'une des grandes priorités du Gouvernement. Politique phare de sa stratégie de développement économique<sup>55</sup>, le programme de fourniture massive de logements sous forme d'appartements ou de petites maisons individuelles pour les personnes les plus démunies devait permettre de fournir près de 5000 logements par an pendant 7 ans à partir de 2009. Il s'agit du programme de réalisation de logements sociaux. Cette politique répondait au besoin de trouver des solutions rapides et quantitatives à la crise du logement. Compte tenu de l'état d'avancement du programme, cet objectif pourrait être difficilement atteint et sa mise en œuvre peut susciter des réserves, pour son approche exclusivement centrée sur la livraison de maisons sans prendre véritablement en compte la nécessité d'une planification préalable et d'un aménagement qui permettraient aux populations d'être desservies en infrastructures publiques, dans des espaces intégrés, comprenant des équipements sociaux et des infrastructures économiques.

Il existe des raisons structurelles qui freinent l'accession au logement (I), et qui sont renforcées par l'inadaptation des mécanismes traditionnels de réalisation des équipements dans le domaine du logement (II)

---

<sup>55</sup> Le programme stratégique « Gabon émergent » (PSGE) : <http://www.legabon.org>

## **I. Les défaillances structurelles du marché du logement**

Il existe un marché du logement au Gabon, dans la mesure où il y a une offre et une demande. Cependant l'offre, souvent constituée de logements de luxe à de prix très élevés, ne rencontre pas la demande, qui elle, correspond à une recherche de logements à de prix abordables pour les classes intermédiaires et les couches défavorisées. Cette situation aboutit donc à une défaillance du marché du logement qui s'explique principalement par trois raisons. Tout d'abord par une démographie croissante et l'absence de politique d'urbanisation dans un contexte de fort exode rural (A), ensuite par l'impossibilité de recourir au crédit bancaire pour les populations moins nanties et les couches moyennes (B) et enfin, par l'existence d'un régime foncier qui rend difficile l'accession à la propriété (C).

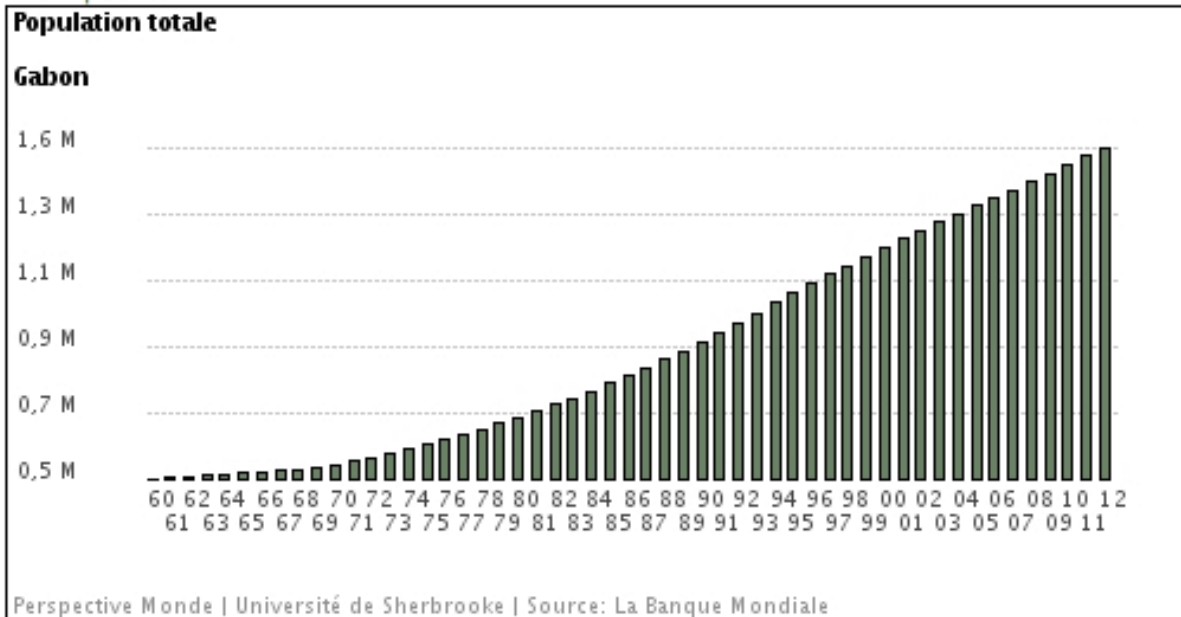
### **A. Une démographie croissance confrontée à une urbanisation non maîtrisée**

Le Gabon est un « pays vide ». Sur les neuf dixièmes du territoire, la densité de la population est inférieure à 2 habitants par km<sup>2</sup> et sur toute l'étendue du territoire, celle-ci est estimée à 6 habitants par km<sup>2</sup>.

#### *1) Les grands centres urbains concentrent l'essentiel de la population*

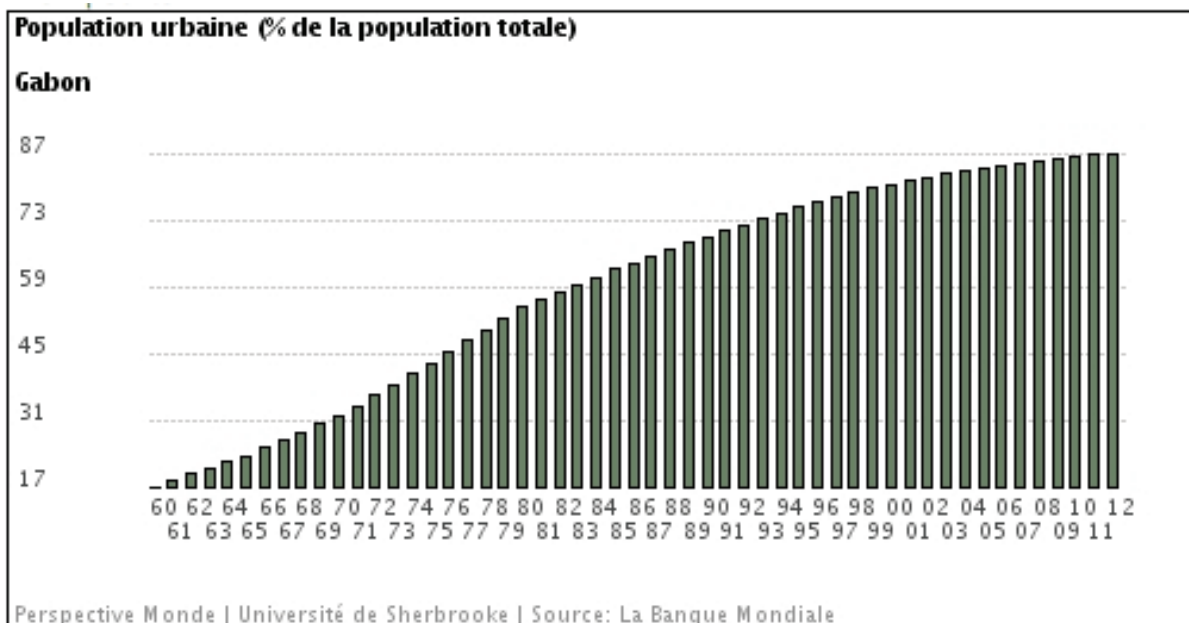
La croissance démographique constitue un premier élément pour comprendre les enjeux. Entre 1960 et 2011 la population du Gabon a été multipliée par 3, passant de près de 500 000 habitants en 1960 à près d'un million et demi en 2012 (conf. graphique 1). Bien que modérée sur la période, celle-ci est en croissance.

**Graphique 1 : évolution de la population gabonaise entre 1960 et 2012**



Cette population se concentre essentiellement dans les deux principales villes du pays, Libreville la capitale politique et Port-Gentil, la capitale économique. L'une des grandes caractéristiques de cette population est sa forte urbanisation qui est l'une des plus élevée du Continent Africain, soit plus de 87% de la population vivant en milieu urbain (conf. graphique 2).

**Graphique 2 : évolution de la population urbaine**





## *2) l'absence de planification et d'aménagement favorise l'habitat informel*

L'absence de politique pragmatique d'aménagement urbain a emmené les néo-citadins à s'installer de façon anarchique et illégale sur des terrains appartenant à l'État, sur des parcelles non viabilisées, difficilement accessibles, souvent en forte pente ou en zone inondable, et dépourvues de voies et/ou de réseaux divers (eau, électricité, assainissement). Ces installations anarchiques ont pour conséquence la multiplication des risques d'inondation, d'éboulements, de glissements de terrain et d'incendies ravageurs, tous des phénomènes qui occasionnent d'importants dégâts et des réparations très coûteuses pour l'État, aussi bien sur le plan financier (indemnisation des sinistrés), que sur le plan humain (pertes de vies humaines). En outre, les sinistrés qui en sont victimes, se retrouvent sans abri, obligés d'occuper illégalement certains édifices appartenant à l'État ou des aires d'utilité publique, autant d'éléments qui accentuent davantage leur exposition à la pauvreté et leur marginalisation.

Il est vrai que l'État n'a pas suffisamment pris la mesure du phénomène de forte urbanisation de la population dans la mesure où il n'a pas mis en place (i) les conditions pour retenir les populations dans les zones rurales, en les dotant de l'infrastructure susceptible d'y garantir des conditions de vie acceptables, à travers des structures offrant l'emploi aux populations, ainsi que les équipements suffisants en matière d'enseignement et de santé et (ii) en procédant à la planification urbaine et à une structuration de l'espace au sein des villes accueillant les populations, malgré l'existence d'une législation en vigueur<sup>56</sup>. Par ailleurs, il n'existe aucune politique de décentralisation véritablement crédible pour permettre le développement des collectivités locales.

Il est important de rappeler le rôle de la planification urbaine qui est un outil au service d'une plus grande cohérence de l'action publique. Cette capacité de mise en cohérence s'entend généralement de différentes manières. En termes spatiaux tout d'abord : les documents d'urbanisme ont vocation à être élaborés au sein de larges périmètres, définis sur la base de critères fonctionnels et dépassant les frontières de l'organisation administrative locale ; en termes intersectoriels ensuite : le plan définit

---

<sup>56</sup> Loi N° 3/81 du 8 juin 1981 fixant le cadre de la réglementation d'urbanisme au Gabon.

pour un territoire des objectifs ou des orientations dont la mise en œuvre repose sur la coordination de plusieurs politiques sectorielles ; en termes temporels enfin : la réflexion prospective permet d'anticiper les besoins futurs et, plus généralement, d'intégrer les enjeux de long terme.

Or au Gabon, l'absence de mise en œuvre d'un schéma directeur à travers une stratégie visant à structurer l'espace urbain pour en garantir la diversité, une certaine qualité de vie, et la maîtrise de l'expansion de l'espace urbain ont favorisé l'habitat informel, au détriment des règles élémentaires d'urbanisme dans un pays pourtant faiblement peuplé, où le véritable problème n'est pas celui de la disponibilité de l'espace sur l'ensemble du territoire mais de son utilisation au sein des grands centres urbains. La Stratégie nationale d'habitat et de développement urbain initiée en 2010 devrait permettre d'aboutir à un consensus national sur ces questions et permettre de combler un déficit en logements estimé à environ 200 000. Le gouvernement compte investir près de 9 milliards d'euros dans les secteurs du bâtiment et de l'immobilier sur la période 2009-2016.

## **B. Un secteur bancaire hors de portée des couches défavorisées**

Le système financier repose largement sur un secteur bancaire fortement concentré. En 2011, le système bancaire du Gabon comptait neuf banques en activité dont une Banque de l'habitat du Gabon (BHG)<sup>57</sup> qui a notamment pour mission d'octroyer des crédits à tous les gabonais à des conditions avantageuses, pour leur permettre de devenir propriétaires de leur logement.

Les prêts consentis par la BHG - à taux réduit et dont la durée de remboursement peut atteindre vingt ans - servent à financer aussi bien l'acquisition de parcelles et de logements que la construction ou la réhabilitation de logements existants. Bien que la création d'une telle institution soit louable, ses résultats ne permettent pas de penser qu'elle puisse régler le problème du logement. Cela est d'autant plus vrai que les autres difficultés structurelles demeurent, notamment le défaut de planification urbaine et l'absence d'un cadre légal clair et opérationnel permettant l'obtention de titres fonciers sur les terrains à bâtir ou déjà bâtis. La BHG n'a pas seule vocation à consentir des crédits destinés à la construction ou à l'achat de

---

<sup>57</sup> Source : Banque de France.

logements. Toutes les banques gabonaises sont en théorie capables de financer ce type de projet. Mais il existe à ce niveau d'autres difficultés qu'il convient de souligner.

Tout d'abord, l'ouverture d'un compte bancaire demeure inaccessible pour 80% des gabonais, du fait de l'existence de procédures contraignantes : pour contracter un prêt, qu'il s'agisse d'un crédit à la consommation ou un prêt lié au logement, il faut apporter de solides des garanties assorties d'une visite médicale dans la plupart des cas. Malgré leur surliquidité actuelle et les possibilités de réescompte offertes par l'Institut d'émission (BEAC)<sup>58</sup>, elles ne souhaitent pas prendre le risque d'investir dans l'immobilier par crainte de l'insolvabilité de la clientèle. Selon l'Annuaire statistique du Gabon 2004-2008, environ 58 crédits immobiliers ont été accordés par le secteur bancaire gabonais entre 2004 et 2007 pour un montant annuel de près de 1,28 milliard de francs CFA<sup>59</sup>.

Si les taux d'intérêt nominaux sont en général compris entre 7.5 % et 8.5 % pour les opérations les plus sûres, la crainte du risque conduit certaines banques à proposer un taux de crédit prohibitif pouvant atteindre 15%<sup>60</sup>. Cela a pour conséquence de réserver les services et potentialités offertes par les banques à la tranche hautes des ménages, c'est-à-dire à une clientèle *corporate*, aux expatriés et aux hauts cadres de la fonction publique. En effet, dans un pays où le salaire minimum légal est de l'ordre de 150 euros et que de nombreux salariés perçoivent un réalité un revenu moins élevé que le minimum légal, il serait quasiment impossible pour une personne dont le salaire avoisine ce montant, d'obtenir un crédit consenti, pour un temps court, pour financer un logement dont le coût peut représenter jusqu'à 200 fois son revenu mensuel.

Par ailleurs, dans la mesure où le titre foncier reste difficilement accessible, la garantie foncière ne peut pas être apportée par les personnes issues des couches défavorisées ou de la classe moyenne. Compte tenu des taux prohibitifs actuellement pratiqués, une dose de concurrence devrait pouvoir aboutir au décloisonnement progressif du secteur<sup>61</sup>. Mais sans une impulsion politique forte et une véritable stratégie des autorités publiques qui auraient pour objectif l'abaissement des taux

---

<sup>58</sup> Banque des États d'Afrique centrale.

<sup>59</sup> PNUD, *Étude diagnostique pour l'élaboration d'une stratégie nationale d'habitat et de développement urbain au Gabon*, p. 34.

<sup>60</sup> Selon un cadre bancaire gabonais interrogé.

<sup>61</sup> Le Gabon, représenterait 228.000 comptes pour une population estimée à environ 1,6 million d'habitants, avec des placements bancaires de l'ordre 1,1 milliard d'euros, soit une hausse soutenue de +52,8% depuis deux ans, selon l'Association des professionnel des établissements de crédits (Acep).

d'intérêt dans un cadre sécurisé pour les banques, toute politique ambitionnant de faciliter l'accès au logement pour toutes les couches de la population serait vouée à l'échec.

### **C. La difficile accession à la propriété**

Le régime de la propriété foncière actuellement en vigueur est fondé sur la loi 14/63 du 8 mai 1963 qui ne faisait que reprendre le régime instauré par le système colonial à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, tout en renforçant les moyens de contrôle de l'administration sur l'utilisation du sol. L'archaïsme colonial du régime de la propriété au Gabon s'explique par l'histoire mais il constitue aujourd'hui une entrave à son développement. Le décalage entre le foncier légal et le foncier réel constitue un handicap pour le développement.

Le processus d'accession à la propriété est particulièrement lourd, pointilleux, inefficace et illisible pour les demandeurs. Chaque année, à l'issue d'un long processus, environ une centaine de terrains dans tout le pays reçoit un titre foncier définitif, tandis que dans le même temps des milliers de constructions sont réalisées non seulement sans permis de construire, mais aussi en dehors de tout cadre foncier légal, dans l'insécurité juridique la plus totale<sup>62</sup>.

L'attribution de la propriété devient une sorte de récompense qui ne peut être obtenue qu'à la suite d'un long parcours d'obstacles au cours duquel le requérant aura multiplié les démarches et les sollicitations.

Du point de vue de l'administration, le système légal de régularisation foncière tel que prévu par les textes en vigueur est incroyablement coûteux à gérer puisqu'il suppose, pour chaque parcelle, une longue succession de procédures impliquant au moins quatre visites sur le terrain et l'intervention de sept administrations différentes (Cadaastre, Domaines, Conseil des ministres, Urbanisme, Commission d'attribution, Conservation foncière, Tribunal). Le rapport de 1977 sur l'informatisation des procédures cadastrales ne dénombre pas moins de 134 opérations successives depuis la demande d'attribution jusqu'à l'inscription du titre foncier avec des délais pouvant

---

<sup>62</sup> J. Comby, « Quel cadastre pourquoi faire ? Le cas du Gabon », extrait d'un document de travail, mars 1995.

aller jusqu'à dix ans<sup>63</sup>.

Du point de vue de l'utilisateur, la procédure constitue un parcours du combattant qui suppose de multiples démarches et le paiement des droits successifs (en s'en tenant aux seules taxes légales). De fait, la plupart des intéressés ne dépassent pas le stade de l'attribution provisoire, même si leur situation devient théoriquement illégale passé le délai accordé pour la « mise en valeur » et rare sont ceux qui transforment, pour finir, leur attribution définitive en titre foncier. Ce système conduit à une incertitude sur le statut des sols, mais aussi à l'impossibilité d'acheter un terrain disposant de droits reconnus et tout en décourageant les réelles capacités d'investissement immobilier, il favorise l'auto-construction informelle de la population.

Face aux dysfonctionnements de l'administration du cadastre, le Gouvernement a procédé à sa suppression et crée en 2011 une Agence nationale de l'urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre (ANUTTC)<sup>64</sup> chargée, entre autres, d'organiser et de réaliser des programmes de travaux en matière d'urbanisme, d'aménagements fonciers, de travaux topographiques et cadastraux ; d'organiser et d'exécuter les procédures cadastrales en vue de l'établissement par les services provinciaux de la Direction générale des Impôts, des actes de cession des terrains et de concession des baux ordinaires et emphytéotiques.

Toutefois, les améliorations espérées ne pourraient pas résulter simplement de la suppression d'une administration et de son remplacement par une autre ayant une dénomination différente. Les dysfonctionnement constatés ne constituent en définitif qu'un aspect mineur d'un problème beaucoup plus vaste, celui de l'absence d'un cadre légal approprié mis en œuvre par une administration compétente, structurée, dotée de moyens et ayant pleinement conscience des enjeux du développement économique.

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Décret n°1500/PR/MHUEDD du 29 décembre 2011.

## **II. L'inadéquation des mécanismes classiques de réalisation des logements**

L'inadéquation des mécanismes traditionnels de réalisation des infrastructures se mesure au regard des faiblesses institutionnelles et de financement de l'habitat, mais également par rapport aux outils juridiques utilisés durant de nombreuses années pour la réalisation des logements, à savoir le contrat de marché public.

Par ailleurs, la question du logement social bien qu'importante, rejoint celle plus générale du financement des infrastructures et des biens essentiels, c'est-à-dire une multitude de priorités auxquelles il faudrait urgemment apporter des réponses, dans un contexte de baisse progressive des ressources pétrolières. Cela oblige à faire des choix et trouver des moyens de financement innovants.

Ces constats permettent d'envisager le recours au partenariat public-privé qui présenterait, contrairement au marché public, trois avantages : assurer le préfinancement des ouvrages (A), bénéficier du savoir-faire du partenaire privé au niveau de la maîtrise d'ouvrage (B) et assurer un partage de risques entre le pouvoir adjudicateur et le constructeur-gestionnaire (C).

### **A. Assurer le préfinancement de l'ouvrage**

Il importe de tirer toutes les conséquences de l'obsolescence du système classique, caractérisé par l'inanité des acteurs institutionnels (1), l'inefficacité des instruments juridiques utilisés (2), pour donner la priorité à un mode contractuel qui envisagerait de confier le financement des ouvrages et leur réalisation aux opérateurs privés (3).

#### *1) L'inanité des acteurs institutionnels nationaux*

Les financements mis en place ont toujours connu des difficultés liées à leur déficience, instabilité, cherté, insuffisance d'encadrement monétaire et fiscal suffisant et absence de mécanismes de mobilisation de l'épargne institutionnelle et l'épargne des particuliers. En effet, depuis les années 70, plusieurs institutions, sans compter les partenaires techniques et financiers (PTF), sont intervenus dans le financement de

l'habitat : FNH<sup>65</sup>, CRH<sup>66</sup>, CREFOGA<sup>67</sup>, SNI<sup>68</sup>, CNSS<sup>69</sup>, BHG<sup>70</sup>. Divers mécanismes ont également été développés : aide gouvernementale à la pierre, bonification d'intérêt etc. Malgré toutes ces interventions, les ressources pour l'habitat n'ont pas suffi : ce qui a mis en panne toute politique du logement.

La dépendance du Gabon vis à vis de l'extérieur en ce qui concerne les matériaux importés et l'absence de politique efficace de promotion de matériaux locaux de construction pèsent lourdement sur les prix dans le domaine de la construction et contribuent à renchérir les coûts des logements. L'absence d'outil de contrôle de qualité des matériaux en général et des matériaux locaux en particulier constitue également un problème.

La problématique déjà soulignée du crédit immobilier (taux d'intérêt élevé, garanties difficiles à constituer des garanties et durée de remboursement inadaptée) relève de la politique monétaire et financière du Gouvernement et des soucis de protection de la monnaie communautaire. La contrainte essentielle demeure l'absence de ressources appropriées au financement de l'habitat. Il n'existe aucun mécanisme efficace d'encadrement de la mobilisation de l'épargne et de son recyclage en instrument spécifique de financement de l'habitat (long terme). Cette absence de politique de mobilisation des ressources est réelle pour toute sorte d'épargne. Les institutions de micro finance, de création récente, n'ont pas encore pris, quant à elles, la mesure de la problématique du crédit immobilier, pour lui adapter des instruments spécifiques.

---

<sup>65</sup> Fonds national de l'habitat.

<sup>66</sup> Compte de refinancement de l'habitat.

<sup>67</sup> Crédit foncier du Gabon.

<sup>68</sup> La Société Nationale Immobilière (SNI) est l'opérateur immobilier de l'État. Elle a pour mission de bâtir et d'offrir aux populations des logements sociaux accessibles aux revenus modestes. Toutefois, entre 2001 et 2009 sa production n'excédait pas 523 logements. Elle a produit en moyenne 74 logements par an alors qu'elle enregistrait dans la même période près de 4000 demandes. Il apparaît cet opérateur ne dispose pas des capacités qui permettraient de satisfaire la demande actuelle en logements sociaux au niveau national avec un ratio de 6 demandes pour un logement. De 2001 à 2007, la SNI a mis en vente 232 parcelles viabilisées. Au regard de la demande, l'offre de parcelles viabilisées reste également mitigée : 232 parcelles vendues contre 1143 demandes enregistrées soit 1 parcelle pour 5 demandes.

<sup>69</sup> Caisse nationale de sécurité sociale.

<sup>70</sup> Banque de l'habitat du Gabon.

## 2) L'inefficacité des instruments juridiques utilisés

Traditionnellement l'État ou ses établissements opérant dans le domaine du logement recourent au marché de travaux public pour la réalisation des ouvrages. Le code gabonais des marchés publics le définit comme :

*« le contrat qui a pour objet, la réalisation de tous les ouvrages liés à la construction, à la reconstruction, à la démolition, à la préparation ou à la rénovation d'un bâtiment, d'une structure ou d'une usine, tels que la préparation du chantier, les travaux de terrassement, l'érection, la construction, l'installation d'équipements ou de matériels, la décoration et la finition ainsi que les services accessoires aux travaux tels que les forages, les levés topographiques, la topographie par satellite, les études sismiques et les services similaires fournis dans le cadre du marché, si la valeur de ces services ne dépasse pas celles des travaux eux-mêmes. »<sup>71</sup>*

Le marché de travaux public présente l'inconvénient de confier la maîtrise d'ouvrage au pouvoir adjudicateur qui n'a pas toujours l'expertise et les outils innovants du secteur privé. De plus, il décharge le prestataire retenu des risques liés à des défaillances éventuelles contenues dans le contrat et le cahier des charges, dans la mesure où sa mission est considérée comme accomplie s'il respecte leurs dispositions, y compris celles qui sont inadaptées. Le contrat et le cahier de charges constituent donc le périmètre de l'engagement et de la responsabilité de constructeur. En outre, l'attribution de marchés négociés et groupés pourraient s'avérer préférable à la formule d'appel d'offres car cela favorise l'entente entre acteurs (producteurs de matériaux, concepteurs et réalisateurs) et elle permettrait des économies d'échelle tout en contribuant au développement d'entreprises locales et à l'abaissement des coûts.

Par ailleurs, le marché de travaux publics accentue dans la pratique le manque de transparence, les phénomènes de corruption et les ententes illicites, facilités par un contrôle parlementaire faible du fait du manque de ressources techniques et humaines dans ces assemblées, qui permettraient d'opérer les contrôles appropriés<sup>72</sup>. Le décalage qui existe entre les montants considérables débloqués en matière

<sup>71</sup> Décret 0254/PR/MEEDD du 19 juin 2012 portant code des marchés publics, art 2.

<sup>72</sup> Il est cependant trop tôt pour dresser un bilan complet, les attentes en ce domaine devront sans doute être révisées.



d'infrastructures depuis des décennies et les réalisations existantes, permet de croire que les dépenses enregistrées au Budget de l'État pour l'investissement en équipements n'ont pas été correctement effectuées. Ce problème ne se poserait pas si le financement initial provenait directement de l'opérateur privé chargé de la conception et de la réalisation des logements ainsi que de la vente ou de la location de ces biens.

Enfin, au-delà de la gestion technique, le mode de financement constitue une autre faiblesse du recours au marché de travaux public pour ce type de réalisation dès lors que c'est un contrat à titre onéreux, faisant l'objet d'un paiement immédiat par la personne publique. Étant donné que les besoins de financement pour résorber le retard accumulé dépasse largement les capacités financières de la collectivité publique, la conséquence immédiate est qu'en terme quantitatif les travaux réalisés ne puissent pas être à la mesure des besoins : au prix du mètre carré aménagé, le financement de 5000 logements pourraient représenter environ 1000 milliards de francs CFA (environ 1,5 milliard d'euros), soit près du tiers du budget actuel de l'État.

### *3) Confier le financement aux opérateurs privés*

Le partenariat public-privé permettrait d'assouplir à court et moyen terme la contrainte budgétaire de l'État, qui pourrait ainsi consacrer ses fonds à d'autres politiques publiques, notamment dans les domaines sociaux non marchands. Au regard des contraintes actuelles, le PPP répondrait au besoin de financement privé pour la mission d'intérêt général consistant en la réalisation de logements sociaux.

Par ailleurs, si l'existence d'une défaillance de marché dans le domaine plus général du logement a été précédemment soulignée et bien que subsiste une carence de l'initiative privée, certains pourraient malgré tout soutenir que le rôle de l'État dans une économie de marché n'est pas de financer des logements. Dans cette hypothèse, le PPP est une réponse appropriée dès lors que l'initiative du financement, la réalisation et l'exploitation ou la vente des ouvrages, relèveraient du privé. L'État ne conserverait qu'un rôle d'organisateur-facilitateur ou de garant. Ce procédé consistant à confier le financement et la réalisation d'ouvrages dans le domaine du logement social a déjà été retenu dans le cadre d'un partenariat conclu entre l'État marocain et un groupe opérant dans le domaine de l'immobilier.

En l'espèce, il s'agit d'un PPP portant sur la construction de 35 000 logements sociaux par an. Pour attirer les partenaires privés et les inciter à réaliser ce projet, l'État marocain a proposé une exonération fiscale au promoteur immobilier. Ainsi, par exemple, une maison d'un coût initial de 35 000 dollars E-U est finalement vendue 30 000 dollars aux marocains et les 5000 dollars restant étant pris en charge par l'État sous forme de subvention.

Dans cet exemple, le mécanisme utilisé, prévoit l'aménagement des terrains, la construction puis la vente des logements et probablement l'entretien des espaces communs. Il n'est pas exactement l'équivalent d'un contrat de concession (d'aménagement et de travaux) en droit français<sup>73</sup> ni à un contrat de partenariat, mais tous ces instruments demeurent des PPP.

En effet, la concession repose sur une logique de transfert maximale des risques vers l'opérateur privé, qui prend également le risque de fréquentation (aussi appelé « risque trafic) et se rémunère substantiellement auprès des usagers-clients tout en prévoyant la rétrocession du bien à la personne publique à la fin du contrat.

Le contrat de partenariat repose quant à lui sur une logique de répartition optimale des risques entre secteur public et secteur privé : un opérateur privé se voit confier une mission globale de construction, d'exploitation, d'entretien et de financement d'infrastructures. Le contrat de partenariat prévoit la mise à disposition de cette infrastructure, selon des critères de performance prédéterminés, au profit de la personne publique pendant une durée assez longue (de 15 à 40 ans), l'opérateur privé étant rémunéré par des « loyers » payés par le pouvoir adjudicateur. À la différence de la concession, le titulaire du contrat de partenariat en droit français ne supporte pas le risque de fréquentation.

En l'espèce, il semble qu'il n'y ait pas de « loyer » payé par la personne publique, qui par ailleurs ne supporterait pas le risque de l'opération ; de plus la rémunération étant principalement perçue sur les bénéficiaires, tous ces indices invitent à penser que l'opération se rapproche davantage du mécanisme DBFO (« *Design, Build, Finance and Operate* » : « dessiner, construire, financer et gérer »,

---

<sup>73</sup> Art. L300-1 du code français de l'urbanisme

rencontré dans le cadre de la PFI.

## **B. Une nécessité technique : le savoir-faire de partenaire privé**

L'apport de l'opérateur privé n'est pas seulement économique ou financier : il réside surtout dans la possibilité pour la collectivité publique de bénéficier d'un savoir-faire dont elle ne dispose pas, à plusieurs niveaux :

- pour rechercher des recettes annexes de type commercial qui viendraient alléger le coût de l'opération. Or très souvent, l'administration ne sait pas rechercher ce type de revenus, soit techniquement, soit juridiquement : un exemple illustre ce fait, c'est celui des logements situés au quartier « Likouala » construits par le SNI au Gabon dans les années 80 et qui furent vendus ou mis en location. Ces logements ainsi que leur environnement se trouvent aujourd'hui dans un état de délabrement très avancé et ne remplissent plus les conditions minimums d'un habitat décent. Il est certains qu'un opérateur privé, pour tirer le meilleur parti de son investissement aurait envisagé la gestion, contre rémunération, après la vente des biens ou durant la location, du nettoyage des espaces communs, de l'entretien des voiries et toutes autres prestations qui aurait permis de conserver les logements construits et leur environnement dans un état de propreté satisfaisant. L'état n'a pas su le faire ;
- pour l'entretien des constructions : la construction de nouvelles infrastructures et l'entretien des infrastructures existantes restent des enjeux d'actualité au Gabon. Au-delà de la conception et de la réalisation, le PPP s'expliquerait par une volonté du secteur public de bénéficier davantage du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé pour mieux gérer les infrastructures et les ouvrages. Il est de notoriété publique au Gabon que l'entretien, notamment des routes, est médiocre ;
- pour des raisons dues à la connaissance des marchés ou à la structure des incitations, les bonnes décisions technologiques et managériales sont souvent plus facilement prises lorsqu'un capital privé est en jeu. Ce qui devrait induire une réduction des coûts, à qualité constante, dont le client souhaitant faire l'achat de logement pourrait bénéficier.

Autrement dit, le contrat de partenariat permet de faire bénéficier le secteur public des solutions innovantes du secteur privé.

### **C. Un besoin d'équilibre: le partage des risques entre État et constructeurs**

Dans les nombreux exemples de montage de PPP en Afrique visant à réaliser des logements sociaux, que ce soit en Afrique du sud, au Maroc ou au Sénégal, il apparaît que le secteur privé soulage le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. Certes les autorités doivent en général garantir à l'opérateur privé une forme de rétribution qui prend le plus souvent la forme d'une mise à disposition du foncier, d'avantages fiscaux ou de subventions.

Toutefois, dans le cas du PPP, ces avantages ou rétributions sont conditionnés aux résultats effectifs de l'opérateur, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours évidente.

Il est évident que les différents modèles de PPP présentés auparavant entraînent une répartition et des manifestations différentes des risques. Dans le contrat de gestion, par exemple, le risque que le prix des ressources varie est supporté par le partenaire public, alors qu'il incombe au partenaire privé en cas de concession. La répartition judicieuse des risques entre les deux partenaires est une condition primordiale de la réussite d'un projet de PPP. Le principe est que chacun assume les risques sur lesquels il peut exercer une influence ou qu'il peut réduire par diversification. L'analyse doit prendre en considération et anticiper convenablement tous les risques non seulement du côté privé, mais aussi du côté public.

En matière de logements sociaux, le risque concernant le foncier ou, selon le modèle économique retenu, la garantie sur la solvabilité des personnes démunies devant accéder aux logements, peut être pris en charge par la personne publique. Il en est de même en général pour les risques concernant l'incidence de la fiscalité sur le coût final de l'opération.

Ce type de partage de risques ne se retrouve pas dans les marchés de travaux publics, dans la mesure où le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la personne publique, a

tendance à supporter seul tous les risques inhérents qui font suite à la réalisation de l'ouvrage réalisé.

La répartition convenable des risques est d'autant plus importante qu'elle a une incidence directe sur les coûts et les prix, puisque les risques font partie du calcul du rendement effectué par chaque partie. Le partenaire privé qui encourt un risque élevé attend un rendement élevé, ce qui aurait des conséquences sur les coûts et les tarifs imposés à la clientèle souhaitant accéder aux logements. C'est sous cet angle que doivent être considérés les efforts des donateurs internationaux pour atténuer les risques encourus par le partenaire privé en lui offrant des garanties notamment dans le cas où, comme en Afrique du sud, des bailleurs internationaux consentent des prêts à des organismes chargés de la réalisation des logements sociaux<sup>74</sup>.

Lors de l'évaluation des risques avec des sociétés internationales, il convient surtout d'accorder une grande attention au risque de change, car une situation macroéconomique instable et le risque concomitant de fluctuation des cours constituent un des obstacles les plus redoutés des investisseurs, sur lequel ils n'ont guère d'influence. Si la monnaie locale se déprécie et qu'il n'est pas possible de reporter la différence sur le client, les recettes de l'investisseur diminueraient alors même qu'il aura, dans la plupart des cas, assumé des obligations en devises fortes pour l'achat de biens d'équipement provenant de l'étranger. Le risque peut être réduit en sollicitant autant que possible des sources locales de financement (en monnaie locale).

Après avoir examiné les difficultés structurelles du marché du logement au Gabon et l'avantage que représenterait le recours au PPP pour résorber le déficit de logements destinés aux populations démunies et aux couches intermédiaires, il convient à présent d'envisager les conditions d'une mise en œuvre optimale des PPP pour résoudre en particulier la question du logement et plus généralement celui du retard dans les infrastructures car, comme cela a été souligné auparavant, le problème du logement fait partie d'un problème plus grand qui est celui du manque d'infrastructures favorisant un habitat harmonieux et le développement économique. Ces différents éléments participant à la lutte contre la pauvreté.

---

<sup>74</sup> <http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-afrique/afrique-du-sud/projets-afrique-du-sud/acces-services-essentiels/AFHCO-logement-locatif-Johannesburg>

## **Chapitre 2 : Les conditions d'une mise en œuvre optimale des partenariats public-privé**

Dans le cadre des politiques publiques de développement, le PPP demeure un moyen de « faire-faire » sans « laisser-faire ». Cela signifie qu'en matière de logements sociaux, si l'État n'est pas à la manœuvre pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, la conception, la réalisation et la vente, son rôle est crucial en ce sens qu'il facilite l'opération en créant des conditions incitatives pour le partenaire privé. De plus, son rôle consiste également à encadrer l'opération en établissant des normes dont le respect par le partenaire privé permettrait d'assurer une prestation de qualité correspondant aux attentes des populations concernées et qui serait conforme à l'intérêt général, notamment en matière de respect de l'environnement et pour ce qui concerne la valorisation des ressources locales. Ce système est donc caractérisé par une sorte « d'exclusion et d'inclusion » de la personne publique.

En matière de construction de logements sociaux, une mise en œuvre efficace des partenariats public-privé exigerait donc l'établissement préalable d'un cadre institutionnel stable et adapté (I) et examen particulier de l'incidence économique du PPP, notamment en ce qui concerne le coût pour les générations futures, que représenterait son utilisation (II).

## **I. Le cadre institutionnel doit être adapté aux exigences d'un contrat complexe**

L'institution d'un cadre institutionnel adapté exige d'une part de garantir une réelle sécurité juridique au prestataire privé et un contrôle des engagements souscrits par la personne publique<sup>75</sup> (A), mais il requiert aussi l'existence d'une administration compétente et efficiente pour s'assurer du respect des objectifs fixés au prestataire privé (B).

### **A. Le recours aux partenariats public-privé requiert un cadre juridique sécurisant**

#### *1) les insuffisances de la réglementation gabonaises relative aux partenariats public-privé*

Le code gabonais de marchés publics contient la définition suivante du partenariat public-privé, dénommé « marché de partenariat public-privé » :

*« Contrat par lequel une personne publique fait appel à un ou plusieurs prestataires privés pour financer et gérer un bien assurant ou contribuant au service public. Ce contrat de partenariat est un contrat global comprenant au moins trois éléments:*

- « le financement d'investissements nécessaires au service public sur une longue durée;*
- « la construction ou la transformation d'ouvrages ou d'équipements ou d'autres investissements;*
- « leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion.*

*La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique et/ou de perception de redevances auprès des usagers du service public concerné pendant toute la durée du contrat »<sup>76</sup>.*

Les dispositions spécifiques au « marché de partenariats public-privé » contenues dans le code font l'objet du titre V, qui compte 7 articles (114 à 121) et qui

---

<sup>75</sup> L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue un préalable au développement des PPP. En effet, l'enquête annuelle Doing Business réalisée régulièrement depuis par la Banque mondiale permet de désigner avec précision les points faibles de la réglementation des affaires au Gabon.

<sup>76</sup> Décret 0254/PR/MEEDD du 19 juin 2012 portant code des marchés publics, en son article 2 contenant les définitions des différents contrats.

en tout et pour tout représentent l'équivalent d'une page et demi au format de feuille utilisé pour les usages courants<sup>77</sup>, c'est-à-dire qu'il ne correspond pas aux attentes en termes de précisions et d'encadrement qu'exige ce type d'instrument. Par exemple en ce qui concerne la durée, l'article 116 du code est rédigé ainsi qu'il suit :

*« Le contrat de PPP a une durée limitée qui tient compte de l'amortissement des dépenses de l'opérateur du projet.*

*« La durée du contrat de PPP ne peut être allongée qu'en raison de conditions particulières, prévues dans le contrat, et pour une durée maximale de cinq ans. »*

À la lecture de cet article il apparaît que la durée n'est pas véritablement encadrée, l'horizon temporel reste flou. Le code contient plusieurs autres éléments qui ne sont pas précisément définis en ce qui concerne le partenariat public-privé : le texte ne permet pas de répondre à toutes les particularités des PPP ; il n'insiste pas davantage sur la livraison des produits attendus ; aucun lien n'est fait entre le paiement et la qualité des services rendus ; il reste imprécis sur le partage du risque entre secteur public et secteur privé.

*2) l'exigence d'une refonte du code des marchés publics et la nécessité d'adopter un cadre réglementaire général puis des dispositions sectorielles pour les PPP*

Le code des marchés publics gabonais a vocation à contenir tous les contrats permettant à la personne publique de satisfaire ses besoins, c'est-à-dire l'ensemble des outils de la commande publique existant dans le droit gabonais. Il serait plus indiqué de changer sa dénomination en « code de la commande publique » afin permettre une distinction immédiate et plus aisée entre les notions de marché public de travaux, marchés publics et les différentes catégories de contrats que cette dernière notion englobe.

La fixation d'un cadre juridique spécifique au partenariat public-privé est une nécessité. Ce cadre s'imposerait aux opérations de financement, de conception, de réalisation d'équipements collectifs et à la gestion d'activités d'intérêt général notamment à la production de logements au profit des ménages à revenus faibles et

---

<sup>77</sup> Format A4.



aux classes intermédiaires. Il est regrettable à cet égard qu'aucune loi majeure ne vienne encadrer précisément les conditions d'utilisation et les modalités de mise en œuvre d'un instrument aussi complexe.

Selon Maître Ludovic Babin du cabinet HOGAN LOVELLS à Paris, qui participe à la mise en œuvre des contrats de type PPP en France et en Afrique, il faut préalablement au recours au partenariat public-privé s'interroger sur l'intérêt de recourir à cet instrument, qui ne doit en aucun cas être perçu comme une solution miracle ; il faut donc identifier auparavant les projets qui exigent d'opter pour le PPP (quels besoins, quelles attentes, quelle rentabilité ?). Une fois sa nécessité admise, il faudrait garantir un cadre réglementaire favorable aux affaires en général et surtout à l'exercice du PPP et des codes légaux. Ce travail sur le cadre législatif et institutionnel peut consister en l'élaboration d'une loi générale encadrant les PPP et qui viendrait fixer le régime des PPP, puis des lois sectorielles (énergie, eau, routes, logements etc.). Bien entendu, ces textes devront organiser le système de recours pour les investisseurs non retenus ; prévoir toutes les modalités concernant le prix payé par les usagers, la révisions des contrats, leur durée, les solutions alternatives en cas de suspension du contrat (du fait de l'État ou du cocontractant) ; des mesures de protections de l'environnement (zones à protéger) ; la mise en œuvre des expropriations susceptibles d'être menées ; les modalités de restitutions des biens à l'État ainsi que les sûretés.

### *3) S'inspirer des exemples étrangers*

Toutes ces conditions ne sont pas remplies par les dispositions du code gabonais des marchés publics dans sa rédaction actuelle. La rédaction d'un code de la commande publique intégrant les dispositions claires, précises et opérationnelles en matière de PPP pourrait également s'inspirer de la législation espagnole sur les marchés Publics. En effet, la loi sur les contrats du secteur public est exhaustive et particulièrement bien organisée<sup>78</sup>. La lecture des dispositions concernant la concession ou le « contrat de collaboration du secteur public avec le secteur privé » est d'une particulière simplicité.

---

<sup>78</sup> Loi n° 30/2007 du 30 octobre 2007, de *Contratos del Sector Público*, texte refondu le 14 novembre 2011.

Dans la mesure où le droit gabonais est fortement inspiré du droit français (Constitution, dualité des ordres de juridictions, existence d'un droit administratif), il faudrait en matière de commande publique éviter certaines difficultés qui complexifient le droit français de la commande publique. En effet, les achats publics sont un élément important de la mise en œuvre des politiques publiques et le partenariat public-privé constitue l'une des modalités par lesquelles l'administration commande une prestation de service, une fourniture ou des travaux à un tiers. Il importe donc de le replacer dans son contexte. Or, l'une des difficultés pour analyser la commande publique française réside dans des distinctions de régimes juridiques qui définissent alors différents instruments:

- les marchés publics d'un côté ;
- et l'ensemble des contrats créant des partenariats public-privé.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le texte actuel du code des marchés publics gabonais serait refondu pour devenir un « code de la commande publique », intégrant notamment l'ensemble des dispositions spécifiques aux PPP, un effort devrait être fait dans le sens du maintien d'une unicité de régime. De façon générale, les autorités gabonaises gagneraient dans bien des cas à adopter des solutions juridiques déjà en vigueur sur les marchés qui appliquent avec succès ces programmes, le secteur privé étant déjà familiarisé avec ces approches.

En ce qui concerne la problématique des logements sociaux réalisés par PPP, le rôle de l'État est aussi de veiller à assurer le respect par l'opérateur privé, des lois en vigueur. En effet, comme cela a été souligné précédemment, l'opérateur privé reçoit des rétributions de la part des pouvoirs publics<sup>79</sup>. Les pouvoirs publics devraient en contrepartie exiger la prise en considération de règles concernant le respect des droits des consommateurs, la réglementation relative au respect de l'environnement et d'autres règles contenues dans diverses réglementations, qui auraient pour objectif soit de protéger les populations à qui les logements sont destinés, soit de garantir la qualité des matériaux utilisés car le risque d'être confronté à des entrepreneurs opportunistes uniquement intéressés à faire du profit au détriment des règles éthiques les plus élémentaires existe. Tout cet encadrement exige une administration compétente et dotée de moyens de contrôle.

---

<sup>79</sup> Par exemple une mise à disposition du foncier, des avantages fiscaux ou des subventions.

## **B. La mise en œuvre des partenariats public-privés requiert une administration experte**

Le recours au PPP en Afrique répond en général au besoin d'introduction des capitaux et des compétences du secteur privé dans les secteurs auparavant réservés à l'administration directe. Les réformes qu'il entraîne ne peuvent pas être uniquement juridiques : elles sont également administratives.

### *1) Une administration capable d'évaluer précisément les besoins*

L'autorité publique voit son rôle redéfini : il passe d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. Comme le soulignait le professeur Gabriel Eckert au cours d'une intervention concernant le contrat de partenariat en France, ce type d'instrument semble entraîner « *une transformation de l'action publique et le développement de nouvelles compétences en matière d'évaluation, de négociation et de contrôle de l'exécution des conventions*<sup>80</sup>. »

L'administration devrait donc être en mesure d'évaluer et exprimer précisément ses besoins. Cela passe par le renforcement d'une « culture de l'évaluation »<sup>81</sup>, qui est inexistante sinon résiduelle au sein de l'actuelle administration gabonaise. Comme le notait un rapport récent du FMI : « au Gabon, les capacités administratives dans le domaine des investissements publics sont extrêmement faibles par rapport à la moyenne en Afrique subsaharienne, surtout au stade de l'évaluation *ex ante*. »<sup>82</sup>

Pour y remédier en matière d'infrastructures, les autorités ont créé une Agence nationale des grands travaux publics (ANGT), dirigée et composée en grande partie par des cadres du cabinet d'ingénierie américain Bechtel, qui a une longue expérience dans l'administration de grands projets d'investissement et une expertise technique avérée qui permettrait d'accélérer l'avancement de nombreux projets, y compris dans le domaine du logement social. Toutefois, si cette mesure est compréhensible et peut se justifier à moyen terme, il faudrait assurer un transfert de connaissances en gestion de projet, entre les experts de l'entreprise Bechtel et les cadres gabonais. Sans cela, comme le notait le FMI : « *les autorités pourraient renouer avec leurs anciennes méthodes d'investissements publics moins efficaces lorsque le contrat de Bechtel aura*

<sup>80</sup> G. Eckert, « Les contrats de partenariat et l'évolution de l'action publique », Sixièmes Journées du Pôle Européen Jean Monnet, Université de Metz, novembre 2005.

<sup>81</sup> G. Le Chatelier, « l'encadrement institutionnel et financier des nouveaux contrats » : RD immo., 2003, p. 516.

<sup>82</sup> Fonds monétaire international, rapport n° 13/55, Gabon, consultations au titre de l'article IV, mars 2013, p. 15.

*expiré. »*<sup>83</sup>

Les investisseurs veulent être assurés du fait que le cadre opérationnel en place au sein de l'administration est à même d'assurer une gestion adéquate du processus et que les entités qui préparent les projets ont une notion réaliste des PPP et de leur complexité. Dans bien des cas les responsables des marchés publics ne saisissent pas bien toutes les différences qui existent entre les PPP et les formes traditionnelles de passation des marchés, ni les incidences que cela a pour le niveau de ressources, les compétences spécialisées et les procédures et institutions nouvelles à mettre en jeu.

## *2) Une administration capable de négocier avantageusement les contrats*

La mise en place d'un PPP constitue en fait une réelle négociation entre le pouvoir adjudicateur et l'opérateur privé. Chacun doit connaître son propre intérêt mais aussi celui de son futur partenaire. L'État doit renforcer ses capacités humaines et institutionnelles pour pouvoir mener à bien de telles négociations. Cela passe par l'existence d'unités PPP compétentes, dotées d'individualités également compétentes, ainsi que leur aptitude à travailler à tous les échelons de l'administration, pour la mise en œuvre concluante d'un programme PPP dans l'intérêt de la collectivité publique.

Par exemple, en ce qui concerne la réalisation de logements sociaux, les questions qui pourraient se poser sont les suivantes : vaudrait-il mieux accorder une exonération fiscale plutôt que concéder du foncier au promoteur, voire les deux ? Vaudrait-il mieux exiger une proportion de logements sociaux au sein d'un ensemble plus vaste de logements construits, pour favoriser la mixité sociale, plutôt qu'uniquement de logements sociaux, isolés ? De nombreuses questions se posent et doivent être prises en compte par l'administration au moment de la négociation. Il existe au Gabon une autre difficulté qui résulte de l'existence de nombreux interlocuteurs et les investisseurs potentiels ignorent en réalité qui décide. Depuis la mise en place de l'ANGT, qui dépend directement du Président de la République qui en est le président du Conseil d'administration<sup>84</sup>, le gouvernement semble avoir perdu

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> En violation de la Constitution gabonaise puisqu'une telle fonction peut d'une part engager sa responsabilité personnelle et d'autre part, la Constitution ne prévoit pas que le Président de la République soit en même temps président du Conseil d'administration d'un établissement public.

l'initiative sur la question des infrastructures en matière de constructions et de travaux publics. Il semble que ce soit le cabinet Bechtel qui est chargé de la négociation des aspects techniques et financiers des projets de constructions d'infrastructures routières et en ce qui concerne les logements. Dans la mesure où les cadres de Bechtel n'ont pas vocation à s'implanter définitivement au Gabon, il n'est pas dans l'intérêt de la collectivité de tenir exclus du cycle des négociations, les responsables des administrations qui devront dans l'avenir négocier des contrats ou contrôler l'exécution des contrats actuellement négociés.

*2) Une nouvelle organisation de l'administration pour mieux diffuser en son sein une culture et des méthodes adaptées à la collaboration public-privé en matière de commande publique*

Le passage de l'administration directe à l'administration contractuelle pose la question des contrôles sur l'exécution des activités déléguées. Les outils traditionnels de contrôle sur l'action administrative sont parfois inadaptés à l'environnement des contrats de PPP. L'exemple anglais donne une idée des changements nécessaires pour introduire une meilleure prise en compte des PPP par les agents de l'administration :

- En 1999 a été créé un « *Government Procurement Service* », « *service des marchés publics* » qui est en réalité un corps de fonctionnaires dans lequel ont été versés 1500 fonctionnaires occupant des postes importants en matière de marchés publics dans l'ensemble de l'administration de l'État.
- En 2003, un « *Program and Project Management Specialism* » fut lancé conjointement par l'Office du commerce du gouvernement et le « *Cabinet Office corporate development Group* » dont l'objectif est d'assurer une carrière aux fonctionnaires chargés en particulier d'achats publics.
- Puis tous les fonctionnaires des services d'achats publics furent invités à suivre la formation dispensée par le « *Chartered Institute of Purchasing and Supply* » (« *Institut de la fonction achat et fourniture* ») pour en obtenir la qualification. Selon

certaines observateurs, 23 % de tous les personnels en poste de responsabilité en matière d'achat public avaient cette qualification ou une équivalence, et 11 % étaient en cours d'obtention de cette qualification.

- Le NAO<sup>85</sup> a quant à lui appuyé fortement ces initiatives, estimant que la formation à l'achat public était « *une compétence essentielle pour assurer les services publics en général* » (« *a key competence needed to improve the delivery of public services* »), et suggérant, pour accélérer les formations à l'achat public, que les compétences dans ce domaine soient « *plus largement prises en considération dans les nominations aux postes supérieurs* » (« *more widely recognised to progress to senior posts* »).

Il n'existe pas de règles générales pour mettre en place des cellules consacrées à la définition et la coordination d'une politique de PPP. Dans certains pays, l'unité administrative en charge des PPP se situe au sein même du ministère de l'économie et des finances ; dans d'autres cas, chaque département ministériel dispose de sa propre cellule PPP. Une solution institutionnelle pourrait être la réunion au sein de la direction des marchés publics, qui deviendrait une « direction de la commande publique », des compétences en matière de prévision, de contrôle d'exécution et d'évaluation *ex post*, de la mise en œuvre des PPP. Elle aurait également un rôle de conseil et d'assistance aux différentes collectivités locales, dans la mise en œuvre de leurs PPP. En revanche, les exemples britannique, espagnol et l'expérience de l'État en France, montrent l'importance cruciale d'allouer des moyens importants pour assister la collectivité publique tant au niveau de la préparation des opérations qu'au stade de son exécution.

Quelle que soit la solution adoptée, ces « cellules PPP » ont des responsabilités importantes : formulation de la politique de PPP, choix des secteurs, proposition des réformes législatives et réglementaires favorables à la promotion et gestion des PPP, analyse de la viabilité économique et financière des PPP, formulation des projets de contrat, etc.

---

<sup>85</sup> National Audit Office. Équivalent d'une Cour des comptes.

### *3) la mise en place d'organes de régulation indépendants*

Une autre solution pourrait consister à mettre en place une administration chargée de la préparation et de conclusion de PPP, puis d'instituer un organe indépendant chargé de la régulation. Ainsi, une fois le PPP défini et signé, il resterait à veiller à sa mise en œuvre effective en conformité avec les engagements pris. Pour arbitrer entre intérêts publics et contraintes privées et pour éviter une trop grande implication au jour le jour de l'État dans la gestion des PPP, l'une des voies à suivre peut être la mise en place d'une instance de régulation indépendante, au dessus de tout soupçon.

Il est parfois recommandé au-delà de l'autorité régulatrice générale, de mettre en place pour chaque secteur, un mécanisme de régulation propre disposant de pouvoirs étendus et bénéficiant d'un régime budgétaire spécifique. Cette autorité comptabiliserait, contrôlerait et publierait des engagements d'affectation des bénéfices socio-économiques.

Mais les entreprises qui sont souvent puissantes, peuvent détourner l'autorité du régulateur à leur profit. Il est donc conseillé d'instituer un mécanisme obligeant l'autorité de régulation à rendre compte aux différents groupes d'acteurs concernés par le PPP : l'État, les opérateurs privés mais aussi les usagers, la société civile et les associations de consommateurs. Un rapport annuel auprès du parlement constitue également une voie à explorer.

De plus, compte tenu de l'impact financier du PPP dans le Budget de la collectivité publique, qu'il s'agisse d'un PPP à paiement public ou, comme dans le cas du financement de logements sociaux, de PPP à paiement privé mais avec une participation ou une forme de rétribution de l'État en faveur du promoteur et des usagers, le rôle du parlement pourrait être renforcé non seulement dans le suivi-évaluation d'un PPP mais au moment même de la signature du contrat et du choix des partenaires privés. Cette approche aurait l'avantage de diminuer le risque de corruption propre à des négociations bilatérales<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Il conviendrait également de bien choisir les organismes ou personnalités qualifiés qui participeraient à la mise en place d'un tel cadre opérationnel, car certains organismes notamment internationaux possèdent des experts compétents mais coûteux, sans avoir vocation à être présents dans toutes les étapes du projets.

## II. Bilan économique du partenariat public-privé: une charge pour les générations futures ?

Le bilan des premières expériences de PPP Afrique concerne surtout le domaine des infrastructures en bien qu'encore difficile à établir, il apparaît cependant décevant : problèmes financiers et politiques, renégociation des contrats aboutissant dans de nombreux cas à un abandon ou à un non renouvellement, amélioration des services inférieure à des objectifs souvent trop ambitieux, répartition inégale des bénéficiaires, mauvaise perception par les opinions publiques.

La Banque mondiale entretient une base de données sur les investissements en PPP dans les différents pays de la planète<sup>87</sup>. D'après les statistiques de la Banque mondiale, 2500 projets d'infrastructures en PPP ont été lancés dans les pays en développement entre 1990 et 2001, pour un montant de 750 milliards de dollars E-U, couvrant des domaines variés : infrastructures de transport, lignes ferroviaires, installations portuaires et services aux collectivités (gestion de l'électricité, de l'eau et des déchets), les hôpitaux et les établissements d'enseignement. Selon une étude du cabinet Ernst & Young, environ 90 milliards de dollars E-U devront être investis par an entre 2010 et 2020 pour combler le retard infrastructurel de l'Afrique par rapport aux autres marchés émergents<sup>88</sup>.

Dans le secteur de l'habitat, en particulier celui du logement social, la plupart des projets sont relativement récents, il y a plus d'annonces de projets que de réalisations abouties. Les données disponibles ne permettent pas de conclure dans le sens d'une réussite ou d'un échec du recours au PPP pour résorber le déficit en logements sociaux, mais elles témoignent d'un fort engouement vis-à-vis de cet instrument. C'est la raison pour laquelle, les conditions de succès et les facteurs de risques financiers entourant ces contrats doivent être précisément identifiés afin d'en mesurer les avantages comme les inconvénients.

À la lumière de ce qui vient d'être dit, il conviendrait de s'interroger dans un premier temps sur les risques financiers que les PPP font prendre à la collectivité (A) avant d'évoquer la nécessité pour la société civile d'en contrôler l'usage, par une implication plus grande dans les projets (B).

---

<sup>87</sup> PPI project database.

<sup>88</sup> Ernst & Young, Baromètre 2012 de l'attractivité de l'Afrique.



## A. Quelles conséquences financières pour la collectivité ?

L'étendue du développement des PPP et l'éventail de leurs domaines d'application ne va pas sans susciter des inquiétudes. Des échecs emblématiques, enregistrés dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, ont contribué à forger l'image d'arrangements opaques, excessivement favorables aux intérêts privés et source de corruption des pouvoirs publics. Symétriquement, les succès constatés ont suscité des enthousiasmes inconditionnels pour une solution censée palier l'ensemble des limites de la gestion et des finances publiques. Cette controverse a également touché la France où le Gouvernement actuel manifeste la plus grande prudence face à cet outil.

L'enjeu est de prévenir au Gabon, le risque de détournement de ces contrats pour lancer des investissements que les finances publiques ne peuvent prendre en charge et le risque d'un dévoiement progressif du service public. Le premier risque se traduirait par un report indu du financement des investissements publics sur les générations futures, qui n'en bénéficieront pas ou peu. Le second risque mettrait en cause le service public, dont la nécessaire adaptabilité se verrait au mieux réduite par la conclusion de contrats à long terme avec le privé, sinon assurée a minima par une firme privée, motivée par la seule maximisation de sa marge d'exploitation.

### 1) Un coût de l'opération au final plus élevé bien qu'étalé dans le temps

Ainsi que le notait l'architecte Mirela Constantin dans le Moniteur, le 30 novembre 2008:

*« Qu'il s'agisse du PPP ou de marchés publics, le coût des équipements publics est de toute façon payé par les contribuables. Dans le cadre du PPP, le financement des équipements publics est apporté au départ par le banquier et l'entreprise vend deux services à la fois : la construction, la maintenance. Ceci est cohérent avec la volonté de simplifier les tâches de l'État et des collectivités locales. »*<sup>89</sup>

La majoration du coût de l'investissement public représente le coût d'opportunité que la collectivité accepte pour réaliser l'investissement. Finalement, le risque est que l'État ait recours de façon excessive aux PPP pour financer les investissements publics

---

<sup>89</sup><http://www.lemoniteur.fr/157-realizations/article/point-de-vue/517919-ppp-questions-et-complement-d-eclairage-sur-l-apport-d-un-sachant-par-mirela-constantin-architecte>

et n'intègrent pas leur conséquence financière sur le budget à moyen et long terme. Pour ces raisons, la mise en place d'un cadre comptable de suivi des PPP est recommandée et fait l'objet d'une réflexion de la part des organisations internationales (FMI, Eurostat, etc.). Le manuel du trésor sud africain sur les PPP s'efforce également d'établir des directives pour prévenir ces risques.

Si la délégation à un partenaire privé d'une activité d'intérêt général consistant en la construction de logements sociaux permet de dégager des ressources publiques pour d'autres besoins que seule la puissance publique est à même d'assurer, elle représente cependant un coût non négligeable pour la collectivité.

En effet, dans les cas examinés en ce qui concerne la réalisation de logements, les États concernés ont mis à disposition des promoteurs, du foncier qui leur permet réaliser des logements rentables destinés à une clientèle aisée, tout en y intégrant une part significative de logements destinés aux plus démunis. En plus de la cession à titre gratuit ou à moindre coût du foncier, d'autres mesures sont en général adoptées : exonération fiscale, exonération du paiement de droits de douanes sur l'importation de certains matériaux, subventions accordées pour chaque achat de logement social. Toutes ces mesures constituent bien souvent un manque à gagner ou une dépense, certes moindre dans l'immédiat, mais considérable dans la durée, surtout s'il faut multiplier ce type d'arrangement, tant les besoins en logements pour les plus pauvres sont considérables.

La question du coût pour la collectivité est autrement plus importantes pour les PPP à paiement public, c'est-à-dire ceux qui, contrairement à la concession en droit français, ne prévoient pas une rémunération substantielle par les usagers mais plutôt par la personne publique : c'est par exemple le cas du contrat conclu entre le Gouvernement gabonais et l'entreprise française SODEXO pour la gestion du service de restauration à l'Université de Libreville ainsi que pour de la formation en restauration. Ce contrat de 14 milliards de francs CFA par an (environ 21 millions d'euros) selon le site d'information en ligne « gabonactu »<sup>90</sup> semble élevé au regard de l'objectif poursuivi. Certes, la gestion en régis s'est révélée médiocre mais elle n'évade pas la question de savoir si le PPP était l'outil le plus approprié ou si une

---

<sup>90</sup> [http://www.gabonactu.com/ressources\\_g/actualites\\_gabon\\_2011.php?Article=2171](http://www.gabonactu.com/ressources_g/actualites_gabon_2011.php?Article=2171)

réorganisation du service tant en ce qui concerne son encadrement, sa gestion qu'une modernisation de ses locaux, n'était pas plus indiquée.

Il est certain que l'un des intérêts d'un PPP et notamment à paiement public est de permettre à la collectivité d'être en définitive propriétaire de l'infrastructure. Mais en contrepartie, elle devra supporter à terme toutes les charges récurrentes consécutives à l'exploitation des infrastructures. Même si le pouvoir adjudicateur opte pour leur mise en location à un opérateur privé sous la forme d'un contrat d'affermage, certains risques reviendront à sa charge. Dans ces cas, l'investissement public sous forme de PPP se distingue difficilement d'un investissement public standard, si ce n'est que le profil temporel des charges est différent. La contrainte budgétaire est assouplie, puisqu'à court terme, le secteur privé supporte le coût de l'investissement public, celui-ci est en fait majoré des différentes garanties et facilités accordées par l'État pour convaincre l'opérateur privé.

En ce qui concerne la réalisation de logements sociaux, les potentialités géologiques et forestières du Gabon permettraient de tirer un grand avantage des ressources naturelles pour la promotion des matériaux locaux et la production de l'habitat ; cela devrait constituer un levier à utiliser par l'État pour la réduction du coût des logements. L'amenuisement des réserves foncières à très long terme et les contingences écologiques risquent, cependant, de limiter ce potentiel dans les bassins d'emploi. Il conviendrait que cette politique aille de concert avec un objectif de créer dans l'arrière pays, les facteurs qui inciteraient les populations à s'y installer et y demeurer. Cela suppose une politique de décentralisation forte et ambitieuse qui n'existe pas pour le moment.

## *2) Adopter des règles comptables et financières publiques qui soient opérantes*

En donnant accès aux capitaux privés, les PPP peuvent contribuer à réduire les contraintes budgétaires. Il n'empêche qu'ils donnent aussi la possibilité de contourner les mécanismes de contrôle des dépenses, de placer l'investissement public hors budget et d'extraire la dette publique du solde budgétaire, principalement pour obéir à des principes ou à des objectifs de finances publiques auto imposés ou imposées de l'extérieur. Mais le gouvernement peut rester exposé à de lourdes charges budgétaires,

à moyen terme notamment.

Recourir à l'octroi de garanties pour mobiliser un financement privé en particulier, peut exposer l'État à des risques importants qui s'accompagnent de coûts invisibles et souvent plus élevés que les financements publics classiques. Une norme comptable et financière internationale régissant les PPP, qui n'existe pas à l'heure actuelle au Gabon, devrait privilégier la transparence de l'incidence budgétaire des PPP. Ainsi, en aidant à combler les vides juridiques, cette norme ferait de la recherche de gains d'efficience, plutôt que de la réalisation d'objectifs budgétaires, leur principale raison d'être.

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

### *3) Renforcer la logique de mise en concurrence pour abaisser les coûts*

La collectivité doit pouvoir évaluer et justifier ses choix de gestion des services publics. Les autorités recourant à un instrument aussi coûteux que le PPP devraient pouvoir étayer et expliquer les raisons qui ont conduit à l'adoption de ce mécanisme ou au choix d'un prestataire en particulier pour satisfaire un besoin d'intérêt général.

Afin de renforcer les conditions d'une mise en concurrence optimale, il est nécessaire que le déroulement de la procédure soit parfaitement connu de l'ensemble des candidats dès la publication de l'appel d'offres. À cet égard il serait regrettable que l'urgence des réformes et la vitesse à laquelle les nouveaux investissements publics sont déployés compromettent l'efficacité et la transparence des méthodes de travail.

En l'absence du respect des règles de concurrence, la négociation se déroule dans une certaine opacité qui profite au délégataire sortant et limite la capacité des autres candidats à proposer une offre alternative.

Ainsi, l'efficacité réelle des partenariats passe à la fois par une évaluation comptable et budgétaire rigoureuse (les directives du Trésor britannique utilisent le concept de *Value for Money*), par une appréciation de leurs impacts sur le service public rendu à l'utilisateur à court et long terme, mais également par l'application systématique des règles de mise en concurrence en recourant par exemple au dialogue compétitif.

L'exigence d'une plus grande transparence en la matière s'accompagne aussi de l'existence de mécanismes de contrôle et d'une implication de la société civile.

## **B. Renforcer les contrôles et impliquer la société civile**

### 1) Un devoir de transparence

Bien qu'il ne soit pas signataire du contrat de PPP, l'acteur de la société civile demeure concerné, il faut en tenir compte. La société civile s'entend ici au sens large du terme, comprenant, sans que cette liste soit limitative, usagers, associations de consommateurs, les entreprises, les employeurs, les travailleurs, les ONG et les milieux universitaires. L'acteur de la société civile est concerné en tant que contribuable à défaut d'être usager, ou citoyen, intéressé à la vie de la collectivité.

Les autorités auraient grand intérêt à impliquer la société civile car c'est un gage de transparence. C'est pourquoi, de l'idée à la réalisation, tout doit être fait pour emporter l'adhésion des acteurs de la société civile. Cela passe par l'établissement d'un cadre propice à un échange de vues ouvert et transparent sur la mise en œuvre du PPP, entre les signataires du contrat et les autres acteurs concernés, à différents niveaux : gouvernement, administration, responsables locaux etc. Il serait ainsi possible d'accroître le niveau d'adhésion et de compréhension de la société civile, ainsi que de fournir un retour d'information utile aux décideurs et aux responsables de la mise en œuvre du projet réalisés en PPP. Malheureusement, cet effort de pédagogie nécessaire est très souvent sous-estimé par les autorités qui s'accommodent volontiers d'un tête à tête avec le partenaire privé.

L'absence de ce dialogue inclusif qui doit permettre une communication dans les deux sens aboutit à des incompréhensions et nourrit les craintes, que peuvent susciter à juste titre, les PPP auprès des populations qui risquent de le percevoir comme un outil de dévoiement de l'État. Un dialogue ouvert et constructif est important pour améliorer l'acceptation des mesures adoptées, notamment les coûts, les propositions législatives et les plans d'infrastructures.

Ce dialogue serait également l'occasion de soulever des problèmes concrets en ce qui concerne les logements : l'accessibilité pour les personnes handicapées ; la mixité sociale (pour éviter la création de ghettos et plus tard de zones de non-droit) ; la proximité des transports ; des services publics et l'adéquation, dans des contextes déterminés, de certains objectifs de la politique de sécurité, comme la prévention de la délinquance aux abords et au sein des sites construits.

Un dialogue fondé sur ces principes est de nature à améliorer la compréhension et l'acceptation des objectifs des réalisations recourant au PPP, ainsi que les mesures de mise en œuvre proposées.

Le dialogue devrait être basé dans une large mesure sur la communication par internet, notamment sur un site internet spécialement dédié à la promotion des PPP et expliquer en détail les enjeux. L'utilisation des médias sociaux devrait être envisagée. Une gestion adéquate du dialogue sur internet est importante pour garantir que le système fonctionne. Il conviendrait également d'encourager des débats, à travers des tables-rondes ou des colloques. Tout cela contribuerait à promouvoir au sein de la société, une culture de l'évaluation. Cet exercice de transparence aurait pour corolaire la confiance qu'elle ne manquerait pas de susciter auprès des populations.

## 2) Un vecteur de confiance

De nombreux échecs suggèrent une conception plus « collaborative » des PPP en insistant sur l'importance de la synergie potentielle entre les entités impliquées<sup>91</sup>. Ainsi, il s'agirait d'un arrangement collaboratif s'appuyant sur un engagement mutuel, allant au-delà de l'engagement formel impliqué par le contrat, entre une organisation

---

<sup>91</sup> L'exemple de l'échec du contrat de concession des aéroports de Madagascar conclu entre l'État malgache et ADP illustre cette absence de conception « collaborative ».

du secteur public et un partenaire privé, mais qui impliquerait dans le même temps des entités de la société civile dont notamment les usagers, leurs organisations représentatives et les organisations non gouvernementales.

De façon plus générale, les secteurs public et privé ne peuvent mettre en place des partenariats que si les usagers, les travailleurs et la société civile perçoivent les avantages d'une telle approche. Le rôle du secteur privé ne peut être reconnu et accepté durablement par les populations que s'il existe un mécanisme de suivi régulier des performances des entreprises privées et de leur contribution aux objectifs de développement.

## CONCLUSION

Il est rare d'entendre expliquer que la collaboration entre secteurs public et privé est souhaitable afin de permettre aux entreprises de s'imprégner de l'esprit des fonctionnaires. On évoque en général l'inverse : le secteur public aurait beaucoup à apprendre du monde de l'entreprise, de sa force d'innovation et de son efficacité ; on attend des partenariats public-privé qu'ils assument les tâches publiques avec plus d'efficacité et d'inventivité. L'idée dominante est qu'un service public ne constitue pas toujours la meilleure solution lorsque les institutions sont peu solides et que l'utilisation des fonds publics manque de transparence<sup>92</sup>.

Le problème identifié par les organisations de Bretton Woods, entre autres, était la mauvaise gestion des services publics par les autorités publiques responsables. Il ne faudrait pas cependant identifier les bons problèmes et leur apporter de mauvaises solutions.

Certes, le partenariat public-privé peut constituer dans les pays en développement confrontés à plusieurs défis, une solution à un certain nombre de difficultés, mais il ne saurait être ni la solution à toutes les carences en infrastructures et en gestion de services publics, ni la solution à tous les obstacles liés au développement. Le croire, ce serait apporter de mauvaises solutions à des problèmes bien identifiés.

La première partie de l'étude a permis de démontrer le rôle décisif pour le développement, de la collaboration entre personne publique et entreprise privée, à travers le mécanisme de partenariat public-privé. Elle posait en substance la question de savoir si un tel partenariat qui a fait ses preuves dans les pays industrialisés, était la solution pour résorber le retard des pays pauvres en infrastructures. Dans la seconde partie de la contribution, nous nous sommes attachés à apporter une réponse à cette question en s'appuyant sur le cas des logements sociaux au Gabon. Si nous répondons par l'affirmative, nous insistons également pour poser des conditions. Les PPP peuvent en effet tenir une place importante dans la stratégie de développement des infrastructures de base (routes, électricité, eau et assainissement, etc.) et en particulier en ce qui concerne la réalisation de logements sociaux, mais dans un cadre bien défini.

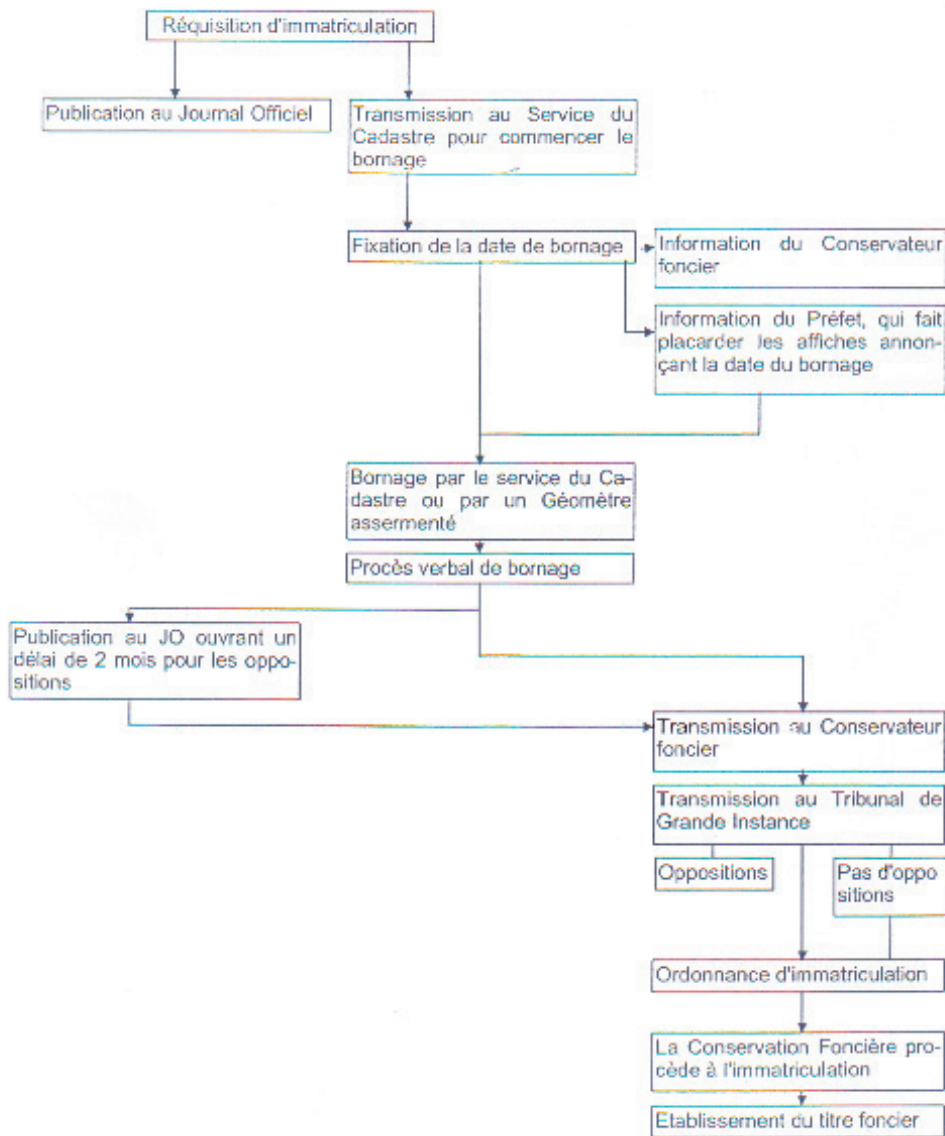
---

<sup>92</sup> PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2003, p.111.

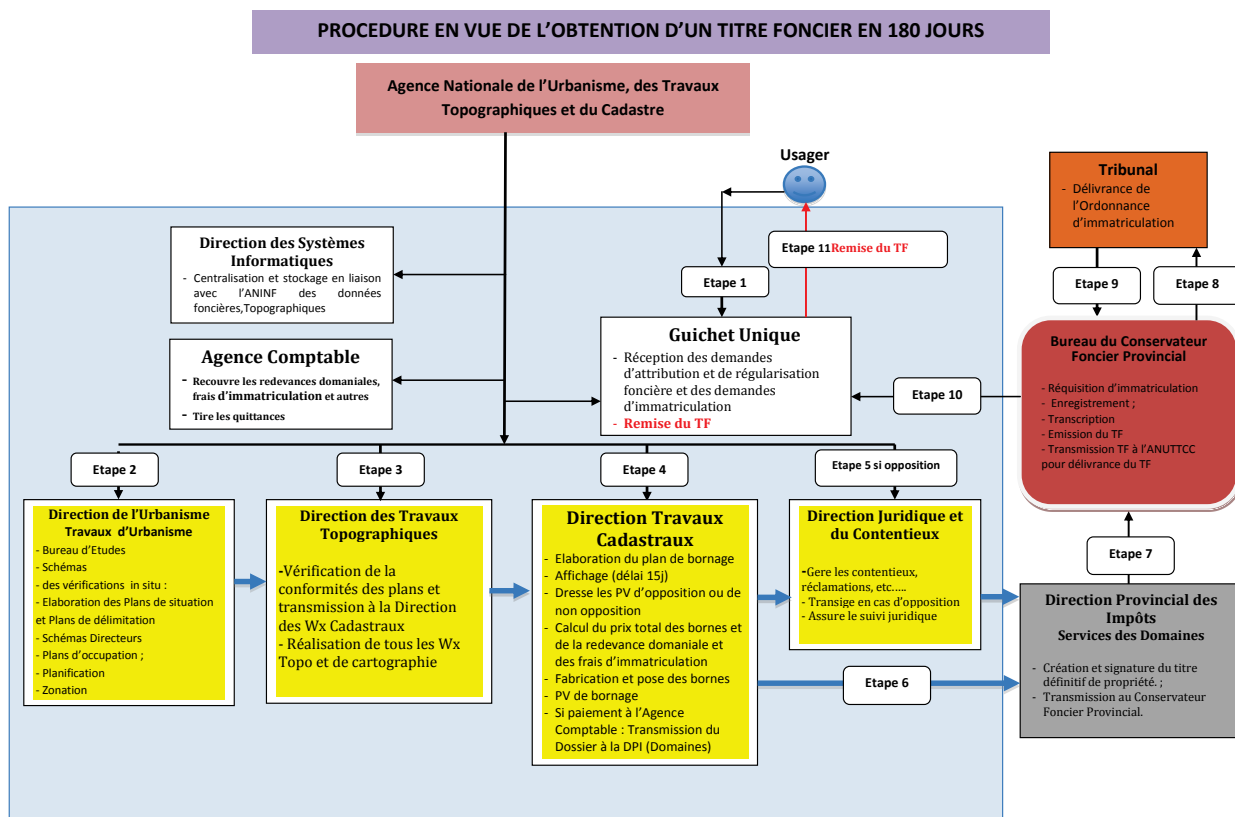


# ANNEXES

## Annexe n°1 : Ancienne procédure d'acquisition de titre foncier au Gabon



## Annexe n°2 : Procédure actuelle d'acquisition de titre foncier au Gabon



Projet de réforme de l'Habitat – Septembre 2011

Source : Agence nationale de l'urbanisme des travaux topographique et du cadastre

# BIBLIOGRAPHIE

## Lois et Règlements

Article L.1414-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (France)

Art. L300-1 et suivants du Code de l'urbanisme (France)

Loi N° 3/81 du 8 juin 1981 fixant le cadre de la réglementation d'urbanisme (Gabon)

Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin » (France)

Loi n° 85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (France)

Loi n° 30/2007 du 30 octobre 2007, de *Contratos del Sector Público*, texte refondu le 14 novembre 2011 (Espagne)

New Roads and Street Works Act 199129 (Grande-Bretagne)

Décret n° 1500/PR/MHUEDD du 29 décembre 2011, portant création et organisation de l'Agence Nationale de l'Urbanisme, des Travaux Topographiques et du Cadastre (Gabon)

Décret 0254/PR/MEEDD du 19 juin 2012 portant code des marchés publics (Gabon)

## Jurisprudence

Conseil d'État, 8 février 1878, Pasquet, n° 50726 (France)

Conseil d'État, 30 mars 1916, Compagnie d'éclairage de Bordeaux, conclusions Chardonnet, Recueil Lebon p. 125.

## Lignes directrices

Commission européenne, Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 30 avril 2004.

## Rapports d'études

Agence Française de Développement, Les privatisations en zone franc : synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI / AFD, document de travail, septembre 2006, p. 7.

Agence française de Développement, La concession des aéroports de Madagascar, une privatisation en trompe-l'œil ? , Document de travail, août 2007.

Banque mondiale : World development report, 1994.

Comby (Joseph), Quel cadastre pourquoi faire ? Le cas du Gabon, extrait d'un document de travail, mars 1995.

Ernst & Young, Baromètre 2012 de l'attractivité de l'Afrique.

Fonds monétaire international, Public-Private Partnerships, Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank), 12 mars 2004, p. 5.

Fonds monétaire international, Investissement public et partenariats public-privé, Dossier économique 40, 2007.

Fonds monétaire international, rapport n° 13/55, Gabon, consultations au titre de l'article IV, mars 2013, p. 15.

Her Majesty Treasury, A new approach to PPPs , december, 2012, p. 6.

OCDE, Études économiques de Royaume-Uni, février 2013 synthèse, p. 34.

PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2003.

PNUD, Rapport sur le développement humain 2013.

## Ouvrages

Bezançon (Xavier), Essai sur les contrats de travaux et de services publics, Paris, LGDJ (coll. « Bibliothèque de droit public »), tome 206, 1999.

Braconnier (Stéphane), Précis du droit des marchés publics, 3<sup>ème</sup> éd., Le Moniteur, Paris, 2009. p. 97 à 117.

Kaul (Inge), Grunberg (Isabelle), Stern (Marc A.), Les biens publics à l'échelle mondiale : la coopération internationale au XXI<sup>ème</sup> siècle, publications PNUD, Oxford University press, 1999.

Marty (Frédéric), Trosa (Sylvie) et Voisin (Arnaud), Les partenariats public-privé, La Découverte, Paris 2006.

MOYO (Dambisa), L'aide fatale, JC Lattès, 2009.

Torres (Carolina Dominguez), The future of water in african cities why waste wayer ? , The World Bank édition.

## Revues

La revue du Trésor, Sur l'origine des contrats de partenariat, par Xavier Bezançon, mars 2007, p. 195.

Revue française d'administration publique, La gestion des partenariats public-privé, n° 130, 2009.

## Articles

Auby (Jean-François), Le contrat de partenariat était-il nécessaire ?, RFDA 2004, p. 1095.

Eckert (Gabriel), Les contrats de partenariat et l'évolution de l'action publique, Sixièmes Journées du Pôle Européen Jean Monnet, Université de Metz, novembre 2005.

Le Chatelier (Gilles), L'encadrement institutionnel et financier des nouveaux contrats : Revue de droit immobilier, 2003, p. 516.

Noël (Pierre-Emmanuel), Le partenariats public-privé (PPP), technique de réalisation et de financement des équipements publics, Journal des Tribunaux 2005, n°21, p. 370.

Truchet (Didier), Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public, AJDA, 20 juillet 1982, p. 427.

## Sites web consultés

Banque africaine de Développement : <http://www.afdb.org/fr>.

Banque des États d'Afrique centrale : <https://www.beac.int>

Banque de France : <http://www.banque-france.fr>

Banque mondiale, base de données sur les partenariats public-privé : <http://go.worldbank.org>.

Gabonactu : <http://www.gabonactu.com>

Institut de la Gestion Délégué : <http://www.fondation-igd.org>

Le Moniteur : <http://www.lemoniteur.fr>

Le programme stratégique « Gabon émergent » (PSGE) : <http://www.legabon.org>

Professeur Gilles Guglielmi : <http://www.guglielmi.fr>