

LES PARTENARIATS PUBLICS PRIVES

Les infrastructures publiques jouent un rôle majeur dans le développement d'une économie. Le déficit en infrastructures publiques est généralement lié aux coûts élevés, aux faibles investissements et au mauvais entretien ; ceci constitue donc un défi majeur pour les gouvernements. C'est ainsi que depuis plusieurs décennies, les gouvernements font recours au secteur privé pour se doter en infrastructures en le faisant participer sous diverses formes dont l'une d'elles est le partenariat public privé.

I- Définition des PPP

L'origine de la participation du privé aux projets d'infrastructures publiques remonte à plusieurs décennies et existe sous diverses formes. Mais l'expression de « partenariat public-privé » fait souvent référence à un type spécifique des projets de financement, qui se sont développés en Europe sur le modèle des contrats de *Private Finance Initiative* (PFI) nés au Royaume-Uni en 1992.

Le contrat de partenariat est un contrat par lequel l'Etat ou l'un de ses démembrements confie à un tiers (entité privée), pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, la responsabilité de tout ou partie des phases suivantes d'un projet d'investissement : la conception des ouvrages ou équipements nécessaires au service public, le financement, la construction, la transformation des ouvrages ou des équipements, l'entretien ou la maintenance et l'exploitation ou la gestion (définition *Loi No 2006/012 du 29/12/2006 portant régime général des contrats de partenariat, Cameroun*).

Généralement, les PPP sont utilisés pour des projets publics de grande envergure technique et financière portant sur les infrastructures portuaires, routières, ferroviaires, hospitalières, de logement, de production d'énergie... L'entité privée (cocontractant) assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Elle peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages. Elle peut aussi avoir des obligations relatives au transfert de technologie, à la formation et à l'emploi de la main-d'œuvre locale. Les projets PPP sont souvent sur le moyen et long terme (5 ans, 10 ans, 20 ans voir 30 ans) ; ceci permet à l'entité privée de rentabiliser ses investissements et parfois, l'entité privée est constituée de plusieurs sociétés qui interviennent en fonction des étapes du projet.

II- Quelques formes de PPP

Il existe plusieurs formes de PPP. En fonction du mécanisme de paiement de l'entité privée, on distingue :

- Les PPP de type « usager-payeur » où l'entité privée fournit un service, à partir d'une infrastructure donnée, aux usagers et produit des recettes en leur imposant des redevances pour le service en question. C'est généralement le cas des routes à péage. Ces frais peuvent être complétés par des subventions versées par le

gouvernement. Celles-ci peuvent être axées sur la performance (par exemple, subordonnées à un niveau de qualité de service donné) ou sur les résultats (par exemple, en fonction des paiements par l'utilisateur).

- Les PPP de type « gouvernement-payeur » où le gouvernement est la seule source de revenu pour l'entité privée. Les paiements par le gouvernement peuvent dépendre de l'actif ou du service mis à disposition selon un niveau de service défini contractuellement.

On peut aussi avoir des PPP où en plus des recettes issues de l'exploitation de l'infrastructure publique, l'entité privée reçoit également une subvention de l'Etat.

Il existe une autre typologie qui est fonction du régime des investissements réalisés et basée sur la terminologie de financement de projets :

- BOT : « Build, Operate, and Transfer » (Construction, exploitation, et transfert) ou BOOT « Build, Own, Operate, and Transfer » (Construction, possession, exploitation et transfert) qui prévoit le transfert de la propriété des actifs financés à l'autorité publique en fin de contrat ;
- DCMF : « Design, Construct, Maintain, and Finance » (Conception, construction, maintenance, et financement) dans lequel les biens demeurent la propriété de l'autorité publique ;
- BOO : « Build, Own, and Operate » (Construction, possession, et exploitation) dans lequel les biens demeurent la propriété de l'exploitant ;
- DBFO : « Design, Build, Finance, and Operate » (Conception, construction, financement, et exploitation) qui peut être utilisé quel que soit le sort des actifs financés en fin de contrat.

Dans certains pays de droit civil, une distinction est faite entre les délégations de service public, qui donnent lieu à des contrats le plus souvent dénommés concessions ou affermage, utilisés depuis de très nombreuses années, et les nouvelles formes de partenariat public-privé.

III- Pourquoi recourir aux PPP ?

Les PPP sont des instruments permettant de se doter d'infrastructures publiques à travers une mobilisation des ressources de financement. Dans un contexte où les gouvernements disposent de ressources limitées, recourir aux PPP peut leur donner plus de marge de manœuvre dans la mesure où, ils peuvent acquérir ces infrastructures ou mettre à la disposition du public un service donné tout en utilisant les ressources dont ils disposent à d'autres fins ; ceci est d'autant plus important que très souvent les projets PPP sont des projets de grande d'envergure qui nécessitent de gros financements.

Le secteur privé fait preuve de plus d'efficacité et d'efficacité en termes de gestion des projets de construction dans le secteur de l'infrastructure et de prestation du service une fois les actifs en place. Le recours aux PPP permet donc de s'appuyer sur cette expertise afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Le **Guide de référence des PPP version 2.0** de la Banque Mondiale-PPIAF (Fonds de Conseil en infrastructure public-privé) présente les PPP comme des « créateurs de valeurs » car ils contribuent à l'amélioration de la réalisation des infrastructures en optimisant les ressources à travers plusieurs mécanismes notamment :

- L'intégration des coûts complets sur la durée de vie : ceci peut permettre de réduire les coûts totaux du projet et inciter l'entité privée à mener à bien chaque étape ;

- Transfert du risque : l'attribution d'une partie du risque à une entité privée qui est plus à même de le gérer, peut permettre aux Etats de réduire le coût d'ensemble du projet.
- Un engagement initial concernant une maintenance adéquate renforce la prévisibilité et la transparence des coûts globaux : ceci garantit une prévisibilité budgétaire sur toute la durée de l'infrastructure et réduit les risques d'insuffisance de fonds pour la maintenance une fois le projet terminé.
- Innovation : une définition des résultats (extrants) plutôt que des facteurs de production (intrants) offre des perspectives plus larges pour l'innovation. La mise en concurrence de ces contrats, à travers des procédures d'appel d'offre publique, incite les soumissionnaires à mettre sur pied des solutions innovantes pour répondre au cahier des charges.

Les PPP ont plusieurs avantages dont on ne peut tirer profit que s'ils contiennent suffisamment de mesures incitatives pour réaliser des gains en efficacité et ceci dépend d'une conception, adjudication, mise en œuvre et gestion efficaces du projet.

IV- Financement des PPP

Le transfert vers le secteur privé de la responsabilité de lever les fonds pour financer l'investissement des infrastructures constitue l'une des principales caractéristiques des PPP par rapport aux passations de marché conventionnelles. Lorsqu'un tel transfert a lieu, l'entité privée est alors chargée d'identifier des investisseurs et de mettre sur pied la structure financière du projet. Dans le cadre de la majorité des contrats de PPP, l'entité privée met sur pied une société chargée tout spécialement du projet, formée uniquement à cette fin, souvent appelée (SPV) *Special Purpose Vehicle*. La structure de financement est généralement constituée d'une combinaison de fonds propres (provenant des principales entreprises associées à la construction, à l'exploitation ou à l'entretien du projet ou des investisseurs intervenant à titre de tiers), d'emprunts bancaires ou de dette financée par l'intermédiaire d'obligations ou autres instruments financiers. Compte tenu du fait que le coût des fonds propres est plus élevé que celui de la dette, très souvent les actionnaires du projet et leurs conseillers, lors de la mise sur pied de la structure financière, s'attèleront à minimiser le coût de financement du projet. Par conséquent, on peut avoir des coefficients d'endettement qui vont jusqu'à 90% en fonction des risques perçus.

Les gouvernements peuvent ne pas transférer le financement du projet de PPP vers le secteur privé, conservant plutôt la responsabilité par rapport aux dépenses d'immobilisation. Dans ce cas, ils peuvent contribuer à la structure financière d'un PPP à travers un prêt direct, un financement sous forme de subvention à la société de projet ou une garantie d'un prêt commercial. Ces formes de financement peuvent être essentielles à la viabilité du projet, lorsque les projections montrent qu'il est improbable que le projet soit viable financièrement sans l'aide du gouvernement. Il est possible aussi que les apports en capitaux réduisent les coûts du projet pour le gouvernement, en accordant un financement selon des conditions plus avantageuses qu'il ne serait possible autrement. Cette contribution au financement peut aussi faire office de signal visant à renforcer la confiance des investisseurs du secteur privé.

Généralement, les banques de développement et autres institutions financières publiques participent aussi au financement des PPP. En effet, le profil long terme et le volume de leurs ressources sont adaptés pour le financement des PPP qui exigent souvent des ressources importantes et s'étendent sur des échéances longues. En outre, ces banques disposent d'une expertise avérée dans le financement des projets

infrastructurels de grande envergure. Elles permettent parfois d'accéder à des financements à des conditions favorables (taux concessionnels).

Dans le financement des PPP, la sécurité des prêteurs est généralement exclusivement limitée au projet et comprend essentiellement la trésorerie du projet et les fonds propres investis dans une société constituée à cette seule fin. Les promoteurs de la société de projet ne garantissent pas l'ensemble du projet et les prêteurs comptent donc uniquement sur sa trésorerie pour rembourser l'emprunt et payer les intérêts. Ils s'intéressent donc fortement à la performance du projet dont dépend le remboursement de leurs prêts, à la viabilité financière du projet, à la solidité financière et à la capacité technique des sous-traitants, en plus des modalités du contrat de PPP conclu entre l'autorité publique et l'entité privée. En règle générale, les biens matériels d'un projet de PPP ont peu de valeur s'ils ne sont pas utilisés dans le cadre du projet et les prêteurs du secteur privé ne sont pas autorisés, pour des raisons de politique gouvernementale, à nantir ces biens (une banque ne serait par exemple pas autorisée à saisir une route ou un hôpital et à les vendre au plus offrant). Par conséquent, les principaux actifs que les prêteurs peuvent utiliser comme sécurité sont le contrat entre l'autorité publique et l'entité privée participant au projet et les flux de trésorerie découlant de ce contrat. Ils sont donc très regardant sur la structuration du contrat, la répartition des risques, les mécanismes d'ajustement (en cas de baisse de niveau de trafic) et de sécurité.

SOURCES

- **Guide de référence des PPP version 2.0**, Banque Mondiale-PPIAF (Fonds de Conseil en infrastructure public-privé), 2016
- **Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public-privé sur les marchés émergents ?** Edward Farquharson, Clemencia Torres de Mastle et E. R. Yescombe avec Javier Encinas. Banque Mondiale – PPIAF, 2011

Rédigé par Glawdys TSANOU NOUBOUSSI
Research Team, BEKO ADVISORY LTD
glawdys.tsanou@bekoadvisory.com