

LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE AU CAMEROUN

Les projets PPP de part leur envergure et leur complexité nécessitent l'existence d'un cadre solide. Le « cadre » ici fait référence aux procédures, institutions, règles et lois qui définissent la mise en œuvre des PPP, en d'autres termes, la manière dont ils sont identifiés, évalués, sélectionnés, budgétisés, acquis, surveillés et comptabilisés. En effet, les différentes phases d'un contrat de partenariat doivent être étroitement encadrées avec des procédures clairement définies pour garantir une bonne mise en œuvre. Ainsi, plusieurs pays qui recourent aux PPP se sont au préalable doté d'un cadre institutionnel et juridique dédiés aux PPP. Le Cameroun ne fait pas exception. En effet, le gouvernement camerounais a mis en place un cadre juridique et institutionnel pour la réalisation des PPP depuis 2006.

I- CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

1- Cadre juridique

Au Cameroun, les PPP sont encadrés par plusieurs lois notamment :

- La loi **N°2006/012 du 29 Décembre 2006** fixant le régime général des contrats de partenariat. Plusieurs décrets accompagnent cette loi notamment celui fixant les modalités d'application (**Décret N° 2008/0115/PM du 24 janvier 2008**), celui portant organisation et fonctionnement du CARPA **Décret N° 2008/035 du 23 janvier 2008** et **l'arrêté N°74/PM du 11 Août 2020** portant création, organisation et fonctionnement des commissions spéciales des contrats de partenariat.
- La loi **N°2008/009 du 16 juillet 2008** fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat. Les PPP bénéficient d'un régime fiscal spécial qui implique entre autres, l'enregistrement gratuit des actes et conventions passés par le contractant de la personne publique, pendant la phase de conception et de réalisation du projet, et bénéficie du même avantage pendant la phase d'exploitation jusqu'à la cinquième année.

2- Cadre institutionnel

Plusieurs acteurs interviennent dans chacune des étapes des projets PPP notamment :

- Le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT). Il assure la tutelle des PPP et valide le dossier d'étude de faisabilité des projets PPP ;
- Les ministères, administrations et collectivités publiques : ce sont généralement les initiateurs des projets ;
- Le Ministère des Finances (MINFI) : il intervient notamment en ce qui concerne la validation des engagements financiers du projet ;
- L'unité PPP dénommée le CARPA (Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat) : c'est un organe expert composé d'une équipe d'experts financiers, juridiques et des ingénieurs. Il intervient au niveau de toutes les phases d'un projet PPP en apportant son expertise aux acteurs des PPP notamment les investisseurs ;

- Les commissions spéciales des contrats de partenariats : ce sont des commissions ad hoc créées dans le cadre d'un appel d'offre pour la sélection d'un co-contractant pour la mise en œuvre d'un PPP spécifique, placées sous l'autorité du Premier Ministre, et chargées du dépouillement et de l'analyse des offres des candidats.

II- LES PHASES D'UN PROJET PPP

1- L'évaluation du projet

Un contrat de partenariat ne peut être conclu que si l'évaluation du projet démontre son caractère complexe et l'urgence de sa réalisation. En effet, l'article 6 de la loi 2006/012 fixant le régime général des PPP indique que « *le contrat de partenariat ne peut être conclu que pour la réalisation de projets pour lesquels, une évaluation effectuée par la personne publique avant le lancement de la procédure de passation :*

- *Montre que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas en mesure de définir seuil et à l'avance des moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;*
- *Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'on conduite, après analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage de risques, des différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer la procédure de passation d'un contrat de partenariat ».*

Par conséquent, tout projet PPP doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse. Cette phase d'évaluation se décline en les étapes suivantes :

- ✓ L'étude de faisabilité : elle correspond à la phase de maturation du projet et est effectuée par le ministère, l'administration ou la collectivité publique initiatrice du projet. Elle doit montrer l'intérêt économique et social du projet, le montage technique et financier, le montage juridique, le coût global, la technologie existante. Le dossier d'étude de faisabilité doit comporter les avis des administrations techniques compétentes notamment celui du MINEPAT. Les informations tirées de l'étude de faisabilité sont des données essentielles pour la structuration des PPP. Elles permettent d'identifier les risques techniques clés et de fournir des estimations de la demande du service public à fournir ;
- ✓ L'avis du MINFI : il doit se prononcer quant à l'analyse de la soutenabilité budgétaire des engagements financiers du projet ;
- ✓ L'évaluation du CARPA : au travers d'une analyse technique, financière et juridique pour s'assurer de son adéquation aux mécanismes de PPP. Dans son rapport d'évaluation, il donne son avis sur l'opportunité de réaliser le projet en contrat de partenariat.

2- La sélection du co-contractant ou Passation du contrat de partenariat

Cette phase relève de la responsabilité de l'entité publique (le gouvernement). Elle doit permettre de sélectionner un partenaire compétent ; par conséquent, elle est soumise à une procédure rigoureuse qui repose sur le respect scrupuleux des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, d'objectivité des procédures, de concurrence et de transparence (*Article 8, Loi N°2006/012 du 29 Décembre 2020*). Le CARPA se veut garant de cette procédure. La procédure de passation d'un contrat PPP se déroule selon trois grandes étapes : la présélection, le dialogue de pré-qualification et l'adjudication.

a- La présélection

Elle consiste à retenir, sur la base des pièces produites par les candidats, les offres les plus qualifiées techniquement et financièrement pour répondre aux besoins de l'initiateur du projet. L'administration publique initiatrice du projet élabore un dossier de consultation et le soumet à la validation du CARPA. Suite à cette validation, elle lance un appel à manifestation d'intérêt pour la réalisation du projet en contrat de partenariat.

- **L'appel à manifestation d'intérêt** : à cette étape, l'initiateur du projet transmet à la Commission spéciale chargée du dépouillement et de l'analyse des offres des candidats un dossier contenant l'avis d'appel à manifestation d'intérêt, les manifestations d'intérêt des candidats, le registre des enregistrements des offres des candidats, le dossier de faisabilité du projet, la fiche technique du projet, le rapport d'évaluation du CARPA et le dossier de consultation des entreprises assorti de l'avis de non objection du CARPA. Les travaux de cette commission sont sanctionnés par un rapport d'analyse qui comporte une liste d'au plus 5 candidats devant passer à l'appel d'offres restreint.
- **L'appel d'offres restreint** : l'initiateur du projet transmet à la Commission Spéciale un dossier contenant l'avis d'appel d'offres restreint, les offres initiales des candidats, le registre d'enregistrement des offres et le dossier de consultation des entreprises assorti de l'avis de non-objection du CARPA. La Commission rédige un **rapport de présélection qui comporte la liste d'au plus trois candidats avec leurs résultats par ordre de mérite** devant passer au dialogue de présélection.

b- La dialogue de pré-qualification

Il est conduit par l'initiateur du projet, en liaison avec le CARPA. C'est une concertation engagée par la personne publique avec les candidats présélectionnés, afin de définir les moyens techniques, ainsi que le montage juridique et financier les mieux et à même de répondre à ses besoins¹. Il permet par ailleurs de s'assurer de l'expérience et des capacités professionnelles avérées des candidats. A l'issue du dialogue, l'initiateur du projet dresse un procès-verbal des délibérations et invite les candidats à remettre leurs offres finales. Ensuite, il soumet un dossier à la Commission Spéciale comportant entre autres la lettre d'invitation des candidats au dialogue de préqualification, le procès-verbal du dialogue de préqualification, les offres finales des candidats... à la fin des travaux de la Commission spéciale, elle rédige un rapport de préqualification, qui présente les résultats par ordre de mérite, qu'elle adresse à l'autorité détentrice du pouvoir d'adjudication

c- L'adjudication

C'est l'aboutissement de la procédure de sélection des offres par la désignation du cocontractant². Dès réception du rapport de pré-qualification, l'autorité détentrice du pouvoir d'adjudication désigne et rend public le nom de l'adjudicataire. La notification officielle en est faite à ce dernier au plus tard dans les dix (10) jours suivant la publication des résultats. Le contrat est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût de l'offre, les objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes

¹ Art. 9, alinéa 2 et 3, Loi N°2006/012 du 29 Décembre 2006

² Art. 9, alinéa 4, Loi N°2006/012 du 29 Décembre 2006

entreprises et à des artisans locaux³. D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus, notamment la valeur technique et le caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages ou des équipements, leur qualité esthétique ou fonctionnelle

3- La négociation du contrat

Dès la notification des résultats, l'initiateur du projet fixe la date du début des discussions des termes du contrat, conformément aux dispositions de la loi fixant le régime général des contrats de partenariat. Elle est assistée dans la phase de négociation du contrat par le CARPA. La fin des discussions est sanctionnée par un rapport qui est ensuite transmis au CARPA avec le projet de contrat pour appréciation. La signature du contrat intervient après la non objection du CARPA. Elle est suivie d'une notification officielle au bénéficiaire dans les conditions fixées par la loi⁴.

4- L'exécution du contrat

Le contrat de partenariat entre en vigueur après sa notification à l'adjudicataire par l'initiateur du projet. Suite à cette notification, l'initiateur du projet désigne une équipe de maîtrise d'œuvre et un responsable chargé du suivi de l'exécution du contrat de partenariat, sans préjudice des attributions dévolues au CARPA. A la fin de chaque année, la personne publique et son cocontractant procèdent obligatoirement à une évaluation de l'exécution du contrat de partenariat. Les modalités de cette évaluation sont consignées dans le contrat de partenariat⁵.

III- QUELQUES EXEMPLES DE PPP AU CAMEROUN

Plusieurs projets ont déjà été réalisés ou sont en cours de réalisation sous forme de PPP malgré le fait que des critiques relatives au manque de maturité de certains projets soient souvent adressées aux projets PPP. La liste de ces projets est généralement publiée par le CARPA. D'après le CARPA, entre 2009 et décembre 2017, vingt Contrats de Partenariat (CP) ont été signés, pour un montant global de 621,59 milliards de FCFA. Sur les 20 contrats signés, 17 l'ont été par des administrations publiques et des établissements publics, et 03 par les collectivités territoriales décentralisées (CTD) (*Journal des PPP au Cameroun, N° 001 juillet 2018, CARPA*).

³ Art. 10, alinéa 1 à 3, Loi N°2006/012 du 29 Décembre 2006

⁴ Art 31, Alinéa 1 à 4, Loi N° 2008/0115 du 24 Janvier 2008

⁵ Art 36, Loi N° 2008/0115 du 24 Janvier 2008

Quelques projets PPP réalisés ou en cours de réalisation sous PPP ci-dessous :

Projet	Partenaire Public	Partenaire Privé	Montant Investissement (en millions de F CFA)	Durée du contrat
Fourniture et exploitation d'équipements d'imagerie à résolution magnétique (IRM)	Hôpital Général de Douala	HITACHI MEDICAL SYSTEMS, représenté par NUMELEC CMR	760	5 ans
Construction, gestion et maintenance du marché congo à Douala	Communauté Urbaine de Douala	SICC CONGO MANAGEMENT	7 400	12 ans
Financement, construction, exploitation, maintenance d'un quai multifonctions au port de Limbé	Ministère des Transports	LIPID S.A.	105 000	35 ans
Approvisionnement supplémentaire de 50 000 m3 d'eau/jour dans la ville de Yaoundé	ETAT/Ministère de l'Eau et de l'Energie	IMPERIAL HOLDING LTD (IHL)	26 000	15 ans
Construction d'un pipeline pétrolier Limbé-Douala-Yaoundé	Ministère de l'Eau et de l'Energie	3PL	220 000	30 ans
Réhabilitation du laboratoire central de l'hôpital général de Yaoundé	Hôpital Général de Yaoundé	NUMELEC	1 200	7 ans
Financement, réhabilitation, exploitation et maintenance de l'immeuble CNPS, avenue de Gaulle à Douala	CNPS	FINANCIA CAPITAL	13 000	22 ans
Modernisation du système informatique de la douane au Cameroun	Ministère des Finances	COMPASS S.A.	34 000	15 ans

Source : Journal des PPP au Cameroun, N° 001 juillet 2018, CARPA

Dans la pratique, on a des contrats de concession qui présentent les caractéristiques des PPP et qui sont souvent appelés PPP concessifs malgré le fait qu'ils sont régis par des lois sectorielles (électricité, port, mines...).

SECTEUR	PROJET	OPERATEUR PRIVE
Transport	Concession des chemins de fer du Cameroun : exploitation des services de transport de marchandises et de voyageurs, ainsi que le renouvellement, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire.	Contrat initial signé en 1999, société Camrail (actionnaires majoritaires le consortium Bolloré-SAGA-SDV et Comazar) Durée : 30 ans à partir de 2005
Energie	Production, transport, distribution et vente de l'électricité du Cameroun	Contrat de concession signé en 2001 avec AES SONEC devenu en 2014 ENEC Cameroon SA. Durée : 20 ans
Energie	Développement, construction et exploitation du barrage hydroélectrique Natchigal de 420 MW sur le fleuve Sanaga	Contrat signé avec la Natchigal Hydro Power Company en 2018 Durée: 35 ans
Port	Exploitation du terminal à conteneurs du port en eau profonde de Kribi	Contrat de concession attribué en 2015, Consortium franco-chinois : Bolloré Africa Logistics - CMA CGM - China Harbour Engineering Company (CHEC) Durée : 25 ans
Port	Exploitation et la maintenance du terminal polyvalent du port en eau profonde de Kribi	Contrat de concession attribué en 2015 consortium Necotrans/ Kribi Port Multi Operators (KPMO) Durée : 20 ans

SOURCES

- <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Afrique-zone-franc/Pays-de-la-zone-franc/Cameroun/Projets-PPP>
- <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Afrique-zone-franc/Pays-de-la-zone-franc/Cameroun/Cadre-juridique>
- <http://www.initiative-ppp-afrique.com/Actualites/Actualites/Cameroun-Presentation-des-missions-du-CARPA-a-la-Conference-economique-internationale-de-Yaounde-des-17-et-18-mai-2016>
- ✓ Loi N°2006/012 du 29 Décembre 2006 fixant le régime général des contrats de partenariat
- ✓ Loi N° 2008/0115 du 24 Janvier 2008 fixant les modalités d'application des contrats de partenariats
- ✓ Décret N° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CARPA
- ✓ Arrêté N°74/PM du 11 Août 2020 portant création, organisation et fonctionnement des commissions spéciales des contrats de partenariat.

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