

Présentation et évaluation des contrats

(1^{re} partie)

Contexte

Beaucoup parlent des contrats de partenariat public privé (PPP), mais certains ne connaissent que très peu de leur mode de fonctionnement ni des éléments catalyseurs ayant été à l'origine de l'émergence, voire du recours de certains gouvernements et entités du secteur public à ce type de contrats de longue durée.

Dans de nombreux pays, les infrastructures de services publics (routes, ponts, infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement, réseaux de distribution d'énergie et de télécommunications, les installations sportives, les

ces PPP associés à la construction de nouveaux actifs consistent à réaliser une prestation complexe et globale incluant les différentes prestations de conception, construction, financement, gestion et maintenance pour le compte de l'administration publique et non pour celui des usagers. Le gouvernement britannique y a justement eu recours à partir du début des années 1990 pour améliorer la piètre qualité des services publics grâce à un apport de financements et de compétences du secteur privé.

Dans les pays de tradition civiliste comme l'Europe et les pays de droit civil d'Afrique francophone et d'Amérique lati-

routes à péage et la privatisation du secteur de l'eau. En France, la concession est le fait d'octroyer à une entité privée le droit d'utiliser des actifs appartenant à l'Etat pour leur entretien, l'exploitation et en assurer la gestion sur une période donnée.

En dépit de la grande diversité des contrats de partenariat public privé existant dans la pratique, des formes de PPP particulières sont utilisées plus largement que les autres, et sont plus facilement appliquées dans des secteurs particuliers. Par exemple, il est souvent fait recours aux montages financiers des BOT (Build-Operate-Transfer) ou ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer) dans la réalisation des routes à péage, des installations de production électrique ainsi que des usines de traitement des eaux usées. La particularité de ces contrats est qu'ils permettent le transfert au concessionnaire privé (organisée en société de projet appelée SPV en Anglais) de la responsabilité (et des risques y afférents) de réalisation d'une série de prestations allant de la conception de l'équipement public jusqu'à l'entretien et probablement le financement partiel ou total du projet. D'un autre côté, l'autorité publique qui confie le contrat assumera plutôt certaines responsabilités, à savoir s'assurer que les actifs (qu'elle continue de contrôler et de comptabiliser dans son bilan) sont bien utilisés et restitués dans un bon état à l'issue de la concession, et protéger les usagers contre toute forme de monopole en matière de tarification, y compris d'assurer l'accès des plus démunis à ces services, dans certaines situations.

En Algérie, la tendance au recours au PPP s'est enclenchée ces dernières années mais sans susciter trop d'engouement, à la faveur notamment des programmes quinquennaux enclenchés tambour battant par les autorités publiques à l'effet de réduire le déficit criant en infrastructures vitales (énergie, eau, transports, ouvrages d'art...) qui entravait la croissance économique, et d'améliorer la qualité des services publics jusqu'ici jugés peu fiables et de mauvaise qualité et de renforcer surtout le parc des infrastructures en raison de la demande qui croît de manière exponentielle à cause de la croissance démographique et de l'expansion du tissu industriel et économique.

En Algérie, la tendance au recours au PPP s'est enclenchée ces dernières années mais sans susciter trop d'engouement, à la faveur notamment des programmes quinquennaux enclenchés tambour battant par les autorités publiques à l'effet de réduire le déficit criant en infrastructures vitales (énergie, eau, transports, ouvrages d'art...) qui entravait la croissance économique, et d'améliorer la qualité des services publics jusqu'ici jugés peu fiables et de mauvaise qualité et de renforcer surtout le parc des infrastructures en raison de la demande qui croît de manière exponentielle à cause de la croissance démographique et de l'expansion du tissu industriel et économique.

En cette période de déclin des ressources financières publiques, conséquence de la chute des cours du pétrole, l'Etat ne peut se permettre de financer la construction des infrastructures économiques et sociales trop gourmandes en capitaux en ayant constamment recours aux marchés publics classiques.

Par Tlamsi Chabane

Faute d'avoir été financés par le mécanisme des PPP, bon nombre de projets titanesques, notamment celui de l'autoroute Est-Ouest ayant été financés avec les fonds publics par le biais de la procédure des marchés publics classiques ont, non seulement coûté plus cher que prévu à l'Etat à cause de tous les surcoûts et retards de livraison, mais suscitent déjà de sérieuses inquiétudes quant aux modalités et mécanismes à mettre en œuvre par l'Etat pour préserver ces infrastructures stratégiques du dépérissement et la dégradation s'ils ne font pas l'objet d'un entretien préventif régulier qui garantirait le maintien durable, à des coûts raisonnables et maîtrisés, de ces équipements dans un état d'opérabilité et de service approprié.

L'alternative constituée par les PPP représente une vraie panacée à la situation financière et infrastructurelle difficile, sous réserve que des mesures d'accompagnement juridique, institutionnelle et réglementaire soient mises en œuvre par les pouvoirs publics (ministères et leurs démembrements) à l'effet d'attirer le secteur privé qualifié vers la promotion de l'investissement dans les infrastructures de services publics. A ce titre, l'Algérie gagnerait à s'inspirer des expériences de pays voisins (Tunisie, Maroc), d'Afrique (Afrique du Sud, Sénégal...), voire même de pays latino-américains (très familiers avec les PPP) dont le marché PPP connaît une certaine maturité et stabilité socioéconomique.

Cependant, les PPP ne sont pas sans risques pour l'Etat si les projets financés s'avèrent inutiles ou surdimensionnés (en volume ou en nombre) par rapport au besoin du secteur ou de la région à aménager ou s'ils sont autorisés par les autorités publiques de tutelle (ministère des Finances par exemple) sans prendre suffisamment en compte tous les aspects significatifs qui sous-tendent la mise en place d'un bon contrat PPP.

Des exemples de PPP qui ont tourné au vinaigre sont légion : des stades de football brésiliens ou français chèrement construits mais accusant de faibles recettes engrangées par l'Etat à cause d'une billetterie très faible ou d'absence de revenus accessoires conséquents pour rentabiliser l'ouvrage, des routes à

hôpitaux...) sont traditionnellement construites, exploitées et entretenues par le secteur public, sur la base de financements publics qui, à la longue, ont graduellement entraîné un alourdissement des situations financières du secteur public (envolée de l'endettement public qui conduit vers la faillite, par exemple), un mauvais voire absence d'entretien périodique des infrastructures existantes, une dégradation de la qualité du service public poussant parfois à la gronde sociale et aux grèves, des projets réalisés sans prise en compte des bénéfices sociaux et économiques attendus... La tendance s'est toutefois inversée depuis les 40 dernières années lorsque les pouvoirs publics de certains pays européens développés ont imaginé d'autres dispositifs contractuels pour remplacer la réalisation des projets d'infrastructures et/ou la fourniture des services y afférents via la procédure classique de passation des marchés publics (c.à.d. sans financement privé et qui conserve les risques du côté du maître d'ouvrage public).

Ces nouveaux schémas contractuels appelés «les partenariats public-privé» consistent donc à impliquer le secteur privé et le faire participer progressivement dans le développement, le financement, l'exploitation et l'entretien des infrastructures d'intérêt économique général qui, pour rappel, peuvent être existantes ou nouvelles. Les récentes statistiques de la Banque mondiale font état d'un engouement grandissant des pays de tous les continents pour ces partenariats axés sur le développement des infrastructures. Par exemple, et rien que dans le continent africain, 594 projets en PPP pour une valeur de 235 Mds \$ US ont été enregistrés sur la période 1990-2015 mais c'est en Asie de l'Est/Pacifique et Amérique latine/Caraïbes qu'on dénombre le plus de PPP bouclés (1846 et 1973 respectivement).

L'expérience du Royaume-Uni dans ce domaine de partenariat est riche en enseignements puisque c'est là-bas que les premiers contrats (version moderne bien sûr) ont vu le jour. Connus sous le vocable PFI «Private Finance Initiative»,

ne, les délégations de service public (DSP) constituaient la seule forme de PPP. Contrairement aux PFI, la délégation de service public (DSP) est un contrat PPP par le biais duquel est transférée à un tiers l'exploitation d'un service public au bénéfice direct des usagers, avec ou sans la responsabilité de réaliser les infrastructures correspondantes. Le concessionnaire assumant bien entendu le risque d'exploitation.

Le recours exclusif aux DSP dans les pays de droit civil s'explique par leur réglementation des marchés publics qui ne permettait généralement pas la passation de marchés par l'administration publique portant sur des prestations diverses, réalisées sur une longue période et donnant lieu à des paiements différés. Par conséquent, il a fallu l'adoption de nouvelles lois ou réglementations pour pouvoir réaliser de véritables contrats globaux de type PFI. En France, par exemple, la possibilité de recourir à ces contrats globaux a été consacrée en 2004 en créant les «contrats de partenariat». En Afrique francophone, des dispositions récentes (sous forme de lois ou de textes distincts) ont été adoptées pour permettre l'utilisation de contrats de type PFI, ou «contrats de partenariat» de manière générale, au Sénégal (depuis 2004) ; au Cameroun (depuis 2006) ; en Côte d'Ivoire (depuis 2012) ; au Burkina Faso (depuis 2013) ; et au Maroc depuis 2014.

Le terme de concessions est également employé pour faire référence aux PPP bien qu'il ait diverses significations. À la base, le terme signifie l'octroi par le gouvernement d'un droit de fournir un service ou d'utiliser un actif, par exemple l'octroi du droit d'exploiter les ressources naturelles situées sur ou sous une parcelle de terrain particulière. Ensuite, le terme a été repris et adapté au contexte particulier de certains pays comme le Brésil, où la concession signifie que le concessionnaire privé gère les biens publics et perçoit des revenus à partir des tarifs facturés aux consommateurs.

Au Chili, la concession est utilisée pour la remise à neuf et la construction de