

## 7<sup>ème</sup> Assemblée annuelle de l'ICA

### Session 5 (mercredi 18 mai, 14H45-16H45)

#### *Le rôle des partenaires publics : capacité à négocier, passer les marchés, suivre l'exécution des contrats, participation à la maintenance*

##### Thème de la session

Après deux sessions traitant respectivement de l'amélioration de l'environnement des affaires et des conditions à l'investissement financier du secteur privé, cette session vise à mettre en avant le rôle et l'importance des Etats, des gouvernements et des opérateurs publics pour améliorer et renforcer les PPP. La discussion doit porter sur les moyens à mettre en œuvre pour appuyer la puissance publique dans la réalisation de ses missions quelles soient de définition des politiques publiques, de régulation, de planification, de maîtrise d'ouvrage ou d'opérateur. Les participants à la table ronde ont été choisis sur la base de leurs expériences sur cette thématique qui pourront être présentées au regard du questionnement proposé par le modérateur de la table ronde et qui pourra s'inspirer de la note ci-après.

En Afrique Sub-saharienne tous les modèles institutionnels coexistent, certains pays ont largement entamé les réformes permettant l'émergence de l'investissement privé (cas du secteur énergie au Kenya), d'autres ont choisi de maintenir des monopoles publics. Parallèlement, avec l'appui des bailleurs, la mise en place de PPP a fait l'objet de nombreuses innovations pour atteindre des segments moins rentables (out-put based aid sur l'électrification rurale par exemple). Dans tous les cas de figure, un partenariat efficace repose sur l'établissement d'un partage clair et relativement simple des rôles et des responsabilités de chacun, permettant une complémentarité entre acteurs, un partage équilibré des risques. Les partenaires publics ont donc le premier rôle dans le bon fonctionnement des services d'infrastructures quel que soit le modèle institutionnel. De la régulation, à la gestion des services, en passant par la maîtrise d'ouvrage, leur présence à chaque étape du cycle d'un projet implique qu'une relation de confiance soit instaurée avec les investisseurs privés.

##### Eléments du diagnostic et questionnement à débattre en séance

1. la cohérence des politiques publiques primordiale pour la visibilité des investisseurs

S'appuyant sur un diagnostic des infrastructures existantes et de l'efficacité des pratiques en place les politiques publiques doivent donner une visibilité sur:

- le niveau de service et la structure tarifaire ;
- la priorité des investissements ;
- la répartition des responsabilités et des risques entre les acteurs, qui détermine le niveau d'implication du privé ;
- le mode de régulation.

La cohérence de ces choix, définissant l'orientation des politiques publiques et déterminant la planification des investissements, doit avoir pour objectif de garantir la performance des

infrastructures, c'est à dire efficacité et efficience de la fourniture de services adaptés aux besoins des populations.

## 2. des mécanismes de régulation fiables et légitimes pour rassurer les investisseurs privés

L'établissement de mécanismes de régulation doit viser à :

- établir une structure tarifaire claire, négociée entre le gouvernement et les opérateurs publics et privés au service d'une politique publique
- Etablir normes et standards techniques, contractuels, économiques, financiers
- introduire la concurrence lorsqu'elle n'existe pas ou peu, ou du moins établir la «contestabilité» des situations établies ;
- définir les obligations de service public et de protection des intérêts locaux de manière claire et transparente, notamment dans des domaines où la rentabilité du service reste faible ;
- faciliter la gestion des conflits ;

Il semble ainsi prioritaire de faire émerger des mécanismes de régulation viables et considérés comme légitimes, capables d'accroître la rationalité des comportements et d'améliorer la prévisibilité économique afin de faciliter la participation du secteur privé.

## 3. Des entités publiques performantes pour le montage de projets mûrs et bancables

La phase amont de préparation des projets, menée par les partenaires publics, détermine le degré de maturité d'un projet, et par conséquent l'intérêt des investisseurs privés. Or, l'une des raisons majeures du manque d'investissements dans les infrastructures en Afrique est précisément le manque de projets mûrs et bancables, autrement dit, le manque de précisions basées sur des études techniques, juridiques et financières approfondies sur lesquels les investisseurs peuvent décider de s'engager. Les faiblesses des maitrises d'ouvrage se situent donc également au niveau du pilotage des études de faisabilité des projets, garantissant une conception technique appropriée, des estimations de la demande fiables, et des modalités de mise en œuvre étudiées, ainsi que la structuration des projets sur les plans institutionnel, financier et technique.

Les procédures de négociation et de passation des marchés sont également défailtantes, notamment en raison de la corruption, du blanchiment et des liens opaques entre Etat et offices publics, encore très présents en Afrique.

## 4. Répartition des risques et contractualisation entre le public et le privé

Si l'implication du privé peut être bénéfique pour la fourniture de services efficaces, de nombreuses expériences de contrats de PPP se sont néanmoins soldées par des échecs : en moyenne 15 % et 25 % des PPP (contrats de management, régies, concessions) sont annulés respectivement dans les secteurs de l'électricité et de l'eau en Afrique<sup>1</sup>. Ceci est notamment dû à l'existence de motivations différentes entre les acteurs privés et publics (distribution de dividendes versus logiques d'intérêt public), une forte asymétrie d'informations et de compétences entre les partenaires (multinationale versus autorité locale), mais surtout problèmes de gouvernance et de confiance économique.

---

<sup>1</sup> Source : Rapport *Infrastructures africaines, une transformation impérative*, Banque Mondiale

Lors de la contractualisation, la répartition des responsabilités et des risques supportés par chacune des parties doit en effet être clairement établie, mais également garantie. Elle nécessite qu'un certain nombre de problématiques soient ouvertement traitées :

- l'inadéquation des politiques tarifaires aux besoins d'investissement. Dans de nombreux pays, les tarifs appliqués par les opérateurs aux usagers sont réglementés par l'Etat, et ils ne peuvent les augmenter à une fréquence suffisante pour permettre la rentabilité des investissements. Au Cameroun par exemple, l'opérateur national d'électricité s'est vu refuser une augmentation tarifaire en 2010 malgré des tarifs gelés depuis 2007 ; en 2008, la sous tarification de l'électricité a représenté une perte d'environ 0,9 % du PIB pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne<sup>2</sup>
- Un niveau de service et des coûts ne correspondant pas forcément aux attentes
- Le manque de garanties (services, ressources financières) du partenaire public vis-à-vis de ses engagements contractuels.
- Il en résulte une mauvaise appréhension du risque et une répartition inégale entre les parties

Le partenaire public au sens large (opérateur, régulateur, gouvernement) doit ainsi s'engager auprès du partenaire privé sur l'ensemble de ces questions. Le partenaire privé doit également s'engager sur le niveau des investissements, les objectifs et la qualité du service rendu, la formation des agents, le niveau de rentabilité attendu qui doit demeurer compatible avec les objectifs du service.

## Conclusion

Si les faiblesses du secteur public sont souvent reconnues, les PPP n'ont pas toujours porté les fruits attendus. Gouvernements et bailleurs sont aujourd'hui plus prudents dans le déroulement des réformes sectorielles visant à la privatisation de tout ou partie du service. Pour autant, les retards pris dans le développement des infrastructures en Afrique font de la participation du secteur privé à tous niveaux (opération, maintenance, investissements) une obligation.

Plusieurs stratégies sont envisageables selon le secteur et les contextes nationaux : de la mise en œuvre d'objectifs de performance (investissement, construction, exploitation, entretien et gestion commerciale) pour les opérateurs publics jusqu'aux concessions (lorsque le privé y trouve un intérêt), en passant par l'externalisation de certaines responsabilités à des entreprises privées, internationales ou locales, au travers de contrats de gestion ou de maintenance.

L'enjeu est également le renforcement des capacités et l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique (grille des salaires, gestion des parcours, transfert de savoir entre générations) de façon à attirer et conserver des professionnels compétents et motivés.

## Questions

---

<sup>2</sup> Source : Rapport *Infrastructures africaines, une transformation impérative op. cit.* Sauf mention contraire, les données de la partie 1.2. sont issues de ce rapport.

*Peut-on tirer des expériences passées des recommandations ? Quelles doivent être les priorités des Etats ? Sur quels aspects sont attendus les appuis des bailleurs ? faut-il limiter l'investissement privé aux segments les plus rentables ? comment et pourquoi intéresser le secteur privé aux segments les moins rentables, notamment en milieu rural ? Faut-il favoriser le maintien d'opérateur public mieux à même de porter des objectifs sociaux ? Comment favoriser et structurer la participation du secteur privé local (du porteur d'eau aux petits opérateurs locaux) ?*

*Quel mode de régulation privilégier, par une agence de régulation ou par des contrats ? L'indépendance du régulateur est-elle à encourager à tout prix ?*

*Faut-il viser l'équilibre tarifaire global (investissement + exploitation), ou doit-on envisager des objectifs plus modestes pour certains sous-secteurs ? comment compenser financièrement un déficit d'exploitation structurel pour permettre l'intervention du secteur privé ?*

*Faut-il mettre en place des mécanismes de consultation et d'information (normes et sanctions) entre les partenaires public et privé, pour permettre une plus grande confiance ?*

*Comment équilibrer la relation entre public et privé ? L'idée de garantir au privé un service minimum assuré par un contrat est elle applicable ? (Contrat de garantie de service signé entre l'Etat et une entreprise privée, qui s'entendent sur des objectifs à respecter par cette dernière et ses partenaires publics. L'entreprise privée paye une prime d'assurance, mais en contrepartie, si les objectifs des parties publiques ne sont pas respectés, l'Etat lui verse des compensations)*

### **Propositions d'orientations pour le secrétariat de l'ICA :**

*Renforcer le rôle des plateformes sectorielles sur le modèle de ce qui est réalisé par la plateforme énergie sur les PPA électriques ? Renforcer dans les études AICD des éléments d'analyse transversaux sur l'avancement des réformes institutionnelles et la participation du secteur privé au financement et à l'exploitation des services ? Intégration des PPP au SIG en cours de développement par l'ICA ?*