

# Les facteurs de réussites et d'échec des Partenariats Public-Privé (PPP) : regard des parties prenantes publiques dans un Pays En Développement (PED)

Geoffroy Theodore Aliha, Marielle Audrey Payaud

## ► To cite this version:

Geoffroy Theodore Aliha, Marielle Audrey Payaud. Les facteurs de réussites et d'échec des Partenariats Public-Privé (PPP) : regard des parties prenantes publiques dans un Pays En Développement (PED). Les nouveaux territoires du management public - 4ème colloque AIRMAP, May 2015, Lyon, France. hal-01223653

HAL Id: hal-01223653

<https://hal-univ-lyon3.archives-ouvertes.fr/hal-01223653>

Submitted on 27 Jun 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Atelier n°16

### PROPOSITION DE COMMUNICATION 059

**Les facteurs de réussites et d'échec des Partenariats  
Public-Privé (PPP) : regard des parties prenantes  
publiques dans un Pays En Développement (PED)**

Expression clé : Partenariats Public-Privé, facteurs de  
réussite et d'échec, pays émergents, parties prenantes  
publiques

Présentée par :

Géoffroy Aliha            et            Marielle Payaud  
Docteurant                            Maître de conférences – HDR  
[algeth1@yahoo.fr](mailto:algeth1@yahoo.fr)                    [marielle.payaud@univ-lyon3.fr](mailto:marielle.payaud@univ-lyon3.fr)

**Personne à contacter** : Marielle Payaud

**IAE LYON - Ecole universitaire de management**  
**Centre de Recherche Magellan**  
**UNIVERSITE JEAN MOULIN LYON 3**  
**6 Cours Albert Thomas - B.P. 8242**  
**69355 Lyon Cedex 08 - France**

## RESUME :

Cette recherche s'est intéressée au management des Partenariats Public-Privé dans les pays dits émergents. Il a montré comment cet outil de financement des projets publics n'est pas facile à manipuler dès lors qu'il se réalise dans des contextes où le processus rencontre des difficultés malgré les dispositions prises. Le projet de notre recherche est donc de *proposer un dispositif de management des PPP à partir des facteurs de réussite et d'échec identifiés*. Partant d'une analyse de la littérature sur les partenariats public-privé pour comprendre le fonctionnement de ce nouveau mode de financement, nous avons réalisé notre recherche terrain sur les facteurs de succès et d'échec des PPP selon les acteurs publics. La méthodologie de recherche qui a conduit aux résultats obtenus est partie d'une synthèse de la littérature des facteurs de réussite et d'échec des PPP, mais aussi de la littérature des notions de « projet », de « partenariat » et de « contrat ». Enfin l'étude empirique suivant une méthodologie qualitative a permis d'élaborer cinq mini-cas. Une guide d'entretien nous a permis de mener 12 entretiens semi-directs. Les résultats de la présente recherche s'établissent, après triangulation des données recueillies, auprès de trois sources : la littérature, les études de cas et les études empiriques. Les résultats de cette recherche ont permis de proposer un dispositif managérial simple et efficace de gestion des PPP pour limiter les difficultés conduisant aux échecs.

Expression clé : Partenariats Public-Privé, facteurs de réussite et d'échec, pays émergents, parties prenantes publiques

## SUMMARY

This research was interested in the management of public-private partnerships in so-called emerging countries. He showed how this public project financing tool is not easy to handle when it is realized in contexts where the process has problems despite the measures taken. The project of our research is to propose a PPP management device from the factors of success and failure identified. Based on an analysis of the literature on public-private partnerships to understand how this new funding, our research is sore on the factors of success and failure of PPP as public actors. The methodology of research that led to the results is part of a summary of the factors of success and failure of a project, a partnership and agreement, and then became interested in the success factors and failure, according to some authors. Finally the empirical study is made following a qualitative approach based on five mini-cases. 12 semi-direct interviews based on an interview guide are conducted. The results of this research are established after triangulation of data collected from three sources: literature, case studies and empirical studies. The results of this research have to offer a simple and effective managerial system PPP management to limit the difficulties leading to failures.

Key phrase: Public-Private Partnerships, success factors and failure, emerging countries, public stakeholders

## INTRODUCTION

Tout Partenariat Public-Privé (PPP) représente un défi au niveau de sa conception et de sa gestion (Aubert et Patry, 2004). En décembre 2012, le contrat de Partenariat Public-Privé (PPP) signé entre la société Bénin Control SA et l'Etat Béninois soulève des remous. Plus tard, le projet PPP de transport en commun dans la ville de Cotonou bat de l'aile. Le PPP boucle ferroviaire en vue, entre le groupe Bolloré Africa Logistic et 8 Etats de l'Afrique de l'Ouest est revendiqué pour une portion, par la société Espace Afrique. Tous ces exemples pour signifier combien il est difficile pour les pays émergents de nouer avec cet outil de financement, indispensable, pourtant très avancé dans les pays du nord. Pourquoi est-il si difficile pour les pays émergents d'emprunter cet outil de financement des projets publics ? Comment arriver à contourner les éventuelles difficultés pour faire des PPP une porte de sortie du sous-développement ? Telles sont les questions qui ont focalisé cet exercice de recherche qui est allé dans les méandres du management public pour déceler les facteurs clé de réussite et d'échecs des projets PPP dans les pays émergents dont il faut tenir compte pour éviter les difficultés dans la gestion des PPP, en s'appuyant sur quelques cas du Bénin. En premier, il s'agit de la présentation du cadre théorique de recherche qui permet de situer le PPP dans le Nouveau Management Public (NMP). Il s'agit ensuite de l'état des lieux sur les partenariats public-privé dès son origine (PFI britannique) à sa structuration actuelle. L'expérience étant très risquée, elle a mérité l'attention non seulement des scientifiques mais aussi des initiateurs c'est-à-dire des managers publics. Ceci est attesté par des cabinets d'études, des institutions et même des Etats commanditaires eux-mêmes. Cette panoplie de cas évoqués ont permis de mieux cadrer les préoccupations abordées dans notre recherche. L'approche méthodologique utilisée est qualitative et basée sur cinq mini-cas (3 réussites et 2 échecs) qui ont focalisé notre analyse de situation. A travers un design de recherche, contextuel, précis et l'outil d'analyse et de traitement de Miles et Huberman (1994), nous avons identifié des facteurs spécifiques qui rendent difficile ce choix de management public dans les pays émergents. Partant de là, un modèle de management des PPP dans les pays émergents est proposé.

### 1. REVUE DE LITTÉRATURE

La revue de la littérature est structurée en deux parties. La première s'intéresse à la définition de PPP et la seconde aux difficultés liées à son management.

#### 1.1. GENERALITE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE (PPP)

##### 1.1.1. Approches de définition

Il est défini comme un contrat par lequel l'entreprise est associée à la conception, à la réalisation, à l'exploitation et, généralement, au financement d'un projet émanant de l'administration publique (Maltais, 2004). Brinkerhoff (2002) lui donne la définition la plus fine « Le partenariat est une relation dynamique entre les différents acteurs, sur la base des objectifs convenus mutuellement, poursuivi par une compréhension partagée de la division la plus rationnelle du travail sur la base des avantages

comparatifs de chaque partenaire. Le partenariat englobe l'influence mutuelle, avec un juste équilibre entre la synergie et l'autonomie respective, qui intègre le respect mutuel, la participation égale dans la prise de décision, la responsabilité mutuelle et la transparence ». Certaines littératures sont plus insistantes sur l'importance des obligations mutuelles et la confiance qui doivent prévaloir entre les partenaires (Muetzelfeldt, 2001). D'autres mettront plutôt l'emphase sur la dimension proprement commerciale du partenariat (Chalmers et Davis, 2001). Il faut dire que l'exercice de clarification de la notion de PPP est singulièrement compliqué par le fait que les gouvernements eux-mêmes qualifient de PPP des arrangements institutionnels de nature très différente (Mazouz et Belhocine, 2002). Différentes dimensions sont élucidées dans ces approches de définitions. Le tableau ci-après représente une synthèse de celles-ci.

**Tableau n°1 : Dimensions élucidées par quelques auteurs dans la définition de PPP**

Auteurs des définitions	Différentes notions ressorties				dimensions
	partenariat	Contrat	Projet	secteur	
Brinkerrhoff (2002)	X		X	X	Responsabilité et de transparence
(Chalmers et Davis, 2001)		X	X	X	Commerciale
Watterhall (2003)	X		X	X	Financement
Trosa et Al. (2006)	X	X		X	Services
Maltais (2004)		X	X	X	Ententes
Mazouz (2009)		X	X	X	Organisationnelle

### 1.1.2. Le PPP dans le Nouveau Management Public (NMP)

Il faut reconnaître que le PPP est compris aussi comme une modalité d'externalisation de l'action publique qui s'inscrit dans l'évolution plus générale du rôle de l'État dans la sphère économique, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur (CE, 2004). Ainsi, le Nouveau Management Public (NMP) est formé par des règles consistant primo à restreindre le champs des activités directement prises en charge par les personnes publiques (privatisations, partenariats public-privé, dévolution de certaines responsabilités de régulation à des agences indépendantes) et secundo, à introduire des mécanismes de gouvernance issus des entreprises privées au sein de l'appareil public (développement des relations de marché entre les différentes structures publiques, responsabilisation des agents, évaluation à partir des résultats et non plus des ressources consommées (Pollitt, 1995), obligation de rendre des comptes, adoptions de normes comptables privées). Celles-ci décrivent un cadre cohérent porteur d'une nouveau

modèle d'action publique (Marty et al. 2006). Le tableau ci-après montre cette jonction d'activités entre le NMP et le PPP.

**Tableau n°1 : Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP**

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion par les résultats</li> <li>- Mise en place d'une planification stratégique</li> <li>Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire)</li> <li>- <b>Mise en place de partenariats public/privé</b></li> <li>- Séparation des fonctions politique (conception) et administrative</li> <li>- Déconcentration et/ou décentralisation</li> <li>- Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services)</li> <li>- Généralisation de l'évaluation (culture de la performance)</li> <li>- Simplification des formalités administratives</li> </ul>
Fonction finance	
Fonction marketing	
Fonction ressources humaines	

Source : d'après (Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001).

Ce tableau nous permet de voir que l'une des fonctions stratégiques du NMP est la mise en place des partenariats public-privé. La fonction finance du NMP permet au public d'arrêter le déficit qui crée à long terme l'incapacité d'investissement dans des secteurs pourtant vitaux. Bref ce tableau montre l'aspect transdisciplinaire du NMP parce que touchant à la fois les fonctions stratégique, finance, marketing et ressources humaines. En clair, le NMP pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé. Cela est d'autant plus préoccupant que c'est tout ce qui consacre la puissance du secteur public : sa capacité à assurer les services publics. Selon Braun (2001), « la quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'État et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelque succès significatif ».

## 1.2. LES CAUSES DE REUSSITE ET D'ECHEC DES PPP

Dans cette partie, nous allons voir les causes de réussite et d'échec selon certains auteurs et une étude du cabinet d'études Deloitte, selon des rapports d'évaluation des PPP dans certains pays de l'Afrique et enfin selon la Banque Mondiale.

### 1.2.1. Repérage de la littérature

Selon Saussier (2012), les raisons qui font que pour certains PPP les promesses espérées ne se réalisent pas *in fine* sont diverses et peuvent se résumer en un mauvais projet à l'origine, un manque de concurrence, des choix contractuels inadéquats, un suivi de la relation ex post\* défaillants menant à trop peu ou trop de renégociations. Il précise que toutes les étapes d'un PPP (choix du projet, évaluation préalable, dialogue compétitif, choix contractuels, suivi du contrat, adaptation de la relation contractuelle) sont cruciales et doivent être pensées rationnellement. Coûteux, mais la condition pour qu'un PPP se

se passe bien. Wu (2010) identifie les facteurs clés qui influencent le recours au PPP dans la réutilisation de bâtiments historiques à Taïwan. Les résultats montrent que la gestion des investissements et les mesures incitatives sont reconnues à la fois par le gouvernement et les investisseurs comme les facteurs les plus importants à considérer pour favoriser la participation à un projet de PPP. Les investisseurs privés reconnaissent également l'importance des coûts et des facteurs financiers. (Yuan et al. 2011) proposent un modèle de gestion et de mesures de la performance pour les projets PPP. Les résultats de l'enquête indiquent que l'amélioration de la performance dans les projets PPP est fortement influencée par la raisonnable des achats, de la conception et de la planification dans le secteur public, l'efficacité du processus de contrôle dans le secteur privé et la satisfaction des secteurs public et privé. Les résultats indiquent également que les partenariats réussis entre les parties prenantes influence positivement la performance des projets de PPP et que l'amélioration de la performance des projets de PPP dépend fortement de la coopération et du soutien entre les différents intervenants.

Selon une étude du cabinet d'études DELOITTE (2013), 2013, portant sur les secteurs des transports, de l'eau, des déchets, de l'éducation, de la santé, du logement, de la défense et des prisons, les composantes essentielles qui caractérisent les PPP les plus efficaces sont : la prise en compte de l'infrastructure pendant toute sa durée de vie, le choix et l'utilisation de modèles contractuels innovants et adaptés ainsi que la mise en valeur ou l'utilisation d'actifs, détenus par les Etats ou les collectivités locales auparavant sous-valorisés.

### **1.2.2. Les causes identifiées dans les pays en développement selon certaines études.**

Le Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) est la structure qui a appuyé la gestion des projets PPP en Afrique du Sud. En 2007, elle publie une étude sur l'« efficacité des unités PPP », basée sur un échantillon de huit pays, et tire cinq principaux enseignements des exemples réussis dans la conduite des projets PPP :

- les gouvernements peu efficaces ont peu de chance d'avoir des unités PPP efficaces. En effet, l'absence de transparence et/ou de coordination au niveau des agences gouvernementales sont autant de raisons qui peuvent réduire les chances de réussite d'une unité PPP.

- sans un soutien politique fort pour la promotion des PPP, l'unité PPP a plus de chance d'échouer dans la conduite de sa mission.

- les unités PPP qui ont connu une réussite relative sont ceux qui ciblent de façon spécifique les défaillances du gouvernement et qui répondent à une préoccupation précise et essentielle du gouvernement.

- l'autorité accordée à l'unité PPP doit correspondre parfaitement à l'objectif visé. Son mandat doit donc être clairement défini.

- l'ancrage institutionnel de l'unité PPP est fondamental étant donné l'importance de son caractère transversal.

- dans un système parlementaire par exemple, l'unité PPP a plus de chance d'être efficace si elle est rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances.

Une étude de (Freund et Lootvoet, 2005), sur l'agrandissement du Centre international de conférences (CIC) et le redéploiement ou l'essor massif des infrastructures touristiques à Durban, montre que quel que soit le projet, il faut pour réussir :

- évaluer si la livraison de ce service ou la construction et l'exploitation d'une infrastructure donnée sont consistantes avec une approche PPP,
- l'existence du support politique nécessaire,
- la participation des groupements d'intérêts respectifs.

Aussi doit-on se poser les questions suivantes :

- est-ce qu'une partie substantielle des risques opérationnels, techniques et financiers est transférée au secteur privé ?
- est-ce que l'Etat peut financer l'infrastructure ou les services envisagés ?

D'après la conférence régionale intitulée « Etude sur les partenariats public-privé » tenue à Dakar en Juin 2008, le secteur de l'eau au Sénégal, dans le cadre des programmes sectoriels pilotés par les bailleurs de fonds, avec le Projet Sectoriel Eau (1995-2004) suivi par le Projet Eau à long terme (2002-2007), le contrat d'affermage mis en place en 1996 avec la Saur et le Groupe Bouygues pour la distribution de l'eau à Dakar et dans 55 centres urbains sénégalais (42% de la population), a eu son succès grâce :

- à sa pérennité et à son équilibre financier.
- au type de montage (ici l'affermage) qui s'avère plus approprié à la configuration du Sénégal qu'un montage concessif qui fait supporter par l'opérateur privé un risque en capital important ;
- à la capacité des parties prenantes à éviter les confrontations et à construire une relation de respect mutuel et de coopération.

La même conférence a identifié les causes d'échec d'un projet PPP dans les secteurs de l'eau et de l'électricité au Mali et ressort que son échec dépend essentiellement :

- des situations conflictuelles dues aux imprécisions et incohérences dans les clauses contractuelles, ce qui a conduit immanquablement à une crise majeure.
- de l'absence d'un cadre de dialogue. En effet, les parties contractantes et le régulateur doivent, à l'origine, s'accorder sur le rôle et le contenu de la fonction de régulation.
- la velléité de l'exploitant à réaliser les programmes d'investissements. Pour ce type de projet, le schéma d'affermage déchargeant l'exploitant de cette responsabilité de financer le développement du secteur contrairement à des montages de type concessif.

### **1.2.3. Les causes selon la Banque mondiale**

Selon le document « guide de préparation des projets » réalisé en 2009, conjointement par la Banque Mondiale l'ICA et le PPIAF, sur « la promotion des partenariats public-privés africains auprès des investisseurs », pour assurer la réussite d'un partenariat public-privé il y a lieu de consacrer du temps et des efforts à établir les bases appropriées, ce qui signifie :



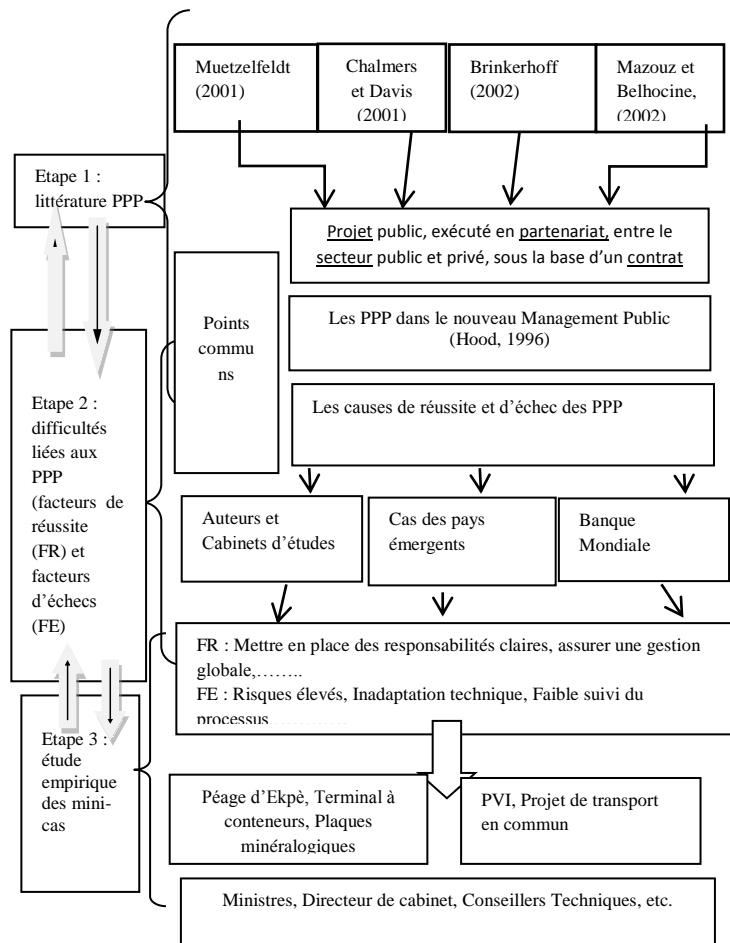
- établir et préciser le cadre de politique générale, le secteur privé devant comprendre les facteurs déterminants qui sous-tendent les projets,
- mettre en place un cadre juridique clair, les partenariats public-privé étant très tributaires de contrats ayant force exécutoire,
- assurer la cohérence du cadre de politique générale et du cadre juridique, au même titre que leur clarté, ce qui réduit le niveau d'incertitude pour les investisseurs,
- utiliser, si possible, des conditions et approches juridiques dont les partenaires privés internationaux ont déjà l'habitude,
- concevoir des plans d'investissement, qui peuvent être un moyen utile en vue de démontrer un engagement politique au plus haut niveau, l'existence d'une réserve potentielle de projets futurs, et les imbrications entre les projets, même au plan régional,
- éviter de transmettre des listes putatives de projets disparates qui ne s'inscrivent pas dans un programme cohérent,
- établir un plan de procédure précis pour le PPP,
- créer, au sein de l'administration, une unité PPP dotée des compétences voulues en matière juridique et commerciale, qui est une source essentielle d'appui pour les responsables des politiques et les concepteurs de projets, ainsi qu'un facteur de cohérence et de crédibilité.

Un tableau de synthèse des causes de réussite et d'échec des PPP se trouve en annexe B.

## 2. METHODOLOGIE

Cette recherche a suivi une démarche qualitative, soutenue par l'étude de cinq mini-cas de projet à caractère PPP au Bénin. L'accent est mis sur les acteurs publics qui sont au cœur de l'action. L'objectif étant la triangulation des données théoriques et certaines études de cas exposées plus haut pour identifier les facteurs clés de réussite ou d'échec qui entrent en jeu dans le contexte d'un pays sous-développé comme le Bénin. La collecte d'information a eu lieu lors de la tenue de la table ronde de Paris, du 18 au 20 juin 2014, sur le financement du développement du Bénin. L'entretien est semi-direct et tourne essentiellement autour des questions principales suivantes : la connaissance de la notion de PPP, l'appréciation des cas choisis (le processus de choix, le modèle de partenariat, la qualité des services aux populations, le coût des services/produits, les délais d'exécution, le suivi, l'avis des bénéficiaires, etc.), les trois fondamentales causes de leur réussite ou échec et enfin les perspectives pour les PPP à venir. Au total, 12 personnes ont été interviewées. Il s'agit de 3 Ministres, 4 Conseillers Techniques, 4 Directeurs Techniques et 1 Président d'institution. Avant les entretiens, une fiche descriptive par mini-cas a été renseignée et donnait les précisions sur la nature, la durée, l'opérateur privé, les produits/services fournis. Les réponses aux questions ont permis de confirmer la catégorisation des PPP en deux (réussis ou échoués). Les critères de triangle de fer (coût, délai et qualité) ont servi de base à cette catégorisation. Mais un quatrième critère qui est l'avis des bénéficiaires a servi de critère dans les diverses analyses de chaque mini-cas.

Le design de recherche ci-après a été suivi :



L'analyse des données qualitatives s'inspire des démarches proposées par L'Écuyer (1990) et de (Miles et Huberman, 1994). Nous avons privilégié une approche de type « analyse de contenu » (voir Tableau ci-après). Selon Sedlack et Stanley (1992) et L'Écuyer (1990), l'analyse de contenu est une « méthode de classification ou de codification des divers éléments du matériel analysé, permettant à l'utilisateur d'en mieux connaître les caractéristiques et la signification. Il consiste à inférer du discours de l'interviewé les éléments de réponse à notre problématique ».

**Tableau n° 2 : Modèle général des étapes de l'analyse de contenu**

Etapes	Caractéristiques
I	Lecture des données recueillies
II	Définition des catégories de classification des données recueillies
III	Processus de catégorisation des données recueillies

IV	Quantification et traitement statistique des données
V	Description scientifique des cas étudiés
VI	Interprétation des résultats décrits à l'étape V.

Source : adapté de L'Écuyer, (1990)

### 3. PRESENTATION ET ANALYSE DES MINI-CAS

#### 3.1. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS

##### 3.1.1. Le poste de péage-pesage d'Ekpe

Le poste de péage-pesage d'Ekpe est un cas de PPP dans le domaine de la gestion d'une autoroute réalisée par l'Etat et confié à la société SEIB depuis 1998. Vues ces caractéristiques, d'après Mazouz et Belhocine (2002), il s'agit d'un contrat d'affermage. L'essentiel se résume en la collecte des frais de passage des véhicules. Il verse à l'Etat, non seulement les impôts mais des redevances annuelles estimées à 20 % de sa marge bénéficiaire. Les frais de passage varient entre 150 FCFA (30 centimes d'euro) et 7000 FCFA (11 euros). Cette pratique rejoint les propos de Hood (1996) : « la nouvelle gestion publique est préoccupée par la commercialisation, dans la mesure du possible, du rôle de l'État dans la fourniture des services à ses citoyens ». La faiblesse des redevances versées à l'Etat, le non éclairage et le non entretien permanent et effectif des voies, les incursions politiques fréquentes dans la société sont des facteurs menaçant la stabilité de ce PPP. Mais d'autres facteurs internes tels que les dysfonctionnements spontanés qui entraînent des queues d'attente, les détournements des fonds collectés, dus au non automatiser des guichets sont des paramètres qui menacent la survie de ce PPP, que juge réussi l'ensemble des acteurs interviewés.

##### 3.1.2. Le Terminal à conteneurs du Port Autonome de Cotonou (PAC)

Le PPP Bolloré (Nom du Partenaire privé) est une expérience très récente parce que datant de 2012 (année de démarrage de l'exploitation). C'est une concession au sens de Mazouz et Belhocine (2002), dont la durée est prévue pour 25 ans. Les services fournis tournent essentiellement autour de l'enlèvement des marchandises et activités connexes. Le coût des prestations varie en fonction des marchandises à enlever. La moyenne du coût d'enlèvement d'un conteneur est de 100 euros. Les facteurs qui font de ce PPP un cas de succès sont l'expérience du partenaire privé. Selon un Ministre « *C'est l'avantage des PPP dans la mesure où le PPP, c'est celui qui est professionnel du secteur qui peut mieux manager...* ». Selon le Ministre « *c'est des cas qui ont bien marché parce que le partenaire privé est fort et pas politique* ». C'est l'expérience du Groupe Bolloré qui a permis d'avoir en un temps record le délai d'enlèvement très apprécié (passer de 20 jours à 24h), la continuité et la régularité du service, la qualité du service, la sécurisation des marchandises en transit, l'augmentation progressive du volume d'enlèvement de marchandises surtout en transit sur les pays de l'inter land, le respect des engagements sociaux et fiscaux. L'analyse des appréciations des acteurs montre bien la concordance entre les

facteurs de réussite cités dans la littérature et avoir un Chef de projet expérimenté. Selon Saussier (2012) : « le projet doit être un bon projet à l'origine » : toute caractéristique que remplit le PPP Bolloré au Bénin.

### **3.1.3. Société de fabrication des plaques minéralogiques (SPA)**

Le PPP de délivrance de plaques minéralogiques à l'origine est né dans les années 90 suite à des dysfonctionnements ayant conduit à l'échec de l'entreprise nationale (ONEPI) ayant la charge. Cela explique bien la doctrine NMP qui stipule que « c'est une stratégie qui permet d'importer tout le savoir-faire privé dans les compétences dévolues au public ». C'est un affermage au regard des critères évoqués par Mazouz et Belhocine (2002). Ladite activité est menée en liaison avec la Direction des Transports Terrestres (DTT) qui est l'unique demandeur public du service. Ce changement a été la principale caractéristique de réussite pour ce PPP. Selon un Conseiller Technique « *Les facteurs qui favorisent sa réussite sont entre autres le monopole du service, la qualité du service, le respect du contrat le liant à la DTT* ». Néanmoins beaucoup de problèmes caractérisent ce partenariat et risquent à moyen ou long terme de contribuer à son échec. Il s'agit entre autres du délai trop long d'offre de service, de la fuite de l'activité créant l'insécurité, le rapport qualité/prix en baisse.

### **3.1.4. Le projet de transport en commun BENAFRIQUE.**

Le projet de transport en commun, est un PPP créé par la Mairie de Cotonou pour juguler le problème d'insécurité routière dans la ville. Les activités ont débuté avec la mise en circulation de 52 Bus dans toute la ville pour desservir les ban-lieux. C'est par manque de subventions que le coût de transport est resté élevé par rapport à celui de la concurrence et a entraîné la raréfaction des clients. Selon le Conseiller Technique à l'économie du Chef de l'Etat, « *on ne peut faire du transport public sans subvention de l'Etat* ». Il s'appuie sur les exemples de la France et de la Côte d'Ivoire. Ainsi la société de transport urbain BENAFRIQUE, arrivée en grande pompe pour « révolutionner » le transport urbain à Cotonou, est au bord de la faillite. Selon les interviewés, l'échec de ce partenariat est dû à l'absence d'une étude de faisabilité et d'une stratégie commerciale inadaptée au contexte béninois.

### **3.1.5. Le Projet de Vérification des Importations (PVI) de Bénin-Control SA.**

Le PPP nommé PVI est le projet déclencheur de la nécessité d'installation d'un dispositif de contrôle des marchés de type PPP conclu par l'Etat. En effet, il s'agit d'une concession sur 16 ans et qui porte sur la vérification des importations au Port Autonome de Cotonou (PAC). Le projet fait suite aux investissements réalisés avec les fonds MCC dont le produit constitue, en totalité ou en partie, le financement des activités du projet Accès aux Marchés. C'est un contrat dans lequel l'Etat s'était mal pris (vice de procédure) dès le départ. Ce qui a conduit à son échec précoce. Le partenaire privé est, au départ, un consortium de deux sociétés que sont la société Benin-Control SA et le Multinational Suisse SGS, qui est le bras technique dans ce partenariat et qui a son siège à Genève en Suisse. Les problèmes

ont commencé lorsque les usagers ont fortement décrié le projet qui au lieu de faciliter l'accès au marché complique plutôt celui-ci. L'échec de ce partenariat est dû à plusieurs facteurs comme le non-respect des clauses du programme MCA-Bénin par l'Etat, l'absence du consensus entre le MCC, l'Etat et le promoteur privé, l'inexistence d'une étude de faisabilité du projet (Saussier, 2012), l'opportunisme du partenaire privé (Trosa et al. 2006). Selon un Directeur Technique. « *le PVI a échoué par manques d'expériences du partenaire privé* ». Selon un Conseiller Technique « *l'exemple du PVI est une grave erreur qui a son origine dans la politique* ». Il ajoute « *un contrat pas bien suivi et remis en cause suite à des problèmes de personnes* ». Le projet étant un projet vital pour l'amélioration des finances publiques, le gouvernement a unilatéralement rompu le contrat contre la volonté du partenaire privé, ce qui a créé un conflit. Porté devant la cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA), la sentence arbitrale rendue à Abidjan en mai 2014, par l'OHADA condamne l'Etat du Bénin à verser à la société Bénin-Control, la somme de 129 milliards de FCFA (soit environ 200 millions d'euros), à défaut de reprendre l'exécution du contrat de PVI.

### 3.2. QUE RETENIR DES CAS ?

Un tableau de synthèse des cas est présenté en annexe A.

Après analyse des 5 mini-cas, on retient, selon les critères de triangle de fer, que trois PPP ont réussi tandis que deux ont échoués. Ce qui a favorisé la réussite des 3 mini-cas sont : la garantie d'une clientèle sans cesse croissante, la gestion presque monopolistique des services et l'absence d'un suivi-évaluation régulière des contrats de prestation. Ces constats amènent à juger de la nécessité d'une structure chargée de gérer les PPP. C'est une condition indispensable à son efficacité et son impact sur les bénéficiaires des services proposés. Par contre pour les deux autres mini-cas, l'échec est favorisé essentiellement par l'absence d'une bonne étude de faisabilité, le non encadrement de ces projets et les jeux flous autour de l'attribution des contrats. Le tableau ci-après récapitule ces facteurs.

**Tableau 3 : synthèse des facteurs de réussite et d'échec des 5 PPP**

Facteurs de réussite	Facteurs d'échec
clientèle sans cesse croissante, le monopole, absence de suivi-évaluation par l'Etat, expérience du partenaire privé, un bon manager	absence d'étude de faisabilité, le copiage des modèles, jeux flous autour de l'attribution des contrats. So-tcha dou-tcha (Appât du gain facile)

La triangulation entre les facteurs de réussite et d'échec selon la les auteurs sollicités, les études de cas de sources secondaires et notre recherche empirique permet de proposer le tableau de synthèse en annexe B.

Eu égard à tout ceci, nous proposons le dispositif managérial de gestion du processus des PPP, situé en annexe C. Il comprend quatre grandes composantes de gestion du PPP. Le premier c'est l'unité de gestion des PPP qui est subdivisée en trois divisions (DIV). La division chargée des études et contrat qui va jouer le rôle capital d'émission des offres officielles et d'évaluation et réintroduction des offres spontanées après avis favorable de

l'autorité de tutelle qui elle-même prend avis auprès des partenaires institutionnels (BM, OCDE, UE, ACDI, SFI, etc.). Lorsque l'avis est défavorable l'unité de gestion arrête le processus et ne réintroduit pas. Mais lorsque l'avis est favorable, l'offre est réintroduite en appel d'offre à concurrence avec privilège donné à l'initiateur en cas d'égalité d'appréciation. Les offres officielles (OO) sont issues des catalogues de projets PPP retenus par les documents de planification nationale ou internationale, des projets de conformité sous régionale ou internationale (ODD, UA, UEMOA, CEDEAO, etc.) ou même d'un besoin circonstanciel. Les offres après signature du contrat avec un ou des partenaires privés seront simultanément cogérées dans leur mise en œuvre par la division de gestion qui rendra compte à l'autorité de tutelle. La division de suivi-évaluation est chargée de veiller à l'appréciation des projets par les bénéficiaires. A cet effet, elle mènera des études d'évaluation périodique des effets et impacts du projet pour décider en accord avec l'autorité de la révision ou non du contrat de partenariat ou purement de la résiliation de ce dernier. Ainsi conçu, ce dispositif managérial a tout ce qu'il faut pour mener le processus de PPP à son succès. Ce dispositif de management public, à notre avis, permettra au pays en développement de faire face aux difficultés pas si faciles à manager.

Afin d'adopter une meilleure pratique à partir des facteurs de réussite et d'échecs évoqués plus hauts, que révèle notre recherche ? Après triangulation des données, les piliers clés sont identifiés. Il s'agit:

- de mettre une barrière pour éviter les offres spontanées. C'est d'ailleurs une disposition de l'actuelle loi en instance de vote au parlement du pays.
- d'éviter le mimétisme. Il faut profiter des expériences mais éviter de copier les autres.
- De mettre en place un système de contrôle des projets PPP. Les acteurs proposent un dispositif léger et efficace de suivi-évaluation des PPP.

#### 4. DISCUSSION

Trois points focaliseront notre attention dans cette discussion. Il s'agit des propositions des interviewés pour rendre simple le management des PPP dans les pays émergents.

*La dépersonnalisation des offres spontanées par réintroduction en concurrence permet...*

Plusieurs acteurs interviewés ont estimé que c'est un facteur de réussite des projets PPP. Identifié, il intervient à la phase de la conception du projet. Il favorise la concurrence et évite les marchés gré à gré qui sont source d'échec et d'opportunisme dans les processus de PPP dans les pays émergents (Trosa et al. 2006). C'est un facteur clé qui va booster désormais les projets PPP parce que selon un Directeur Technique « *nos projets échouent simplement à cause du clientélisme* ». Ceci confirme Chari et Weber (1992) qui disent que « l'analyse de l'exécution des contrats de partenariat dans les pays en développement laisse apparaître un ensemble de risques liés au comportement opportuniste des firmes prestataires ». Mais un réel problème reste posé ! Comment éviter les comportements de détournement subtil des projets des autres ? Il va falloir revoir cette disposition.

Selon le Président d'institution « *cette disposition n'encourage par la créativité. Elle inhibe les initiatives de recherche* ».

***Il faut profiter des expériences mais éviter de copier les autres***

Selon le Ministre de l'évaluation interviewé, « *Il faut éviter de copier les autres. En tant que pays émergents, nous devons utiliser les concepts des autres pour réfléchir par nous mêmes aux solutions qui peuvent aider à changer de palier* ». Selon un Directeur Technique « *il faut un suivi des entreprises de l'extérieur car l'absence des structures de suivi ou leur fonctionnement de façon inefficace, est aussi cause d'échec de nos projets* ». Le Président d'institution renchérit en disant « *Pour être efficace, il faut des cellules autonomes vis-à-vis du ministère. Autrement dit c'est du copinage qui s'organise* ». Selon un Conseiller Technique « *Il faut être très vigilant et très regardant au niveau des contrats. vigilance de sorte que ce partenariat soit gagnant-gagnant* ». Autrement il faut veiller à la satisfaction des secteurs public et privé (BM, 2010). Pour preuve dixit Yuan et al. (2011) « *l'amélioration de la performance des projets de PPP dépend fortement de la coopération et du soutien entre les différents intervenants* ». Un Conseiller Technique suggère qu' « *on réalise, selon un certain nombre de critères, un catalogue des projets possibles d'être exécuté en mode PPP* ». Mais cela semble être l'idéal, car la plupart de ces mesures sont dictées par les institutions comme le FMI et la Banque Mondiale qui imposent à ces pays les expériences copiées d'ailleurs !

***Il faut mettre en place un dispositif léger et efficace de suivi-évaluation des PPP***

Le conseiller Technique à l'économie du Chef de l'Etat assure que « *Le suivi permet d'anticiper sur les difficultés et de mieux gérer le PPP* ». Il donne ainsi raison à Saussier (2012) : « *un suivi de la relation ex post défaillants mènent à trop peu ou trop de renégociations* ». Ce qu'il faut c'est « *des institutions fortes* » pour citer le Président Américain Barak Obama lors de son discours d'Accra en juillet 2009. Autrement dit, il faut des institutions et même des Dirigeants d'institutions déterminés, autonomes et non enclin au calcul politique nuisible à l'organisation.

## **CONCLUSION :**

Le management des PPP par les pays en développement pose de réelles difficultés, parfois difficiles à résoudre. Les preuves sont les taux d'échec ou de renégociation élevés des projets PPP dans ces pays. La triangulation entre les données littéraires, documentaires et empiriques nous ont permis de cerner les plus importants à prendre en compte dans tout projet PPP (annexe B). Cette recherche a permis de comprendre que les facteurs d'échec et de réussite sont relatifs au contexte et au système (Pollitt, 1995). Ainsi les facteurs dits clés pour un pays A ne sont pas nécessairement ceux d'un pays B ni C. Le constat est le même au niveau des secteurs. Mais une chose est certaine, il y a des points communs quel que soit le pays et quel que soit le secteur. C'est

ce que notre recherche désigne ici par facteurs clé. Ce sont des paramètres à prendre en compte dans le montage et la mise en œuvre d'un PPP. Les quelques propositions des acteurs interviewés confirment cette affirmation. Ainsi parlant du contexte, ils proposent d'éviter le mimétisme, d'introduire la dépersonnalisation, etc. Comme système de suivi, ils proposent des structures autonomes de monitoring, etc., comme l'ont su identifier (Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Hood, 1995 ; Saussier, 2012) ; et mêmes les quelques études d'institutions exploitées (BM, 2010 ; OCDE, 2002). Enfin, se basant sur les résultats et les meilleures pratiques pour éviter des difficultés de management des projets PPP dans les pays émergents, un dispositif de management est proposé (annexe C).



## **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES:**

---

- Aubert, B., et M. Patry (2004), Les partenariats public-privé : une option à considérer, *Gestion*, 29 :2, 74-85.
- Braun, G. (2001), *Etude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger*, Paris, France, Sénat, 104.
- Brinkerhoff, J. (2002), Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework, *Public Administration and Development*, 22:1, 19-30.
- Chalmers, J. & G. Davis (2001), Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services, *Australian Journal of Public Administration*, 60:2, 74-85.
- Commission Européenne (2004), Livre Vert sur les Partenariats Public-Privé et le Droit Communautaire des Marchés Publics et des Concessions, Bruxelles.
- Freund B. et Lootvoet B. (2005), Où le partenariat public-privé devient l'instrument privilégié du développement économique local : l'exemple de Durban en Afrique du Sud, *Tiers-Monde*, 46 :181, 45 :70.
- Gruening, G. (2001), Origin and Theoretical Basis of New Public Management, *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Hood, C. (1996), Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s, in H.A. Bekke, J.L. Perry and T.A. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 268-287.
- Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:1, 3-19.
- Huberman A M., Miles M B (1994), Data management and analysis Methods, in Denzin N.K., Lincoln Y. S. (eds), *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, Sage, 448-444
- Huberman, A M., Miles M B (1991), *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles.
- L'Ecuyer, R. (1990), *Méthode de l'analyse développementale de contenu : Méthode Gps et Concept de Soi*, Presse Universitaire du Québec.
- Laufer, R. et A. Burlaud (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Paris, France, Dalloz.
- Maltais, D. (2004), *Les partenariats public-privé comme moyen de responsabiliser le gouvernement... et l'entreprise*, La Presse.
- Marty F., Trosa S. et Voisin A. (2006), *les partenariats publics privés*, Edition la découverte, Paris.
- Mazouz, B., et N. Belhocine (2002), *Partenariats public-privé : une équation à résoudre par la gestion de projets*, ENAP, Québec.
- Muetzelfeldt, M. (2001), the Facilitative State and the Symbolic Potency of Mutual Obligation, *Australian Journal of Public Administration*, 60:2, 99-110.
- Pollitt C. and Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 314

Saussier, S., (2012), La performance des Contrats de partenariat : Une première évaluation quantitative, *Revue d'Economie Industrielle*.

Trosa, S., Marty F. et Voisin A. (2004), La construction des méthodes de comparaison de coût public-privé : les enseignements des expériences étrangères, *Politiques et management public*, 22 : 3, 43-61.

Wu, K. L (2010), Key factors influencing the reusing of historical building in Taiwan from the viewpoint of public private partnership, *The business review* , 16:2, 302-312.

Yuan, J. Wang C. Skibniewski, M. J. et Li Q (2011), Developing key performance indicators for public-private partnership projects: questionnaire survey and analysis'', *Journal of management in engineering*, 28:3, 252-264.

## ANNEXES

### A. Synthèse de présentation des 5 mini-cas

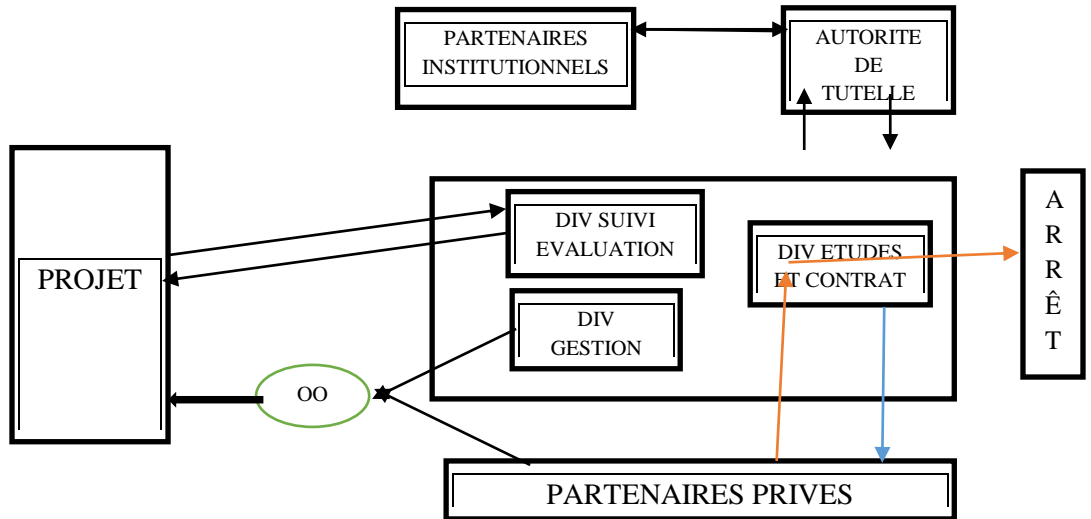
Mini-cas	Nature	Age	Caractéristiques				Observations
			Forces	Faiblesses	Menaces	Opportunités	
poste de péage-pesage d'Ekpè	Affermage dans le domaine du transport	16 ans	la régularité du service, la continuité du service, droit de passage abordable aux usagers, l'expérience du Promoteur, un équipement entretenu	Baisse de la qualité du service, Dispositif humain de collecte des fonds	Changement de régime (révision défavorable du contrat), Concurrence des opérateurs extérieurs	Présence des parcs de véhicules d'occasion, Croissant Traffic de la RNIE 1	Cas de réussite
Le Terminal à conteneurs du Port Autonome de Cotonou (PAC)	Concession dans le domaine du transport maritime	3 ans	L'expérience du Partenaire Privé, Qualité du service offert (sécurité et rapidité, Equipement performant)	Minorité de navires extérieurs, Personnel qualifié à majorité étranger	Monopole, Régime politique du pays	Régime politique du pays, Concurrence, Baisse du trafic	Cas de réussite, Partenaire Etranger
Société de fabrication des plaques minéralogiques des véhicules (SPA)	affermage Domaine du transport terrestre	22 ans	Expériences cumulées, Sécurisation de l'emploi, Respect des engagements pris	Faible qualité du service et des produits fournis, Surenchère,	Monopole Forte demande	Démonopolisation Risque de fraude, Grogne de mécontentement des usagers	Cas de réussite
Le projet de transport en commun dans la ville de Cotonou : projet BENAFRIQUE	Affermage dans le domaine du transport terrestre	2 ans	Qualité du service, Equipement en bon état	Faiblesse du réseau routier, Prix élevé, Service non adapté au besoin des populations	Besoin fortement exprimé, Adhésion des autorités locales, Impact positif sur la réduction des accidents de circulation	Présence d'une concurrence déloyale livrée par les taxi-moto et minibus Manque de subventions de l'Etat,	Cas d'échec
Le Projet de Vérification des Importations (PVI) par la société Bénin Contrôle SA	Concession dans le domaine portuaire	2 ans	Partenaire associé au départ très expérimenté, Adhésion de l'autorité politique au départ, Projection de recette favorable	Prix de service fourni élevé, inexpérience du partenaire local,	Equipement nouveau et fournis par le MCA	désengagement du partenaire technique étranger, grogne permanent des usagers, querelles politiques	

### B. Tableau synthèse des facteurs clé de réussite et d'échec

Facteurs de réussite	Facteurs d'échec
<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'importance des coûts et des facteurs financiers,</li> <li>- projets portés par le gouvernement</li> <li>- l'expérience et la rigueur des partenaires privés,</li> <li>- l'efficacité du processus de contrôle</li> <li>- la crédibilité des partenaires,</li> <li>- la capacité des parties prenantes à éviter les confrontations et à construire une relation de respect mutuel et de coopération,</li> <li>- environnement propice (climat des affaires favorable)</li> <li>- mise en place d'une autorité de régulation pouvant fixer les tarifs de manière plus indépendante,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de structure dédiée aux PPP,</li> <li>- un manque de concurrence,</li> <li>- des choix contractuels inadéquats,</li> <li>- les combines et les propositions spontanées,</li> <li>- prestation de service ne correspond pas au besoin des usagers,</li> <li>- le coût élevé du service,</li> <li>- une mauvaise gouvernance des projets,</li> <li>- absence de soutien des bailleurs de fonds ou des Gouvernements,</li> <li>- imprécisions et incohérences dans les textes</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- définition claire du mandat de l'unité PPP en harmonie avec l'objectif visé,</li> <li>- établir un plan de procédure précis pour le PPP</li> <li>- assurer la cohérence du cadre de politique générale et du cadre juridique.</li> </ul>	<p>(contrats),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- absence d'un cadre de dialogue,</li> <li>- manque d'expériences de gestion de PPP</li> <li>- un mauvais projet à l'origine</li> </ul>
---	---

### C. Schéma du dispositif managérial de gestion efficace des PPP



<b>RESUME :</b> .....	2
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>1. REVUE DE LITTERATURE</b> .....	3
<b>1.1. GENERALITE SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE (PPP)</b> .....	3
<b>1.1.1. Approches de définition</b> .....	3
<b>1.1.2. Le PPP dans le Nouveau Management Public (NMP)</b> .....	4
<b>1.2. LES CAUSES DE REUSSITE ET D'ECHEC DES PPP</b> .....	5
<b>1.2.1. Repérage de la littérature</b> .....	5
<b>1.2.2. Les causes identifiées dans les pays en développement selon certaines études.</b> .....	6
<b>1.2.3. Les causes selon la Banque mondiale</b> .....	7
<b>2. METHODOLOGIE</b> .....	8
<b>3. PRESENTATION ET ANALYSE DES MINI-CAS</b> .....	10
<b>3.1. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS</b> .....	10
<b>3.1.1. Le poste de péage-pesage d'Ekpe</b> .....	10
<b>3.1.2. Le Terminal à conteneurs du Port Autonome de Cotonou (PAC)</b> .....	10
<b>3.1.3. Société de fabrication des plaques minéralogiques (SPA)</b> .....	11
<b>3.1.4. Le projet de transport en commun BENAFRIQUE</b> .....	11
<b>3.1.5. Le Projet de Vérification des Importations (PVI) de Bénin-Control SA</b> .....	11
<b>3.2. QUE RETENIR DES CAS ?</b> .....	12
<b>4. DISCUSSION</b> .....	13
<b>CONCLUSION :</b> .....	14
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES:</b> .....	16
<b>ANNEXES</b> .....	18
<b>A. Synthèse de présentation des 5 mini-cas</b> .....	18
<b>B. Tableau synthèse des facteurs clé de réussite et d'échec</b> .....	18
<b>C. Schéma du dispositif managérial de gestion efficace des PPP</b> .....	19