

## Editorial



**Dieudonné BONDOMA YOKONO** Président du CARPA

**L**e recours au partenariat public-privé vise généralement à répondre à une contrainte de triple nature. Il s'agit tout à la fois de réaliser des investissements

publics dans un contexte budgétaire contraignant, de garantir la qualité du service public qui en découle à travers le savoir-faire reconnu aux firmes et entreprises privées, enfin, de s'assurer d'une répartition optimale des risques entre les partenaires public et privé dans le cadre de l'exécution d'un projet public en contrat de partenariat.

En effet, la contrainte budgétaire, pourrait être le résultat de l'accroissement de la dette et des déficits publics, qui aboutissent à des arbitrages parfois défavorables au financement de l'investissement par les ressources budgétaires publiques. Cependant, les dépenses courantes dites de fonctionnement, qui représentent la grande masse des dépenses publiques, sont beaucoup plus difficiles à réduire comparativement à celles en capital. En l'absence d'une comptabilité patrimoniale, qui permettrait de constater la perte de valeur des infrastructures publiques mal entretenues, leur dégradation affecte la stratégie de gestion courante, donc impacte significativement le budget de fonctionnement.

S'agissant de la problématique de la quête de la meilleure qualité du service public découlant de l'exploitation d'une infrastructure publique nouvellement construite ou réhabilitée, l'amélioration du niveau de vie des populations, dont les pouvoirs publics sont garants, en constitue le leitmotiv. C'est ce qui justifie les exigences de performances, mesurables par des indicateurs, imposées aux partenaires privés dans tout contrat PPP et qui constituent la base de sa rémunération complète.

La répartition équitable des risques entre partenaires public et privé, quant à elle, est motivée par la quête d'une qualité optimale de service au moindre coût et la prise en compte du concept de justice contractuelle, basé sur le principe selon lequel un risque est alloué à la partie la plus à même de le gérer.

Dans le cas du Cameroun, le recours aux partenariats Publics-Privés constitue une réponse à un besoin de réduction du gap entre la demande en infrastructures, pilier de la transformation structurelle de l'économie, et la disponibilité des ressources budgétaires pour les financer.

L'expertise du CARPA, organisme expert du Cameroun dans le domaine des PPP, est mise à contribution au quotidien pour la réduction de ce gap, de même que pour l'information de l'opinion publique nationale et internationale sur la pratique des PPP au Cameroun. C'est l'objet du présent numéro de son bulletin d'information sur les PPP dont je vous souhaite une bonne lecture, mais également mes vœux de santé et de prospérité pour l'année 2023.

## Compréhension des PPP

Par Marcel Mbella, ing., Coordonnateur Technique du CARPA

### Une contribution financière plus élevée du partenaire public à l'investissement, que celle du partenaire privé est-elle possible en PPP ?

*Dans l'imagerie populaire, le recours à l'exécution d'un projet en Partenariat Public-Privé (PPP) ne se fait que parce que l'autorité contractante (ou partenaire public) ne dispose pas de moyens financiers pour exécuter son projet en marché public. Cela l'amène alors à signer un contrat de partenariat avec un partenaire privé qui jouit d'une certaine capacité financière pour financer et exécuter le projet.*

**N**ous ne cessons jamais de dire que le financement privé n'est qu'un motif secondaire de recours au PPP, car si ce n'était que le manque de ressources financières qui primait, ladite autorité contractante publique a la possibilité d'emprunter de l'argent auprès des banques et d'exécuter par la suite, son projet en marché public.

Les raisons principales de recours au contrat de partenariat résident en l'urgence ou en la complexité du projet, et surtout en l'avantage financier global que procurerait ce mode de la commande publique comparativement au traditionnel marché public. La globalité de cette comparaison financière signifie que l'analyse se fait sur l'ensemble du cycle de vie du projet (coûts en période de construction, en plus des revenus et coûts en période d'exploitation). L'avantage financier du PPP signifie, en langage simple, qu'on gagne plus d'argent ou qu'on en dépense moins en PPP qu'en marché public. Il existe des projets où c'est le contraire.

Deux facteurs militent généralement en faveur de l'avantage financier du PPP sur le marché public :

- L'expertise généralement reconnue au secteur privé, qui l'amène à offrir une meilleure qualité du service (mesurable par des indicateurs de performance) avec un minimum de ressources financières ;
- Une meilleure gestion des risques techniques par le secteur privé.

En effet, on constatera dans cette analyse faite par le CARPA, que c'est la prise en compte des impacts financiers des risques dans le schéma « marché public » et leur transfert au partenaire privé dans le schéma « PPP » qui conduit généralement à cet avantage financier de ce dernier.

Le fait que dans certains projets en PPP, le partenaire public participe partiellement au financement de l'investissement, au lieu que le partenaire privé l'assume en totalité, n'a pour conséquence qu'une réduction de l'exposition de ce dernier aux risques financiers. Mais cela n'empêchera pas que le bilan financier global reste en faveur du PPP. Alors, pour quelle raison le partenaire public pourrait-il être amené à co-financer l'investissement avec son partenaire privé ? Et dans certains cas, la contribution publique est même supérieure à celle du privé. Pourquoi cela ? Est-ce toujours du PPP si le partenaire public finance par exemple 75% de l'investissement, ne laissant que 25% au privé ?

A cette dernière question, la réponse est affirmative car, même dans ce dernier cas de figure pris comme exemple, il est possible qu'en fonction des autres risques attachés au projet, le bilan financier global reste en faveur du PPP. Alors, le schéma PPP reste recommandable.

Quant à la question de savoir pour quelle raison le partenaire public peut prendre sur lui de contribuer au financement de l'investissement même jusqu'aux proportions très élevées, la réponse réside dans l'obligation de respect des règles et des principes de « faisabilité commerciale » des projets. En effet, dès lors que le recours au PPP fait intervenir deux apporteurs de capitaux qui, eux, ne visent que la rentabilité des capitaux qu'ils investissent dans le projet, à savoir le partenaire privé lui-même et ses banquiers, il est primordial que le modèle financier du projet démontre que les ratios financiers et les indicateurs de rentabilité minimaux vont être atteints. Or, même les projets non marchands ou ceux qui génèrent peu de recettes provenant des usagers du service peuvent être éligibles au PPP. Le modèle financier démontrera alors que pour que de tels projets soient « commercialement faisables » (c'est-à-dire respecter les critères des investisseurs), il faut que :

- soit le partenaire public accepte que le partenaire privé finance l'intégralité ou une proportion significative de l'investissement et consent à lui payer plus tard d'importantes annuités en période d'exploitation (ce qu'on appelle des « loyers » dans le jargon des PPP),
- soit le partenaire public prend sur lui de contribuer au financement de cet investissement à une proportion qui sera dictée par l'atteinte des ratios et indicateurs de rentabilité financière minimaux, et ne plus payer de loyers plus tard (ou alors très peu) . Il est parfois possible que cette proportion dépasse les 50%.

C'est par exemple le cas des projets tels que des autoroutes à faible trafic, des hôpitaux ou des bâtiments administratifs.

En résumé, une participation financière du partenaire public au financement d'un investissement objet d'un contrat de partenariat est parfaitement envisageable, et cela ne remettrait pas en cause l'éligibilité du projet à ce mode de la commande publique. Seule une analyse des paramètres intrinsèques de chaque projet permet de conclure aussi bien sur l'éligibilité que sur la nécessité d'une contribution financière publique à l'investissement.

## ACTIVITÉS DU CARPA

Par Willy Freddie NDJANA, Expert/CARPA, CP3P



*L'actualité du CARPA au cours des derniers mois, et plus généralement celle des contrats de partenariat, a été dominée d'une part, par le lancement de la phase d'exploitation du projet de contrôle des axes routiers en vue de la réduction des accidents de la circulation, et d'autre part par des audiences accordées à de nombreux bailleurs de fonds intéressés par le développement des Partenariats Public-Privé (PPP) dans notre pays.*

S'agissant du projet de contrôle des axes routiers en vue de la réduction des accidents de la circulation, porté par le Ministère des Transports (partenaire public au nom de l'État du Cameroun) et réalisé par le groupement CAMTRACK-MTN (partenaire privé), il est rendu à sa phase d'exploitation depuis le vendredi 16 septembre 2022. Grâce au système d'information baptisé « Ym@ne driver » conçu par le partenaire privé, le Gouvernement dispose désormais d'un système favorisant le contrôle à distance des paramètres biométriques des chauffeurs, le suivi de leurs véhicules sur les axes routiers interurbains par la géolocalisation, la surveillance de l'environnement extérieur et intérieur du véhicule à l'aide des caméras intelligentes embarquées qui permettent des contrôles et surveillances à distance. La cérémonie de lancement de la phase d'exploitation de ce projet qui s'est tenue le 16 septembre 2022 au site abritant l'agence « Général Express Voyages », était l'occasion pour le Ministre des Transports de remercier les professionnels du transport ayant déjà rejoint cette initiative, tout en invitant les autres promoteurs de compagnies de transport à emboîter le pas à leurs homologues.

Pour ce qui est des audiences accordées à certains bailleurs de fonds intéressés par le développement des PPP dans notre pays, le Président du CARPA a reçu

tour à tour une Mission conjointe de l'Agence Française de Développement (AFD) avec Expertise France (du 13 au 16 septembre 2022), une délégation de PROPARGO le 22 novembre 2022 et une autre de la Banque Africaine de Développement (BAD) le 5 décembre 2022. Il vient d'effectuer une mission en France, sur invitation de la firme FRS, pressentie pour l'assistance à la préparation de la Table Ronde des Bailleurs et Partenaires du Programme des PPP prévue au Cameroun au cours de cette année.

Au cours des audiences avec les bailleurs de fonds, il a été tout d'abord question d'aborder les leviers à activer pour un décollage des PPP dans notre pays. Le développement d'un pipeline de projets bien préparés et le renforcement des capacités des acteurs clés des PPP au Cameroun ont meublé les échanges avec AFD-EXPERTISE FRANCE. S'agissant de PROPARGO et de la BAD, le portefeuille de projets à réaliser en PPP et qui sont en phase de bouclage de financement était au centre des discussions entre les parties, dans l'optique d'une mise en relation de ces institutions avec les promoteurs privés de ces projets. La BAD était plus particulièrement intéressée par les projets du secteur des transports, notamment ceux dont les contrats sont signés et sont en phase de recherche des financements d'une part et ceux dont la contractualisation en PPP est annoncée d'autre part.



Mission AFD-Expertise France



Mission PROPARGO

## PPP DANS LE MONDE : RETOUR D'EXPERIENCE DE L'AUTOROUTE DAKAR-DIAMNADIO.

Par Alphonse Marie ONAMBELE, Expert Juriste Senior au CARPA

*A mi-parcours<sup>1</sup> de la procédure de passation du contrat de partenariat relatif au financement, à la conception, à la construction, à l'exploitation et à la maintenance de l'autoroute Yaoundé-Douala (phase 2, 135km), il est important de jeter un regard comparé sur les expériences antérieures dans le Continent, présentées comme des succès stories en matière d'autoroutes construites et exploitées en PPP. Considérée comme la première autoroute à péage de l'Afrique Subsaharienne (hors Afrique du Sud) structurée en PPP, l'Autoroute Dakar-Diamnadio, est un bel exemple à cet égard.*



Cette photo par Auteur inconnu est soumise à la licence CC BY-SA

Lancée en avril 2007 par la publication de l'Avis d'appel public à manifestation d'intérêt, la procédure de passation du PPP de l'autoroute Dakar Diamnadio a abouti en juillet 2009 à la signature du contrat entre le Gouvernement du Sénégal représenté par l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX), et la Société Eiffage de la Nouvelle Autoroute Concédée (SENAC), société de projet/SPV créée par le groupement adjudicataire constitué d'Eiffage France et d'Eiffage Sénégal. Le contrat de PPP est d'une durée de 30 ans. Il confie au partenaire privé, la mission globale de financer, de construire, d'exploiter et de maintenir l'autoroute. Entrée entièrement en exploitation en 2013, après 44 mois de travaux, cette autoroute connaît un trafic de plus de 32000 véhicules par jour. Il s'agit d'une autoroute longue de 32km, avec un certain nombre d'ouvrages connexes tels que : 7 échangeurs, 7 passerelles pour piétons, des ponts et quelques voies de rétablissement. Elle est principalement constituée de 2x2 voies, même si par sections, on retrouve 2x3 voies.

S'agissant de la structuration financière du projet, il est important de noter que le financement apporté par le partenaire privé n'a été que partiel. Ce financement privé a même été minoritaire. L'Etat du Sénégal a apporté environ 83% du financement nécessaire pour la réalisation de ce projet. En effet, **d'un coût d'investissement de 380,2 milliards F CFA, l'Etat du Sénégal avec le concours de ses partenaires (Banque Mondiale, Agence Française de Développement, Banque Africaine de Développement), a mobilisé 319,2 milliards F CFA, pendant que le partenaire privé n'a apporté que 61 milliards F CFA en fonds propres et en dette.**

En 2014, le Gouvernement sénégalais a octroyé à la SENAC, le Contrat Complémentaire pour concevoir, construire, financer et exploiter l'extension de

16,5 km qui connecte l'autoroute existante au nouvel Aéroport International Blaise Diagne. Cette extension permet en outre de relier la capitale, ainsi que l'aéroport, aux zones touristiques et de faciliter la mobilité entre Dakar et Thiès, la deuxième ville la plus peuplée du Sénégal. D'un coût estimé à environ 80 milliards F CFA, le financement de cet ajout a été une fois de plus conjoint, entre le gouvernement du Sénégal (56 milliards F CFA), et le partenaire privé (24 milliards F CFA).

Au plan socioéconomique, outre le déplacement des biens et des personnes, l'autoroute a permis de réduire substantiellement la durée du trajet considéré, qui est passée de 2 heures à moins de 30 minutes. La réalisation de cette infrastructure a également permis de décongestionner la métropole de Dakar en fluidifiant le trafic avec ses banlieues. Enfin, le projet, d'après l'APIX, contribue à la réalisation des corridors sous-régionaux, notamment, Dakar-Bamako, Dakar – Banjul – Bissau, etc. . .

En somme, même si des voix, notamment au sein de la société civile peuvent s'élever contre le montage de ce projet, dont le coût au km (12 milliards FCFA/km) reste très élevé par rapport à celui (7 milliards FCFA/km) s'agissant de l'autoroute Kribi-Lolabé) des autoroutes existantes au Cameroun, il reste que, du point de vue de l'ingénierie contractuelle, l'autoroute Dakar –Diamnadio est un bel exemple de structuration en PPP d'une infrastructure de transport en Afrique. Elle ouvre la voie à d'autres infrastructures similaires et assurément beaucoup plus complexes, à l'instar de l'autoroute Yaoundé- Douala en cours de procédure, qui devra cependant capitaliser sur les points forts de la structuration juridico-financière de sa devancière ainsi présentée.

<sup>1</sup>Au 15 décembre 2022, la procédure est rendue à l'étape du dialogue de préqualification, au cours de laquelle l'autorité contractante dialogue/discute sur tous les aspects du projet avec chacun des candidats, en vue de rechercher la meilleure solution au besoin exprimé, au triple plan technique, financier et juridique.

## LES ETAPES DE LA PROCEDURE DE CONTRACTUALISATION

Par Dieudonné Bondoma Yokono, Président du CARPA

La contractualisation des projets éligibles au régime des contrats de partenariat consiste en une procédure comportant les étapes suivantes, conformément aux dispositions de la loi N°2006/012 du 29 décembre 2006 et ses textes d'application.

### Etape 1 - Identification et préparation du projet :

L'administration publique (Administration centrale, Etablissement Public, Collectivité Territoriale Décentralisée) réalise l'étude de faisabilité du projet dont elle souhaite la réalisation en contrat de partenariat.

Ladite étude doit préciser : l'intérêt économique et social du projet, le montage technique et financier, le montage juridique, le coût global, la technologie existante, le plan d'affaire du projet et les indicateurs de performance sur lesquels le partenaire privé sélectionné sera évalué.

### Etape 2 - Avis de Soutenabilité Budgétaire :

L'administration initiatrice dudit projet transmet le dossier de faisabilité au Ministre des Finances (MINFI) pour son avis de soutenabilité budgétaire.

### Etape 3 - Evaluation Préalable

L'étude de faisabilité et l'avis de soutenabilité budgétaire du MINFI sont transmis au CARPA par l'administration publique initiatrice du projet. Le CARPA procède alors à une évaluation préalable dont le but est d'examiner l'éligibilité du projet au régime des contrats de partenariat, sur la base des critères définis par les textes législatifs et réglementaires en la matière.

### Etape 4- Appel Public à Manifestation d'Intérêt (APMI)

Si le projet est éligible au régime des contrats de partenariat, l'administration publique initiatrice lance un Appel Public à Manifestation d'Intérêt (APMI) après avis de non-objection du CARPA).

### Etape 5- Appel d'Offres Restreint (AOR)

Après l'analyse des manifestations d'intérêt par la Commission

Spéciale des Contrats de Partenariat (CSCP) créée par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, l'administration publique initiatrice du projet lance un Appel d'Offres Restreint (AOR) à l'attention des candidats préqualifiés (cinq au maximum). L'analyse, par la CSCP, de leurs offres initiales permet de présélectionner trois candidats au maximum.

### Etape 6- Dialogue de préqualification

Les candidats présélectionnés sont invités à un dialogue de préqualification conduit par l'administration publique initiatrice du projet, avec l'assistance du CARPA. Au terme dudit dialogue, ils soumettent leurs offres finales.

### Etape 7- Analyse des offres finales

Les offres finales, conçues suivant les conclusions du dialogue de préqualification, sont analysées par la CSCP qui les classe par ordre de mérite dans un rapport qu'elle adresse au Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

### Etape 8 – Adjudication

Sur la base du rapport de la CSCP, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement rend public le nom de l'adjudicataire du contrat de partenariat.

### Etape 9- Négociation-Signature du contrat

L'administration publique initiatrice du projet, avec l'appui du CARPA, engage les négociations du contrat avec l'adjudicataire. Au terme de celles-ci, l'administration publique initiatrice du projet signe le contrat de partenariat, en qualité de partenaire public, après avis de non-objection du CARPA.

### Etape 10- Suivi de l'exécution du contrat

Les partenaires public et privé mettent en place une commission chargée du suivi de l'exécution du contrat de partenariat, conformément à la réglementation en vigueur. Cette commission s'assure en particulier du respect des conditions de performance technique, économique, juridique et financière du contrat, tout au long de sa durée.

#### EQUIPE DE RÉDACTION :

Directeur de Publication  
Dieudonné BONDOMA YOKONO

#### Rédacteur en chef

Marcel Blaise MBELLA

#### Réalisation

NKENGNI SILINOU Landry

#### Rédacteurs

Jean-Noel EKOMAN EKOMAN  
Alphonse-Marie ONAMBELE

#### ONAMBELE

Willy Freddie NDJANA  
Eddy MOUYOUME

Conseil d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat  
BP : 33745 Yaoundé-Cameroun Téléphone : (237) 243 80 11 16  
Site web : www.ppp-cameroun.cm Contact : info@ppp-cameroun.cm