



NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : À QUEL PRIX ?

par Ghislain NZINZI

Ghislain NZINZI, Chargé d'études statistiques et Professeur d'économie en BTS tertiaire et industriel à l'AFPI de Boulogne-sur-Mer, est titulaire d'un DESS en Méthodologie de la décision économique. Spécialiste des questions liées à la politique économique.

RÉSUMÉ

Le partenariat public-privé (PPP) est un contrat de longue durée— exclusivement négocié entre le secteur public et le secteur privé dans le cadre d'un projet unique —portant sur la conception, la construction, l'exploitation et financement d'un ouvrage public. Lorsque cette relation contractuelle est bien négociée et bien encadrée juridiquement, elle représente un levier innovant d'optimisation des services publics. Une véritable continuité de l'action publique avec d'autres moyens.

Cependant, le but de cet article est de montrer, à travers le prisme de l'économie congolaise, que l'absence des règles propres au PPP et le défaut de formation de certains *fonctionnaires* chargés de conduire des projets en Afrique génèrent parfois une asymétrie de l'information à la fois *ex ante* (c'est-à-dire au niveau de la conception et réalisation des projets) et *ex post* (durant la période de l'exploitation). Un PPP mal défini incite subrepticement à des comportements opportunistes, à la tricherie et au conflit qui malheureusement auront des conséquences graves sur la collectivité, voir même les générations futures. Voilà pourquoi, il est crucial de mobiliser toute l'expertise technique, juridique et comptable nécessaires afin de contenir les velléités visant à proposer des contrats léonins. Le partenariat public-privé (PPP) n'est pas mauvais en soi, tout dépend de l'usage que l'on fait.

LES MOTS CLEFS

Asymétrie de l'information, Besoin de financement, délégation, efficience, fonds d'investissements, Bail emphytéotique, infrastructures, marché public, partenariat public-privé (PPP), service public, arsenal juridique, surendettement.

I. INTRODUCTION

Le service public désigne l'ensemble d'activités exercées directement par les autorités publiques ou sous le contrôle de celles-ci dans le but de satisfaire les besoins d'intérêt général. Au sens large, le service public englobe également *les administrations* (c'est-à-dire l'Etat central, la collectivité locale, les organismes de sécurité sociale) et *les établissements publics* à caractère industriel ou commercial (EPIC). Les administrations publiques sont en principe financées par les impôts et/ou les cotisations obligatoires, alors que les entreprises publiques financent théoriquement leurs activités par la vente des biens et services (électricité, distribution d'eau, transport en commun, etc.) qu'elles produisent sur le marché. Cependant, dans le but de réduire les inégalités, outre ses fonctions régaliennes (la justice, la défense, l'éducation, la police, etc.),

l'Etat prend également en charge la redistribution des revenus et les investissements en équipements collectifs indispensables à l'économie. Donc l'intervention de l'Etat dans la sphère économique, comme le souligne Richard Musgrave, se justifie par l'existence des biens collectifs générateurs d'externalité positive.

En effet, le faible niveau de biens collectifs en République du Congo contraint les autorités publiques à multiplier des projets d'infrastructures indispensables à l'économie. Le financement de ces politiques de grands travaux, promu par le gouvernement congolais depuis quelques années, plombe chaque année son solde primaire (différence entre les recettes et les dépenses de l'année). La forte dépendance des recettes publiques congolaises vis-à-vis de la rente pétrolière, extrêmement volatile, rend encore vulnérable l'activité économique. D'après les données de la Banque mondiale, l'aide au développement à taux bonifiés, accordée au Congo par l'Union européenne, la banque mondiale, le fonds monétaire international, etc., a été considérablement réduite, passant de 1425 à 139 millions de dollars entre 2005 et 2012. Cependant, pour fonctionner normalement, l'Etat congolais a dû faire appel au marché financier international en émettant régulièrement des obligations (dettes achetées ou vendues). Or le taux d'intérêt de ces obligations est fixé en fonction du nombre d'investisseurs confiant dans la capacité de l'Etat congolais à rembourser sa dette. Cette confiance, basée essentiellement sur la situation économique du pays, la stabilité sociale et les politiques économiques engagées, est directement liée à la note attribuée au Congo par les agences de notation. C'est dire que le taux d'intérêt élevé observé chaque année dans certains pays africains alourdit davantage le poids de la dette et, par conséquent, leur marge de manœuvre.

Pour assurer la bonne marche de la société, le gouvernement congolais envisage des solutions alternatives afin de restructurer son périmètre d'intervention et de diminuer son poids dans l'économie. Actuellement, le partenariat public-privé (PPP) est le modèle d'organisation étatique qui a le vent en poupe.

C'est dans cette optique que les investisseurs privés (nationaux ou étrangers) sont de plus en plus actifs et financent aujourd'hui un large éventail de projets qui se développent au Congo. Les fonds souverains provenant, entre autres, des pays émergents tels que la Chine, l'Inde, le Brésil, le Qatar..., sont en train d'essayer un maillage financier hautement stratégique en injectant des milliards de Franc CFA pour soutenir des projets « soi-disant » rentables. Ces derniers occupent aujourd'hui une place importante dans le développement d'infrastructures au Congo. Toutefois, l'attrac-

tivité soudaine de l'Afrique, en général, par ces fonds d'investissements ne serait précisément pas dans un but purement *philanthropique*.

Le PPP est aujourd'hui plébiscité par les autorités publiques congolaises afin de mobiliser le capital et le savoir-faire privé. Cette expertise serait non seulement financière, mais également managériale, économique et technologique. L'État tente donc d'adopter peu ou prou des choix qui intègrent les critères de performance en reproduisant des méthodes de gestion du secteur privé tels que : l'arbitrage entre coûts sociaux et gains réalisés, les résultats quantifiés, la prise en compte du paramètre temps, l'évaluation des risques dans le choix d'investissement...

Cependant, il ne faut surtout pas oublier qu'à force de vouloir privilégier l'approche managériale dans les services publics au détriment des besoins réels et incompressibles des citoyens, l'État court véritablement le risque de s'éloigner de la mission noble pour laquelle sa légitimité tire ses racines. En outre, le décalage abyssal entre les besoins sociaux réels et l'offre d'infrastructure existante, notamment en Afrique subsaharienne, doit nous obliger à prendre cette notion d'efficacité managériale avec des pincettes.

II. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : UNE JUSTIFICATION ESSENTIELLEMENT FONDÉE SUR LA THÉORIE LIBÉRALE

Les économistes libéraux ont toujours prôné le rôle minimaliste de l'action publique dans la sphère économique. L'immixtion de l'État, selon ces auteurs, empêcherait le marché de fonctionner correctement. Actuellement, la récurrence des déséquilibres macroéconomiques (déficits publics, inflation, chômage, etc.), les encours de la dette et la charge de celle-ci (intérêts) incitent de plus en plus les acteurs publics à rechercher d'autres solutions alternatives telles que le partenariat public-privé (PPP). Ce dernier se définit donc comme un contrat de longue durée, exclusivement négocié entre le secteur public et le secteur privé, dans le cadre d'un projet unique et portant sur la conception, la construction, l'exploitation et financement d'un ouvrage public.

A. Cadre théorique et conceptuel

L'insoutenabilité progressive de la dette publique, la raréfaction des ressources économiques, financières, technologiques et managériales font apparaître la nécessité d'introduire activement les marchés ou quasi-marchés dans la sphère publique, de manière à rendre l'État-providence plus efficient, selon les économistes libéraux. À partir des années 1960, plu-

sieurs corpus théoriques justifiant l'importance et la généralisation des PPP ont été formulés. C'est dans ce contexte que Leibenstein (1966) explique, à travers *la théorie de l'efficience-x*, l'inefficacité des services publics par *le manque de motivation du personnel administratif*, par *l'absence de pression extérieure qui n'inciterait pas véritablement l'entreprise publique à fournir des efforts permanents*, et enfin par *la raréfaction de ressources en termes de compétence*. Leibenstein propose donc d'évaluer l'action publique sur les préceptes concurrentiels basé sur le libre marché. D'après l'auteur, le PPP serait donc un outil de gestion adapté qui permet de renouer avec la performance et la compétitivité économique. L'Etat devrait rapidement mettre en place des réformes structurelles afin d'orienter les entreprises publiques vers la performance. La *théorie du New Public Management [NPM]*, développée au début des années 1980, s'inscrit également dans cette dynamique, celle de la réduction des dépenses publiques et de l'amélioration de déficit managérial consubstantiel aux entreprises publiques. Cette théorie met en avant le concept de « *l'empowerment* », c'est-à-dire l'octroi de plus de pouvoir aux individus ou aux groupes d'individus pour agir directement sur leurs conditions économiques et sociales. En 1985, Williamson reprend les travaux de Coase (1937) sur les *coûts de transaction* pour montrer l'existence réelle d'une asymétrie de l'information qui, dans le cadre d'un contrat, inciterait à des comportements opportunistes. Akerlof (1970) appelle ce comportement opportuniste : « la sélection adverse ». En effet, le risque qu'un des partenaires, bien conseillé ou très expérimenté, profite de l'ignorance de l'autre partenaire est bien réel dans le cadre du contrat partenariat public-privé (PPP). Aussi, toute relation contractuelle engendre directement ou indirectement des coûts : coûts *ex ante* (coûts de recherche d'information et de conclusion du contrat) et coûts *ex post* (coûts inhérents au déroulement du contrat). Pour résoudre le problème de la sélection adverse, dans le cadre du PPP notamment, il est nécessaire qu'un *intermédiaire neutre*, n'ayant pas d'intérêt personnel dans la transaction, mette à la disposition des cocontractants toutes les informations nécessaires relatives à la transaction. Enfin, Buchanan et Tollison justifient le bien-fondé des contrats partenariat public-privé par la *théorie des choix publics*. Les agents publics, comme n'importe quel autre agent économique, prennent des décisions non pas en privilégiant les intérêts collectifs des citoyens mais plutôt leurs propres intérêts. Il existe, selon les libéraux, des similitudes entre le comportement des individus agissant dans le cadre du marché et les agents publics qui agissent sur le mar-

ché public. *Les agents publics cherchent par-dessus tout à maximiser leur utilité, leurs propres préférences* (le pouvoir, les privilèges, les revenus, etc.) au détriment de l'intérêt collectif. Le phénomène des groupes d'intérêt (*lobbying, groupes de pression, favoritisme dans le cas des marchés publics, ...*) vient renforcer cette tendance. Par conséquent, Buchanan et Tollison prônent l'introduction de la concurrence dans les services publics.

B. Le PPP, une solution libérale pour optimiser la qualité des services publics

Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé a toujours existé. Cependant, la nouvelle forme du PPP apparaît sous l'impulsion de Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni de 1979 à 1990. En effet, à cette époque, la vétusté grandissante d'équipements publics contraint le gouvernement britannique à lancer une politique économique de grande envergure pour moderniser les infrastructures existantes. Mais, la dette publique constituait un véritable goulot d'étranglement et les caisses de l'Etat étaient presque vides. Influencé par l'œuvre de Friedrich Hayek, *économiste autrichien et prix Nobel d'économie en 1974*, le gouvernement conservateur britannique décida donc de plébisciter le recours aux financements privés pour réaliser ses projets d'investissement.

La commodité de cette formule a très vite séduit plusieurs décideurs publics au niveau international qui ont vu dans ce mode de financement le canal par excellence pour externaliser les risques tout en développant rapidement le capital public. Ainsi, les pays africains, soutenus par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale, ont suivi le pas. En effet, compte tenu de l'urgence des besoins économiques et sociaux, les États africains, limités par la raréfaction des ressources nécessaires au financement d'équipements publics, plébiscitent de plus en plus le recours au partenariat public-privé (PPP) car il offrirait l'avantage de favoriser le financement immédiat d'ouvrages publics et éventuellement le partage des risques.

Il existe fondamentalement deux grandes familles de partenariat public-privé (PPP) : d'une part les délégations de services inhérents aux marchés publics et d'autre part les contrats de partenariat entre le public et le privé.

L'État confie, dans le cas des délégations, la gestion d'un service public à un délégataire privé. Bien évidemment, la rémunération de l'opérateur privé, sélectionné suite à un appel d'offre, est conditionnée aux résultats concrets de l'exploitation du service. La délégation peut endosser plusieurs formes. Les types

de délégations principalement utilisés sont : *l'affermage, la concession, la gérance et la régie*.

Quant au contrat de partenariat public-privé (PPP), il s'inscrit dans un cadre global. La conception, la construction, la gestion et la maintenance des biens publics sont confiés à une seule personne, en général un consortium privé, qui aura la lourde charge de piloter le projet. Bien que les PPP revêtent des formes variées, il existe du moins deux formes de compromis qui s'apparentent essentiellement au contrat de partenariat public-privé : *le bail emphytéotique et l'autorisation d'occupation temporaire*.

Le bail emphytéotique est un contrat de longue durée (18 à 99 ans en France). Cette relation contractuelle semble parfois assez surprenant, en particulier dans le cas du Kenya et du Zimbabwe, car le locataire (appelé emphytéote) se voit reconnaître un véritable droit sur le bien qui lui est donné à bail sur une durée pouvant atteindre 999 ans.

Cependant, à propos du contrat de partenariat public-privé (PPP), le consortium privé sélectionné, au terme d'un appel d'offre, dispose d'un droit réel de financement, de construction et d'exploitation d'ouvrage public pendant 20, 30, 40 ou 50 ans selon les projets. En contrepartie, l'État verse, sous forme de «leasing», un loyer ou une redevance aux prestataires privés. Selon la nature du contrat, l'opérateur privé peut percevoir un paiement direct de la part des usagers ou consommateurs des services qu'il gère. Il existe néanmoins un risque réel de la baisse de fréquentation ou de consommation qui empêcherait de couvrir véritablement les coûts fixes. Le paiement, assuré par les usagers via un système de péage ou par l'État, permet de couvrir l'amortissement de cet investissement et les coûts liés à la maintenance ou à l'entretien. En général, les redevances versées sont composées d'environ 90 % d'amortissement et 10 % des services rendus. La durée du contrat est calculée en tenant compte des amortissements de l'investissement. Légalement, l'Etat ne serait reconnu propriétaire du bien public construit qu'au terme du contrat. Donc, comme dans tout contrat synallagmatique, les partenaires s'obligent mutuellement le respect strict d'engagements consentis.

En effet, le partenariat public-privé (PPP) a permis la réalisation et la modernisation d'ouvrages publics tels que les barrages, le réseau de distribution d'eau et d'électricité, les installations portuaires et aéroportuaires, la modernisation des réseaux ferrés, les stades, les routes, les Universités, les prisons, les hôpitaux, etc., qui n'auraient vraisemblablement pas pu être réalisés globalement si l'État avait fait appel au marché public. Le PPP se distingue en cela des pri-

vatisations et de la sous-traitance dans la mesure où il constitue une approche globale qui, théoriquement, responsabilise directement les parties prenantes. Les risques seraient proportionnellement répartis selon les degrés de compétences et d'implication de chacun : les grands groupes privés assumeraient les risques liés à la construction, la gestion et au financement tandis que l'État devrait, quant à lui, assurer ce qu'il fait le mieux notamment la mise en place des conditions juridiques et financières attractives ou le recouvrement des créances amiables ou forcées auprès des usagers.

Ainsi donc, les décideurs publics africains sont de plus en plus appâtés par cette approche partenariale puisqu'elle permet, semble-t-il, de disposer rapidement d'équipements publics, flambant neuf, indispensable à l'économie et, théoriquement, de payer moins cher la redevance au début du contrat.

III. LES POUVOIRS PUBLICS CONGOLAIS À LA RECHERCHE D'ALTERNATIVES INNOVANTES ET EFFICACES POUR LA RELANCE DES GRANDS TRAVAUX

Nonobstant les efforts consentis par les autorités publiques congolaises, les infrastructures actuelles ne satisfont pas les besoins indispensables d'une grande partie des agents économiques. Ce déséquilibre structurel représente un véritable écueil car il génère des coûts sociaux non négligeables. Conscient de cet état de fait, l'État congolais tente de mobiliser tous les leviers possibles (cadre réglementaire attractif, fiscalité, fiabilisation de l'environnement des affaires, coût du travail, zone franche, etc.) afin de capter les ressources financières, technologiques et économiques, locales ou étrangères, nécessaires à la réalisation des grands projets d'infrastructures. En effet, la surabondance de liquidité sur le marché financier mondial pourrait, toute proportion gardée, être une véritable aubaine, une espèce de *Deus ex machina* qui permet d'accélérer l'extension d'ouvrages publics.

A. La République du Congo choisit le PPP comme outil pour améliorer l'offre des services publics

Les décideurs publics congolais tirent des leçons de l'expérience passée pour promouvoir d'autres types de gestion et de financement des services publics. En effet, durant plusieurs décennies, l'État congolais a multiplié une kyrielle de politiques économiques structurelles dans le seul but de soutenir et d'orienter l'activité économique et sociale. L'espoir nourri dans certains projets fort ambitieux s'est rapidement volatilisé car les effets escomptés étaient loin d'être satisfaits. Parmi les mesures phares qui ont été mises

en chantier par différents gouvernements congolais, il y a principalement : le *Plan décennal* entre 1947 et 1957, le *Plan triennal* entre 1975 et 1977, le *Plan quinquennal* entre 1982 et 1986, suivi du Plan d'action du redressement économique et social en 1994. La promotion et la dynamique insufflée dans le cadre de ces politiques économiques de relance étaient censées désenclaver l'arrière-pays de manière à stimuler la production industrielle et donc corriger les inégalités sociales qui affectent le Congo. Toutefois, l'emprunt était la principale source de financement d'une grande partie de ces investissements (plus de 80 % du budget). Ces plans structurels ont malheureusement aggravé la dette publique congolaise. L'analyse, par exemple, des investissements relatifs au lancement du *Plan quinquennal* montre, selon le FMI, un dépassement net du budget initialement prévu d'environ 60 % (passant de 450 milliards FCFA à plus de 780 milliards de FCFA), sans véritable effet de levier. L'ampleur de la dette qui obère lourdement les finances publiques s'explique donc par des choix économiques, politiques et sociaux désarticulés et à faible effet d'entraînement. L'urgence économique et sociale est bien réelle et continue de miner la cohésion sociale, notamment le chômage des jeunes (près de 30 % selon le Bureau International du Travail). D'après la banque mondiale, les dépenses de santé, en République du Congo, ne représentaient que 3,2 % du PIB en 2012 contre 2,1 % en 2000. Parallèlement, la part du PIB allouée à l'éducation, selon toujours la banque mondiale, est passée de 8,4 % du PIB en 1978 pour s'élever à 6,2 % en 2010. Toutefois, malgré l'existence d'un fort taux de croissance annuel moyen (5 % en moyenne depuis presque dix ans), la pauvreté dans les zones rurales touche encore plus de 75 % de la population. La satisfaction des besoins sociaux de base (éducation, santé, logement, énergie, transport, ...) reste donc à parfaire.

Par ailleurs, la réussite des objectifs de l'initiative *Pays pauvres très endettés* (PPTE), atteints début 2010, qui a débouché sur l'allègement de la dette publique (22,9 % du PIB en 2010 contre 270,2 % du PIB en 1994, selon le FMI), par le Club de Paris (son créancier), a néanmoins été une véritablement bouffée d'oxygène pour l'État congolais. Ayant maintenant la latitude nécessaire pour accélérer sa politique de grands travaux dans le but de développer et de moderniser les équipements publics, l'État congolais, selon le Fonds Monétaire International, a dépensé près de 2526 milliards de FCFA en 2012 contre 1275 milliards en 2010, soit le double des dépenses. Fort de leurs expériences passées en matière d'infrastructures, les autorités publiques congolaises ont choisi les PPP

comme solution alternative afin, semble-t-il, de produire plus et mieux à moindre coûts.

En effet, au début des années 2000, l'*infrastructure* en République du Congo avait urgemment besoin d'être remise en état après une série de guerres civiles qui ont malheureusement endommagé les équipements publics. Les chocs pétroliers successifs observés pendant cette période ont été providentiels pour les pays producteurs de pétrole. Le Congo, dont les ressources dépendent principalement de la rente pétrolière (60 % du PIB du pays et près de 90 % des recettes budgétaires.), a su véritablement tirer son épingle du jeu. La création de la Délégation Générale aux Grands Travaux (DGGT) est une des mesures phares mises en avant par le gouvernement congolais pour accompagner la réalisation de tous les grands projets d'infrastructures. Aujourd'hui, le développement du stock d'équipements en infrastructures, l'accompagnement des besoins de modernisation et d'industrialisation dynamisent progressivement la diversification de l'économie congolaise.

Une kyrielle de projets a donc vu le jour en République du Congo notamment le « programme d'investissements prioritaires » visant à améliorer la qualité des services liés au trafic du port autonome de Pointe-Noire (PAPN). Ce projet d'extension et de modernisation du port a été confié, dans le cadre du partenariat public-privé (PPP), à la filiale Congo Terminale du groupe Bolloré Africa Logistics (BAL). Ce dernier investit, selon la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), près de 374 milliards FCFA et se voit donc concéder, pour quarante ans, l'exploitation du terminal à conteneurs.

La vétusté des installations et la hausse de la demande en électricité ont également contraint le gouvernement congolais à lancer un plan d'expansion énergétique afin de remédier aux problèmes de délestage qui, malheureusement, freinent le développement économique. La construction du *barrage hydroélectrique d'Imboulou* s'inscrit dans cet objectif. Cependant, la réalisation de ce barrage a été confiée à une entreprise chinoise, China Machinery Engineering and Corporation (CMEC), qui a investi, suite à un accord partenariat public-privé (PPP), près de 85 % du coût total (soit 144,5 milliards de francs CFA).

En 2003, une grande concertation avec les bailleurs de fonds internationaux, notamment la banque mondiale, le FMI, l'union européenne, etc., a débouché sur la ratification d'un Plan national des transports (PNT). Ce plan prévoyait la construction d'un « corridor » principal long de 1718 Km reliant Pointe-Noire (l'extrême sud du Congo) vers Mbaïki, en République centrafricaine, via Brazzaville, Ouesso et Enyellé. La

société chinoise China State Construction and Equipment Corporation (CSCEC) a pu, au terme d'un appel d'offre, livrer une partie du tronçon Pointe-Noire-Brazzaville dont le coût total, selon la CEMAC, est estimé 966 Milliards de FCFA. De plus, un autre tronçon, construit par la société China Machinery & Equipment Import & Export (CMEC), reliant Boudji-Lékéty avec la frontière gabonaise, est sorti de terre. Ce projet a mobilisé 55,5 milliards FCFA et vise à intensifier l'intégration régionale.

D'autres projets d'infrastructures fonctionnelles et techniques, tels que le complexe universitaire, l'aéroport, la réhabilitation du réseau routier et ferroviaire, le centre hospitalier ont également été lancés. Le projet de construction du pont-route-rail entre Brazzaville et Kinshasa (République Démocratique du Congo) est toujours en cours d'étude.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, pour renforcer leur leadership sur le marché, ces « partenaires privés » sont à la quête des marchés juteux. Ce qui est tout à fait normale. Cependant, l'Etat, ne possédant pas forcément les mêmes informations sur les risques éventuels que le partenaire privé (*asymétrie d'informations*), peut faire des choix catastrophiques. Il ne tient qu'à nous de mettre en place des garde-fous adéquats, de faire tomber ce voile d'insouciance qui auréole le contrat de partenariat public privé (PPP) afin de rendre cette coopération plus fiable, plus fédératrice, car la durée d'engagement est tellement longue qu'on ne peut pas se permettre d'être naïf.

B. Le partenariat public-privé : vecteur du développement ou mise à l'encan des services publics

Un Partenariat public-privé bien cerné économiquement, juridiquement et techniquement, débouchant sur un cahier de charge qui définit clairement les responsabilités et les risques, peut éventuellement constituer un vecteur du développement économique. Pour cela, l'Etat devrait donc rapidement mettre en place, par exemple, une feuille de route stratégique de *pôle de compétitivité* regroupant les Partenaires publics et privés, les Industriels, les Experts ou Spécialistes, les Universitaires-Chercheurs, la société civile, etc. Une démarche partenariale inclusive qui créerait certainement une synergie et ferait émerger des bons projets. Pourquoi ne pas imaginer un jour le lancement d'un grand projet de construction de métro, d'un réseau de tram ou autre, à Brazzaville, via le *pôle de compétitivité* partenarial, et qui assurément auraient un impact positif sur la compétitivité du pays.

Bien évidemment, on ne saurait reprocher aux entreprises privées de faire du profit. Néanmoins,

ces consortiums ne doivent en aucun cas être les faiseurs de pluie et de beau temps de la vie publique. L'Etat devrait donc internaliser une partie des services publics indispensables dans les domaines clés tels que la santé, l'éducation, la vieillesse, la justice, etc. L'action publique ne doit pas être complètement inféodée aux diktats du libre marché. Le recours au PPP n'est pas systématique ou obligatoire à chaque fois que l'Etat souhaite lancer un grand projet. Car il renforce dangereusement le démantèlement et la dépendance de l'Etat vis-à-vis du privé. Ce mode gestion n'est forcément pas le parangon absolu du développement économique et social. Par conséquent, il est fortement indispensable de «décomplexifier» le PPP en mettant le dialogue inclusif au centre des préoccupations. Un PPP mal maîtrisé est un terreau propice à toute sorte de concussion.

Il faut être extraordinairement prudentiel. Les gouvernements devraient donc rapidement réorganiser globalement leurs cadres législatifs. Contrairement à certains pays francophones comme le Cameroun et le Sénégal qui progressivement construisent un cadre juridique propre au PPP, le Congo, à ce jour, ne s'en tient qu'aux pratiques juridiques internationales, potentiellement illisibles et favorables au «partenaire privé». Au regard de la complexité de ce type de contrat, les autorités congolaises devraient donc vigoureusement mettre places des garde-fous idoines qui intègrent les réalités historiques, culturelles, politiques, économiques et sociales du pays. Finalement, si nous souhaitons éviter à tout prix la «route de la servitude» et peser demain dans le concert des Nations, il est crucial de renforcer maintenant la législation nationale afin d'encadrer astucieusement les relations contractuelles entre le public et le privé.

IV.. CONCLUSION

L'impact réel de la croissance des investissements sur la capacité productive est relativement faible au Congo. On peut donc se demander si l'inefficacité de l'action publique n'est pas intrinsèquement inhérente à la structure et au fonctionnement des services publics qui peinent à optimiser l'allocation des ressources de l'économie.

Le recours au partenariat public-privé (PPP) est certes envisageable mais ne doit en aucun cas être la panacée. Sa réussite requiert des *efforts* constants et une *vigilance* de tous les instants afin d'empêcher de *sombrer dans les dérives* innommables.

L'accord de partenariat public-privé peut rapidement devenir une arme à double tranchant, surtout lorsque celui-ci est mal cerné. Pour éviter toute mauvaise surprise qui occasionnerait des coûts sociaux

insupportables, l'État doit donc impérativement se munir d'un arsenal juridique solide pour sécuriser les intérêts collectifs. Le recours au PPP impose donc la mobilisation de plusieurs métiers (architectes, ingénieurs, juristes, économistes, comptables, etc.) car l'ignorance nourrit la peur. Le seul moyen de rendre ce contrat moins alambiqué et efficace est de promouvoir le dialogue entre les partenaires afin d'adapter réellement le projet aux besoins économiques, sociaux et technologiques.

En réponse à des problèmes d'économies et de gestion publique, le partenariat public-privé constitue donc un nouveau moyen d'externaliser astucieusement certaines activités dont la gestion par l'État est jugée inefficace. Pour cela, il est indispensable de promouvoir une approche «multi-partenariale» incluant ainsi la société civile, les opérateurs locaux, etc.

Cependant, un collège d'experts indépendants et neutres capables d'évaluer le bien-fondé de ce mode de financement public doit être diligenté afin d'encadrer, d'une part, les velléités opportuniste des entreprises privées et, d'autre part, d'éventuelle concussion de la part des fonctionnaires chargés de piloter les grands projets.

Le partenariat public-privé n'est «gagnant-gagnant» que si les cocontractants défendent clairement leurs propres intérêts sans perfidie sous-jacente et prédation. En effet, eu égard à l'idiosyncrasie qui caractérise le PPP, certains décideurs publics n'ont pas suffisamment d'expériences et de compétences nécessaires que peuvent avoir la plupart des grands groupes étrangers ou investisseurs qui embauchent souvent une kyrielle de juristes et autres experts pour négocier avantageusement ce type de contrats. Le vide juridique, la naïveté de certains dirigeants politique et l'existence réelle d'une asymétrie d'information, peuvent vraisemblablement conduire certains conglomerats privés à négocier des contrats léonins qui risquent inévitablement de peser sur les finances publiques. Ainsi, la prudence serait de mise, compte tenu du fait que le PPP peut devenir un fardeau lourd pour les générations futures qui d'ailleurs n'en bénéficieront peut-être pas ou peu.

La réussite d'un partenariat public-privé dépend exclusivement de la façon dont les clauses du contrat sont négociées et bien évidemment le suivi rigoureux des termes dudit contrat. Les agents privés, très expérimentés dans la négociation des contrats, auraient tendance à surfacturer le coût de leurs prestations et finalement faire payer aux générations futures les conséquences de l'inexpérience ou de l'incompétence de certains décideurs publics. Ce type de contrat qui engage les cocontractants dans la durée recommande

scrupuleusement une étude approfondie et par conséquent la formation des fonctionnaires directement impliqués dans les projets en PPP.

Les investisseurs institutionnels et notamment les grands groupes du BTP, frappés par la crise financière, sont à la recherche de marchés beaucoup plus juteux, plus rentables. Les marchés africains offrent d'innombrables opportunités. Cependant, eu égard à la fragilité permanente de certaines institutions juridiques, politiques, économiques et sociales génératrices parfois de corruption, la majorité des conglomérats exigent plus de garanties institutionnelles et réclament des primes de risques très élevées. Les coûts d'investissements faramineux, inhérents à la mise en place d'infrastructures, n'avantagent pas les petites entreprises locales qui ne possèdent malheureusement pas des sommes aussi importantes, et sont de facto marginalisées. Les banques, pour limiter les risques d'insolvabilité, ferment catégoriquement les portes aux petites et moyennes entreprises locales au profit des grands groupes étrangers à la recherche d'opportunités rapides, efficaces et économiques.

Par la voie de conséquence, la modernisation d'infrastructures congolaises via le partenariat public-privé (PPP) exige donc des choix éclairés et réfléchis. Car les coûts d'acquisition d'un PPP mal maîtrisés sont parfois indolores pendant la première phase de conception et de construction, ensuite ils augmentent graduellement générant parfois un surcoût intolérable. Il est plus que primordial de ne pas sous-estimer les effets pervers graves, à moyen ou long terme, d'un tel investissement. Avant de se lancer à corps perdu dans les projets en PPP, interrogeons-nous d'abord rigoureusement sur les retombées économiques et sociales de ce type d'investissement.

V. RECOMMANDATION

Le partenariat public privé (3P) n'est pas mauvais en soi, tout dépend de l'usage que l'on fait. Cependant, il exige plus de rigueur, plus de transparence et des compétences hautement qualifiées afin d'éviter de s'enliser rapidement dans une profonde ornière de surendettement qui assurément aura des conséquences graves sur la collectivité, voir les générations futures.

En conséquence, la mise en place d'une relation contractuelle entre le secteur public et le secteur privé exige un véritable effort de communication en vue d'étouffer dans l'œuf toute velléité prédatrice contraire aux valeurs qui régissent le vivre-ensemble. La transparence est donc le leitmotiv qui garantit la réussite de tout projet. Malheureusement, le partenariat public-privé (PPP) est souvent perçu comme le résultat des

arrangements opaques totalement favorables aux intérêts privés. La défaillance du cadre institutionnel et le flou artistique qui règnent autour du PPP n'arrangent pas les choses et constituent dans certains cas un terreau fertile favorable au clientélisme, source d'inégalités entre citoyens.

Compte tenu de la durée importante de l'investissement en PPP, l'excès de vigilance vaut mieux que l'abus de naïveté. Les décideurs politiques doivent donc, à marche forcée, s'entourer d'experts compétents pour contenir les prises de risque. Certes, l'incertitude est toujours présente dans des projets aussi alambiqués que celui des PPP. Néanmoins la clarté, la communication et la rigueur sont essentielles pour minimiser ce risque. En outre, l'asymétrie de l'information dans la relation contractuelle génère souvent le phénomène d'*aléa moral*, c'est-à-dire situations où l'un des contractants dissimule l'information ou augmente sa prise de risque convaincu que les coûts potentiels seront totalement ou partiellement supportés par les autres contractants. *Cependant, la dynamique inclusive qui se met en ordre de bataille ne doit donc pas exclure le fait de responsabiliser rigoureusement chaque partie prenante afin de tenir efficacement les gouvernails de ce beau bateau qu'est la République du Congo.*

Certes, l'action publique est plus que primordiale dans la sphère économique et sociale, mais l'État ne peut matériellement pas tout faire. Par conséquent, tout ce qui est susceptible de faire avancer la société, doit être mobilisé avec le plus d'énergies possibles. C'est la raison pour laquelle il est important d'ouvrir parcimonieusement la porte à d'autres outils de financement et de gestion publique qui ne devraient en aucun cas annihiler les sources de financement existantes mais plutôt les compléter.

En fait, la maîtrise des tenants et aboutissants de cette relation contractuelle, compte tenu de la diversité des domaines d'application couverts par celle-ci, nécessite donc la formation rigoureuse des agents publics et le recours permanent aux conseils d'experts compétents maîtrisant parfaitement le sujet. Cela permettra de procéder à une sélectivité accrue dans le choix des projets et des partenaires. Par conséquent le déroulement d'un plan stratégique visant à accroître le capital public exige la mise en concurrence des partenaires potentiels afin de susciter l'innovation.

Le partenariat public-privé présente tout de même l'avantage de tirer profit des talents des entrepreneurs. Par ailleurs, il est extrêmement difficile de démontrer *in fine* que la valeur ajoutée de cette relation contractuelle serait meilleure en comparaison des investissements traditionnels. Cependant, l'optimisation du PPP ne doit

pas exclusivement se résumer au développement d'infrastructures mais également à la mise en commun des ressources (*joint venture*) afin de soutenir la recherche fondamentale ou appliquée.

Il est au préalable intéressant de mettre en place une institution, *un conseil d'experts* par exemple, capable de contrôler l'exécution stricte des contrats pour pérenniser et minimiser le risque de dévoiement du service public. Un contrôle centré sur les résultats et non plus sur les ressources consommées.

L'État congolais doit également promouvoir la dynamique d'intégration par la construction d'un réseau d'infrastructures intra-régionales facilitant grandement le commerce entre les pays de la sous-région. L'élargissement d'un espace commercial par le truchement d'infrastructures transfrontalières, impulse le développement d'une plateforme de *diffusion technologique qui incite fortement* les petites et moyennes entreprises locales à prendre part aux différents projets réalistes.

Il faut nécessairement épingler tous les facteurs cardinaux de succès et de risques qui entourent le partenariat public-privé afin d'y déceler aussi bien les avantages que les inconvénients. Donc, l'exigence de transparence et de responsabilité est le meilleur moyen d'instaurer une bonne gouvernance.

Enfin, au regard de *sa mission* légitime d'organiser optimalement les services publics, l'État se présente comme le garant de la synthèse possible entre le partenaire public et privé. Il lui incombe donc la responsabilité de faire la part belle au mode de financement économique qui lui semble collectivement avantageux.

VI. BIBLIOGRAPHIE

Akerlof, G. (1970). *An economic theorist's book of tales : essays that entertain the consequences of new assumptions in economic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

Buchanan, J. et Tollison, R. (1972). *Theory of Public Choice : Political application of Economics*. The University of Chicago Press.

Croteau, Pascal, «Quelques méthodes de financement des autoroutes», *Routes et transports*, vol. 27, no. 2, pp. 45-46.

Diepoix, Gilbert, «Délégations de service public. Pour un renouveau», *Etudes CCIP*, 2002.

Duhamel, Alain, «Comment rendre le secteur public plus efficace ? En y introduisant la concurrence du privé», *Les Affaires*, vol. 69, no. 17 (avril 1997), pp. 8-9.

George J. Stigler, «*The existence of X-Efficiency*», *American Economic Review*, vol. 66, 1976

Hayek Friedrich-Auguste von (1945). *La route de la servitude*. Paris, Librairie de Médicis

Kirat Thierry, Frédéric Marty, & Laurent Vidal (2005), «Le risque dans le contrat administratif ou la nécessaire reconnaissance de la dimension économique du contrat», *Revue internationale de droit économique*, 291-318.

Lacasse, François et McGlynn, et Alison, «Un marché pour les services publics», *L'Observateur de l'OCDE*, no. 176, pp. 32-34.

Leibenstein, H. (1978). «On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory». *American Economic Review*, May, 68 (2), pp. 328-332

Osborne, S. (2000). *Public Private Partnerships : Theory and Practice in International perspective*. New York, Routledge

Petit, Jean-Pierre, «La privatisation des services publics dans le monde», *Problèmes économiques*, no. 2578, pp. 15-20.

Ronald H. COASE, «The nature of the firm», repris dans la *Revue française d'économie*, no 1, 1987, p. 133-163

Stiglitz, Joseph E. Wallsten Scott J., «Public-private technology partnerships [aux États-Unis]. Promises and pitfalls.» *American Behavioral Scientist*. vol. 43, pp. 52-73.

Tirole, Jean, «Concessions de services publics : quels contrat l'État doit-il passer pour garantir un service optimal? », *Problèmes économiques*, no. 2640, pp. 10-16.

Williamson O.E., «Transaction-Cost Economics : The governance of contractual Relations», *The Journal of Law and Economics*, n°22, octobre 1979, pp. 233-261.