

Du bon usage du partenariat Public-Privé pour préserver un niveau élevé d'investissements structurants, face à la baisse des ressources budgétaires

Par Jean-Fidèle OTANDAULT*

Libreville/Gabon

L'ambition du Chef de l'Etat de doter notre pays en services publics efficaces et en infrastructures essentielles au développement est un défi qui s'impose à notre Administration dont le rôle est de traduire dans les faits la volonté du Gouvernement. Poursuivre cette ambition pose nécessairement la question de leur financement. A cet égard, le Budget de l'Etat est un outil de mise en œuvre des politiques publiques. La DGBFIP, en tant qu'acteur principal d'élaboration du Budget et maillon essentiel du contrôle de la régularité des marchés publics, a toute sa place dans le débat portant sur les voies et moyens pour favoriser l'investissement.

Ce débat nous oriente nécessairement vers la question de la place que nous devons consacrer aux partenariats publics-privés.

La notion de partenariat public-privé (PPP), désigne en général toutes les formes d'associations du secteur public et du secteur privé, destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. Les PPP sont en général des contrats de long terme : ils se distinguent en cela des privatisations, de la sous-traitance ou des marchés publics de travaux. Au Gabon, un cadre a été défini à travers une ordonnance N° 22/PR/2015 du 11 août 2015, relative aux Partenariats Public-Privé. Ce texte dans son principe nous confirme que le Chef de l'Exécutif, dans sa vision pour le Gabon, prend toutes les dispositions et use de tous les instruments nécessaires pour amorcer véritablement l'émergence.

Dans notre pays, la nécessité de recourir aux PPP tient à la multiplicité des demandes à satisfaire, croisé au caractère limité des ressources budgétaires. Le niveau du cours du baril qui a connu une baisse de 70% en 3 ans, limite nos marges de manœuvre dans la réalisation des politiques publiques définies par le Chef de l'Etat, Son Excellence Ali Bongo Ondimba, à travers la mise en œuvre du PSGE.

Dans ce débat, je souhaite apporter une modeste contribution. Notre objectif à la DGBFIP consiste à proposer et valoriser des outils qui permettent d'accompagner le Gouvernement dans la maîtrise de la dépense, sans entraver l'investissement.

Les PPP qui ont démontré leur efficacité en contribuant à l'équipement et au développement des pays riches, doivent nous permettre de bénéficier de financements immédiats, ainsi que de l'expertise et du savoir-faire des entreprises privées.

Plusieurs raisons justifieraient cela :

- Le déclin continu de la production pétrolière (qui contribue à 30% du PIB et près de 50% des recettes budgétaires ou encore à près de 80% de nos recettes d'exportation) qui conduit à envisager pour l'avenir d'autres types de financement des équipements et des services publics ;

- Les difficultés constatées en matière de maîtrise d'ouvrage publique, dans la mesure où les sommes importantes consacrées aux travaux publics depuis l'indépendance en 1960, n'ont pas permis d'atteindre un niveau d'équipement satisfaisant ;

- Les insuffisances dans la gestion des services publics en régie, qui n'ont pas permis de garantir l'entretien convenable des équipements publics existants. Cette réalité explique qu'il ait fallu détruire la Fondation Jeanne Ebori pour bâtir un nouveau complexe hospitalier, plus moderne et supprimant le risque lié à l'amiante ;

- La désillusion résultant de certaines concessions qui n'ont pas contribué à l'amélioration du service rendu aux usagers ;

- L'échec de la politique classique d'aide au développement dans la mesure où certains

financements provenant des bailleurs internationaux n'ont pas toujours été correctement utilisés.

Partant de ce constat, un recours plus soutenu aux partenariats public-privé présenterait plusieurs avantages et préserverait un niveau soutenable d'investissement.

Ainsi :

- 1/ Le financement initial des équipements, incomberait principalement à l'opérateur privé ;

- 2/ Une maîtrise d'ouvrage confiée à l'opérateur privé garantirait la réalisation effective des équipements ;

- 3/ Les techniques de gestion du monde de l'entreprise garantiraient une meilleure administration des services publics confiés aux partenaires privés tout en réservant aux autorités publiques le contrôle relatif aux objectifs poursuivis ;

- 4/ Le PPP sous-tend également un meilleur partage des risques concernant les investissements réalisés.

Certains de ces avantages avaient été perçus dans d'autres pays il y a plusieurs années. C'est pourquoi il importe de revenir sur l'historique du concept.

LE PPP : UN CONCEPT ANCIEN D'UNE EFFICACITÉ ÉPROUVÉE

L'histoire nous apprend que dès l'époque romaine, la gestion du service postal fait l'objet d'un PPP. Plus tard, vers la fin du Moyen-âge, les Cités-États en Italie octroyaient des concessions aux Banques. Toutefois, les premiers contrats de concession d'infrastructures et de transports se généralisent en Europe au XVIème siècle.

En France, c'est principalement au XVIIème siècle que plusieurs contrats importants sont conclus dans le domaine du pavage des rues de Paris ainsi que pour l'enlèvement des ordures ménagères.

Au XIXème siècle et presque dans toute l'Europe, les chemins de fer, les tramways, l'éclairage public sont presque intégralement gérés à travers des PPP.

L'objectif actuel du PPP : le financement des biens publics dans un contexte de maîtrise de la dépense

Le Renouveau actuel du PPP prend naissance en Angleterre. Le but poursuivi était de rattraper un retard important en termes d'investissements publics résultant de l'ère Thatcher. Le Gouvernement entendait augmenter la capacité de financement du secteur public tout en diminuant la dépense publique, en profitant de la compétence et de la capacité d'innovation du secteur privé.

Le PPP est un instrument approprié aux besoins de notre pays pour soutenir les besoins en investissement

Au Gabon, l'ambition du Chef de l'Etat d'améliorer nos conditions de vie se heurte à plusieurs obstacles. A titre d'exemple, ces difficultés se manifestent avec une acuité particulière dans le domaine de l'habitat où les ressources budgétaires ont montré leurs limites, puisque n'étant pas illimitées. Dans ce domaine les enjeux sont multiples car ils ne se limitent pas uniquement à la question du logement, mais concernent plus généralement celle des infrastructures et des biens essentiels.

Les raisons de la crise du logement au Gabon

En ce qui concerne la crise du logement, il existe un marché dans notre pays. Il existe en effet une offre et une demande. Cependant, l'offre souvent constituée de logements de luxe à des prix élevés, ne rencontre pas la demande qui, elle, correspond à une recherche de logements à des prix abordables pour les classes intermédiaires et les couches défavorisées. Cette situation aboutit donc à une défaillance du marché du logement qui s'explique principalement par trois raisons :

- 1/ Une démographie croissance confrontée à une urbanisation peu maîtrisée ;

- 2/ Des crédits bancaires hors de portée des couches défavorisées ;

- 3/ La difficile accession à la propriété.

Sous l'impulsion du Chef de l'Etat, des efforts importants ont été consentis ces dernières années pour corriger cette défaillance, avec notamment la création de l'Agence Nationale de l'Urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre ou la création de la Société Nationale de logements sociaux. Mais si l'Etat doit continuer à jouer un rôle majeur dans ce chantier, le recours massif aux partenariats public-privé présenterait principalement trois avantages :

- 1/ Assurer le préfinancement des ouvrages ;

- 2/ Bénéficier du savoir-faire du partenaire privé au niveau de la maîtrise d'ouvrage ;

- 3/ Assurer un partage de risques entre le pouvoir adjudicateur et le constructeur-gestionnaire.

Ce type de partenariat permettrait d'accroître la construction de nouveaux logements à Libreville et ses environs et à l'intérieur du pays.

A l'étranger, ce procédé est largement utilisé, je pense, en particulier en l'Afrique du Sud, en Angola, au Maroc, ou au Sénégal.

UNE NÉCESSITÉ TECHNIQUE : BÉNÉFICIER DU SAVOIR-FAIRE DE PARTENAIRE PRIVÉ

L'apport de l'opérateur privé n'est pas uniquement financier : il réside surtout dans la possibilité pour la collectivité publique de bénéficier d'un savoir-faire dont elle ne dispose pas souvent :

- Pour rechercher des recettes annexes de type commercial qui viendraient alléger le coût de l'opération. Or très souvent, l'Administration ne sait pas rechercher ce type de revenus ;

- Pour l'entretien des investissements : la construction de nouvelles infrastructures et l'entretien des infrastructures existantes restent des enjeux d'actualité ;

- Pour des raisons liées à la connaissance des marchés ou à la structure des incitations, les bonnes décisions technologiques et managériales sont souvent plus facilement prises lorsqu'un capital privé est en jeu.

Autrement dit, le contrat de partenariat permettrait de faire bénéficier le secteur public des solutions innovantes du secteur privé.

Un besoin d'équilibre: le partage des risques entre État et les investisseurs
Dans de nombreux exemples de montage de PPP, il apparaît que le secteur privé soulage le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. Bien entendu, les autorités doivent en général garantir à l'opérateur privé une forme de rétribution qui prend le plus souvent la forme d'une mise à disposition du foncier, d'avantages fiscaux ou de subventions.

Il est à noter que ce partage de risques ne se retrouve pas dans les marchés de travaux publics, dans la mesure où le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la personne publique, a tendance à supporter seul tous les risques financiers qui pèsent sur la réalisation d'un ouvrage.

Les conditions d'une mise en œuvre optimale des partenariats public-privé

Cependant, le recours massif aux PPP nécessite certains préalables qu'il revient à l'Etat de poser. Son rôle est crucial en ce sens qu'il doit créer des conditions incitatives pour les partenaires privés. De plus, son rôle consiste également à encadrer l'opération en établissant des normes dont le respect par le partenaire privé permettrait d'assurer une prestation de qualité et qui serait conforme à l'intérêt général, notamment en matière de respect de l'environnement.

ronnement.

En effet, dans son rôle normatif l'Etat devrait notamment garantir la prise en considération de règles concernant le respect des droits des consommateurs et celles qui auraient pour objectif soit de protéger les usagers, soit d'assurer la qualité des matériaux utilisés ou encore de favoriser le recours aux produits locaux pour soutenir nos PME-PMI. Tout cet encadrement exige une synergie entre les différents acteurs concernés que sont le BCPSGE, l'Autorité de régulation des Marchés Publics et le Ministère du Budget et des Comptes Publics. Cet objectif devrait entraîner dans nos services des aménagements majeurs car il exige :

- 1/ Des agents capables d'évaluer précisément les besoins

- 2/ Des agents capables de négocier avantageusement les contrats

- 3/ La vulgarisation des méthodes adaptées à la collaboration public-privé en matière de commande publique

L'exemple anglais donne une idée des changements nécessaires pour sensibiliser le plus grand nombre aux PPP :

En 1999 a été créé un « Government Procurement Service », « service des marchés publics » qui est en réalité un corps de fonctionnaires dans lequel ont été versés 1500 agents occupant des postes importants en matière de marchés publics dans l'ensemble de l'administration de l'État.

En 2003, un « Program and Project Management Specialism » fut lancé pour assurer une carrière aux fonctionnaires chargés des achats publics.

Puis tous les fonctionnaires des services d'achats publics furent invités à suivre la formation dispensée par le « Chartered Institute of Purchasing and Supply » (« Institut de la fonction achat et fourniture ») pour en obtenir la qualification.

Selon certains observateurs, 23 % de tous les personnels en poste de responsabilité en matière d'achat public avaient cette qualification ou une équivalence, et 11 % étaient en cours d'obtention de cette qualification.

Le NAO a quant à lui appuyé fortement ces initiatives, estimant que la formation à l'achat public devait être largement prise en considération dans les nominations aux postes supérieurs.

Quoiqu'il en soit, les personnels en charge du suivi des PPP auraient de grandes responsabilités : formulation de la politique de PPP, choix des secteurs, proposition des réformes législatives et réglementaires favorables à la promotion et à la gestion des PPP, analyse de la viabilité économique et financière des PPP, formulation des projets de contrat, etc. C'est un véritable métier !

Pour arbitrer entre intérêts publics et contraintes privées et pour éviter une trop grande implication au jour le jour de l'État dans la gestion des PPP, l'une des voies à suivre peut être la mise en place d'une régulation indépendante des PPP. Ce rôle pourrait être confié à l'ARMP. Il faudrait également accorder une importance particulière aux coûts de certains investissements en PPP, dans la mesure où il revient parfois à l'Etat de rémunérer dans un délai plus ou moins long l'opérateur privé qui a préfinancé. Une négligence à ce niveau renverrait vers le Budget de l'Etat un problème de financement dont il souhaitait s'affranchir.

Au final, nous devons retenir que le concept de partenariat public-privé doit être plus largement partagé et pourrait être, dans un contexte de contraction de ressources, un instrument décisif pour maintenir notre cap en matière d'investissement et conduire notre pays dans la voie de l'émergence à l'horizon 2025.

* Directeur général du Budget et des Finances publiques
Expert-comptable